
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E FINANÇAS

REJANE GOMES CARVALHO

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NORDESTE
EM CONFRONTO COM O PLANO DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DA PARAÍBA

Dissertação apresentada ao Mestrado em
Economia Rural e Regional da UFPB –
Campus II, em cumprimento às exigências do
grau de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Roberio Ferreira dos Santos.

Campina Grande - Paraíba

2000



C331p Carvalho, Rejane Gomes.
Políticas públicas e desenvolvimento sustentável no nordeste em confronto com o plano de desenvolvimento sustentável da Paraíba / Rejane Gomes Carvalho. - Campina Grande : 2000.
163 f.

Dissertação (Mestrado em Economia Rural e Regional) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades, 2000.
"Orientação : Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos".
Referências.

1. Desenvolvimento Sustentável - Economia. 2. Políticas Públicas. 3. Política Socioeconômica e Ambiental. 4. Dissertação - Economia Rural e Regional. I. Santos, Robério Ferreira dos. II. Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande (PB). III. Título

CDU 338.1:502.131.1(043)

REJANE GOMES CARVALHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NORDESTE
EM CONFRONTO COM O PLANO DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DA PARAÍBA**

Aprovada em, / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos
(orientador)

Prof. Dr. Guilherme A. Cavalcanti
(examinador)

Prof. Dr. Olívio Alberto Teixeira
(examinador)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força espiritual recebida ao longo deste trabalho.

Aos meus pais, por terem me dado a oportunidade de seguir um futuro profissional.

Ao Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos, pela orientação e os ensinamentos ministrados com seriedade e competência.

A todos os colegas que, de forma indireta, participaram da história deste trabalho, especialmente, aos que acreditaram em mim (Felipe, Edilane, Eunice, Lourenço, Manoel).

Em especial, a Carlos Roberto, que esteve presente em todos os momentos, participando comigo das angústias e alegrias.

RESUMO

O presente estudo se refere a uma pesquisa bibliográfica e a uma investigação crítica acerca do paradigma do desenvolvimento sustentável, observando sua influência sobre a política socioeconômica e ambiental brasileira e sobre o plano de desenvolvimento sustentável da Paraíba. O trabalho apresenta, ainda, uma relação da política de sustentabilidade atual com os programas de desenvolvimento implementados pela SUDENE a partir da década de 1970, em que é enfatizada a necessidade de gerar novas oportunidades de emprego e renda e reduzir o quadro de pobreza na região. Entende-se a adoção da política de sustentabilidade, a nível nacional, como uma necessidade trazida pelos países desenvolvidos para que os países que se encontram em crescimento passem a praticar um modelo de desenvolvimento menos degradador do meio ambiente; não apenas para a preservação ambiental e redução dos níveis de pobreza, mas para que os países desenvolvidos possam manter e reproduzir a base de exploração dos recursos produtivos e naturais existente nos países em desenvolvimento.

ABSTRACT

This study consists of a bibliographic research and a critical investigation on the paradigm of sustainable development, by observing its influence upon the Brazilian socioeconomic and environmental policy, and upon the sustainable development plan of Paraíba. This paper also presents the relationship between the current sustainability policy with the development programs settled by SUDENE since the 70's, in which the necessity to generate new employment opportunities is emphasized. The settlement of the sustainability policy is understood as a necessity brought by the developed countries with the purpose of get the developing countries to practice a less environmental hazardous model of development; not only for environment preservation and poverty reduction, but also for the developed countries to maintain and reproduce the exploitation of natural and productive resources of developing countries.

SUMÁRIO

Agradecimentos

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO 14

1	CARACTERIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	16
1.1	Evolução e Conceito do Paradigma do Desenvolvimento Sustentável	16
1.2	Desenvolvimento Sustentável como Paradigma do Processo de Globalização	30
1.3	Reorganização das Políticas Públicas no Sentido da Proteção Ambiental	36
2	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA	41
2.1	Transição do Modelo Produtivista para a Concepção Sustentabilista	41
2.2	A política Ambiental para a Agricultura Brasileira na Economia da Sustentabilidade	51
2.3	O Estado no Brasil e a concepção sustentabilista	61
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFORMAÇÃO DA BASE PRODUTIVA NO NORDESTE: UM CONFRONTO COM A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	69
3.1	O sentido da política regional antes dos anos 50	70
3.2	A criação da SUDENE e a mudança no sentido da política regional	75
3.3	O fim da prioridade regional em prol do desenvolvimento nacional	81

3.4 Os principais programas de desenvolvimento no Nordeste	87
3.4.1 O PIN e o PROTERRA	88
3.4.2 O POLONORDESTE	93
3.4.3 O Programa de Irrigação	99
3.4.4 O Projeto Sertanejo	104
3.4.5 O Projeto Nordeste e o PAPP	110
3.4.6 O PAG e o ÁRIDAS	116
3.5 Relação entre as políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste após a década de 1960 e a atual política de desenvolvimento sustentável	123
4 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DA PARAÍBA	129
4.1 Evolução e característica socioeconômica do estado da Paraíba	129
4.2 Perspectivas de desenvolvimento nos anos 90: o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba	140
4.3 Relação da política econômica local sustentável com a perspectiva do desenvolvimento nacional	150
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
ANEXO	

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1 – Brasil – Indicadores da desigualdade regional	65
TABELA 2.2 – Brasil – Número de pobres e incidência da pobreza absoluta segundo Regiões	66
TABELA 2.3 – Brasil – Evolução da PEA segundo regiões e setores produtivos 1970-1980-1990	67
TABELA 3.1 – PROTERRA: Estados de Pernambuco e da Paraíba – Metas e realizações até julho de 1977	91
TABELA 3.2 – PROTERRA: Estado do Ceará – Metas e realizações até julho de 1977 ..	92
TABELA 3.3 – POLONORDESTE: Metas e realizações físicas para o estado da Paraíba (1977-1982)	97
TABELA 3.4 – Criação de emprego pelos projetos da CODEVASF e DNOCS–1982 ..	102
TABELA 3.5 – Irrigação pública. Situação em 1989	105
TABELA 3.6 – Projeto Sertanejo. Estimativa de implantação de núcleos e de propriedades reorganizadas e assistidas (1976/1979)	107
TABELA 3.7 – Distribuição estadual dos núcleos do Projeto Sertanejo segundo a época de implantação (posição de 31-12-1982)	108
TABELA 3.8 – Superfície incorporada ao Projeto Sertanejo (posição de 31-12-1982) ..	108
TABELA 3.9 – Beneficiários do Projeto Sertanejo com projetos de investimento contratados (posição em 31-12-1982)	108
TABELA 3.10 – Projeto Sertanejo. Oferta de empregos prevista nos projetos contratados (posição até dez. 1982)	109
TABELA 3.11 – Projeto Nordeste. Desempenho global no período 1985/1989	115
TABELA 4.1 – Brasil, Nordeste e estados nordestinos. Produto Interno Bruto (R\$ 1.000.000,00 de 1996)	130
TABELA 4.2 – Brasil, Nordeste e estados nordestinos. Taxas médias de crescimento real do PIB (%)	131
TABELA 4.3 – Nordeste e Paraíba. Variação anual de crescimento real do PIB, total e setorial – 1970-1998 (ano base 1980=100)	134
TABELA 4.4 – Brasil, Nordeste e estados nordestinos. PIB per capita.....	136
TABELA 4.5 – Participação do PIB per capita (%). Ne/Br, Pb/Br e Pb/Ne	136

TABELA 4.6 – Brasil, Nordeste e Paraíba. PIB per capita – 1970-1998	137
TABELA 4.7 – Paraíba. Emprego: pessoas ocupadas, por posição na ocupação, segundo os ramos de atividades –1996	139

LISTA DE QUADROS

QUADRO 3.1 – Brasil. I PND. Metas para o setor agrícola (1972/1974)	82
QUADRO 3.2 – Plano de desenvolvimento do Nordeste – 1972/1974. Programas e subprogramas relacionados com o setor primário	83
QUADRO 3.3 - Metas de execução para os programas CODEVASF e DNOCS (período 1982-1986)	102
QUADRO 3.4 - Realizações acumuladas para os programas CODEVASF e DNOCS (final de 1982)	102
QUADRO 4.1 – Quadro consolidado da estratégia de desenvolvimento sustentável	144

LISTA DE SIGLAS

BNB - Banco do Nordeste do Brasil
BNH - Banco Nacional de Habitação
CAI - Complexo Agroindustrial
CEE - Comunidade Econômica Européia
CENARGEM - Centro Nacional de Recursos Genéticos
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CHESF - Companhia Hidro-elétrica do São Francisco
CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa em Ciência e Tecnologia
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CVSF - Comissão do Vale do São Francisco
DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESALQ - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo
ETENE - Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FATOR - Programa de Incentivos ao Uso de Fatores Técnicos de Produtividade Agropecuária
FIDA - Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
FMI - Fundo Monetário Internacional
GEIDA - Grupo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola
GERAN - Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira no Nordeste
GT - Grupo de Trabalho
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
ICID - Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas
IFOCS - Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOCS - Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPLAN - Instituto de Planejamento
LISA - Programa de Pesquisa e Treinamento para a Agricultura Sustentável Poupadora de Insumos
NRC - Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos
OMC - Organização Mundial de Comércio
ONG - Organização não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAFAI - Programa de Assistência Financeira à Agropecuários
PAG-NE - Programa de Ação Governamental no Nordeste
PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PDN - Plano de Desenvolvimento do Nordeste
PDRI - Plano de Desenvolvimento Rural Integrado
PDS - Plano de Desenvolvimento Sustentável
PEA - População Economicamente Ativa
PECRO - Programa Especial de Crédito Rural Orientado
PIB - Produto Interno Bruto
PIMES - Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia
PIN - Programa de Integração Nacional
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNI - Programa Nacional de Irrigação
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PROÁLCOOL - Programa Nacional do Alcool
PROHIDRO - Programa de Aproveitamento de Recursos Hidricos
PRONAB - Programa de Incentivo à Biotecnologia
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
SEMA - Secretaria Federal de Meio Ambiente
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUVALE - Superintendência do Vale do São Francisco

ANEXO

TABELA - Características e condições das principais linhas de crédito do PROTERRA –
1976

INTRODUÇÃO

Um dos aspectos de maior relevância que surge com o mais recente processo de globalização da economia é a importância atribuída à destruição dos recursos produtivos naturais, como ameaça à reprodução do próprio homem. Esta preocupação surge com maior ênfase nos países desenvolvidos, sendo logo disseminada aos países em desenvolvimento, sobretudo na década de 1990, tendo em vista que estes passam a ser responsabilizados, em grande parte, pela degradação ambiental, devido ao uso de práticas produtivas inadequadas.

A preocupação com o meio ambiente, as práticas degradadoras dos recursos naturais e a crescente miséria presente nos países em desenvolvimento, consubstanciou-se na política de desenvolvimento sustentável a ser adotada a nível regional e local, onde se deveria combinar alternativas de produção, geradoras de emprego e renda, com o respeito ao meio ambiente, levando, portanto, à redução da miséria.

Considerando que, em quase 30 anos de planejamento de políticas de desenvolvimento regional, não se conseguiu reduzir a pobreza no Nordeste, torna-se importante observar se a política de desenvolvimento sustentável atual apresenta alternativas de recuperação da economia regional; se essa política não se constitui como mais um entre os grandes projetos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a partir de 1970, uma vez que todos apresentaram a mesma proposta de criar alternativas de emprego e renda e amenizar a pobreza da região. Neste sentido, também é importante observar em que contexto surge o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba, ou seja, em que nível este plano está inserido numa proposta de desenvolvimento autosustentado para o estado e quais as

influências que a política de sustentabilidade, a nível global, apresenta sobre o mesmo. Se é um programa comprometido com a transformação socioeconômica da realidade local, ou se é mais um programa impulsionado por uma integração forçada da economia regional à economia nacional que, por sua vez, atende aos interesses da política externa.

O presente estudo tem como objetivo geral: problematizar o paradigma do desenvolvimento sustentável no contexto do processo de globalização da economia, confrontando-o com as políticas públicas de desenvolvimento do Nordeste e com o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba.

No primeiro capítulo, trata-se da problematização do paradigma do desenvolvimento sustentável, buscando a origem do conceito e a sua contextualização dentro do processo de globalização da economia. No segundo capítulo, objetiva-se fazer um confronto da política de desenvolvimento sustentável mundial com o modelo de produção industrial vigente na economia brasileira, além do esforço desta economia em adaptar-se às exigências da política ambiental em termos de políticas públicas. No terceiro capítulo, faz-se um breve histórico acerca dos principais programas de desenvolvimento da SUDENE, tentando trazer à tona os seus principais objetivos e confrontando-os com a política de desenvolvimento sustentável atual. Finalmente, no quarto capítulo, busca-se relacionar a política de desenvolvimento sustentável do estado da Paraíba com a política de desenvolvimento adotada a nível nacional, em consonância com as exigências do processo de globalização, e com a própria evolução da economia paraibana, ao longo das políticas de desenvolvimento da SUDENE.

CAPÍTULO 1

CARACTERIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.1 - Evolução e Conceito do Paradigma do Desenvolvimento Sustentável

A questão do desenvolvimento sustentável assume uma importância marcante no debate acadêmico e institucional a partir dos anos 80, modificando as formas tradicionais de se pensar o desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a produção material dos recursos naturais, que se processa com a dominação contínua do homem sobre a natureza, passa a ser repensada, tendo em vista a necessidade presente de preservação dos recursos naturais não renováveis como condição para a reprodução do próprio homem na Terra. As discussões acerca do desenvolvimento sustentável conseguem trazer à tona não somente as questões referentes à degradação ambiental, mas a esta associa os problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento econômico vigente, o Capitalismo-industrialismo, assim como as graves consequências sociais de degradação humana e barbárie social que este tem gerado nos últimos três séculos.

No entanto, para se entender a dimensão do desenvolvimento sustentável é importante observar como surge a preocupação com a questão ambiental do planeta e como esta assume

maior importância na política econômica mundial. O modelo de desenvolvimento capitalista preocupa-se primordialmente com a reprodução contínua da riqueza material, com base nos recursos naturais, que por muito tempo teve-se como ilimitados devido a sua constante renovação natural. Todavia, o aumento espantoso das demandas industriais, provocado especialmente pelo crescimento da urbanização nos grandes centros industriais desenvolvidos de todo o mundo, impôs um ritmo bastante acelerado na transformação e exploração dos recursos da natureza para o processo de industrialização, movimento este que não conseguiu ser acompanhado pelo processo natural de renovação dos recursos ambientais. A exploração descontrolada dos recursos naturais foi o que nos levou neste século a um nível impressionante de destruição e degradação do meio ambiente, podendo ser sentido na fauna, na flora, nos reservatórios naturais de água, na geografia, no clima etc.; ou seja, um ecossistema que precisou de milhares de anos para ser composto, enquanto o homem consegue destruir uma reserva ambiental em questão de segundos.

É essa incompatibilidade entre o tempo de renovação dos recursos naturais e a rapidez na exploração dos mesmos, no processo produtivo capitalista, que dá vazão ao que se chama de Teoria da Entropia,¹ que diz respeito a capacidade que um sistema apresenta em transformar-se de um estado físico a outro. Ou seja, o Sistema Capitalista de Produção apresenta uma alta entropia, enquanto a natureza apresenta uma entropia baixa na renovação dos recursos naturais, gerando uma incompatibilidade temporal entre os dois sistemas.

São questões como estas que começam a ser repensadas no modelo capitalista-industrialista de desenvolvimento, contrapondo o que se entende por desenvolvimento econômico de dominação e reprodução da riqueza material por alguns poucos países, com o que se espera do desenvolvimento humano e social, e com uma melhor qualidade de vida e uma garantia de reprodução das gerações que estão por vir.

“É essa mercantilização crescente da sociedade moderna, às custas dos equilíbrios naturais, das relações sociais e da autonomia individual, que tem de ser revista, antes de tudo, se quisermos pensar em uma sociedade sustentável e, mais do que isso, se nossa preocupação não se limita a uma simples

¹ A Teoria da Entropia foi introduzida por Georgescu-Roegen em 1971. Ver: STAHEL, A. W. Capitalismo e entropia. In: CAVALCANTI, C. (1995).

questão de sobrevivência física, mas sim a uma busca constante de qualidade de vida” (STAHTEL, 1995, p. 124).

A preocupação com a qualidade de vida e com o modelo de produção degradador praticado pelo capitalismo surge principalmente após os efeitos da chamada Revolução Verde, que foi iniciada nos Estados Unidos e difundida por todo o mundo na década de 1960. Consistia basicamente num conjunto de técnicas e insumos que revolucionaria o sistema tradicional da produção agrícola, prometendo solucionar a questão alimentar do mundo a partir do aumento sensível da produtividade.

Mais do que isso, o momento da Revolução Verde representou a crescente dominação do capitalismo sobre a agricultura, com a invasão de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas produzidos pela indústria diretamente para a agricultura, além da rápida constituição dos chamados complexos agroindustriais que terminaram por estabelecer a dominação quase que completa das cadeias produtiva e de comercialização da produção agrícola. Ou seja, no setor agrícola passa-se a estabelecer um dos principais meios de acumulação de capital para a indústria, de dois modos: a montante, quando a agricultura passa a depender das máquinas e insumos industriais para a realização da produção; e, a jusante, quando a produção da agricultura passa a ser determinada para certos ramos da indústria de transformação (alimentícia, principalmente), em que as margens de comercialização e de lucro da agricultura passam a depender das margens de lucro na indústria.

Além de uma completa dominação do setor industrial sobre o setor agrícola, a Revolução Verde (ou expansão do capitalismo na agricultura) possibilitou uma série de consequências danosas ao meio ambiente, uma vez que representou também o uso indiscriminado de produtos químicos prejudiciais aos solos, aos animais, às plantas e, principalmente, ao próprio homem.

Naquela época o que predominava como pensamento teórico para a elaboração de políticas econômicas era o modelo marginalista neoclássico, que entendia o problema do abastecimento alimentar de um ponto de vista tecnicista, como a insuficiência da oferta. A partir daí, a solução mais lógica a se adotar seria o aumento da produtividade agrícola através de inovações na técnica e na química. Esta concepção reducionista é transportada às elites intelectuais dos países subdesenvolvidos que termina por influenciar os formuladores da política econômica agrícola no Brasil, aliada a uma idéia de desenvolvimento e

modernidade do país e do setor agrícola que mais atendia às necessidades de expansão do capital dos Estados Unidos sobre o Terceiro Mundo do que aos interesses internos do Brasil. Este tinha recém iniciado um processo de industrialização setorial e seletivo, que ainda comportava uma agricultura de exportação, desigual e descapitalizada.

Assim, para o Brasil, a Revolução Verde significou literalmente uma revolução nos moldes tradicionais da agricultura, sendo que, por ser uma economia subdesenvolvida, os efeitos no processo produtivo e na comercialização foram bem mais intensos, já que aconteceu pontualmente, beneficiando alguns setores e alguns produtores, com forte incentivo do Estado para a formação dos Complexos Agroindustriais (CAIs).

Todavia, na própria relação centro-periferia favorecia-se a adoção dos chamados “pacotes tecnológicos” dos Estados Unidos para o Brasil. Naquele país, a produção industrial capitalista atingia uma etapa mais evoluída, demandando novos produtos semi-elaborados dos países exportadores de matérias-primas. Isso forçou uma reestruturação na economia brasileira, com base na industrialização, para atender à nova demanda dos mercados dos países desenvolvidos, tendo em vista a dependência histórica da economia brasileira ao comércio externo.

Por outro lado, a indústria química e mecânica dos Estados Unidos foi favorecida no fornecimento de máquinas, tratores, implementos agrícolas e insumos não produzidos no Brasil, assim como na introdução de CAIs multinacionais, o que favoreceu mais uma vez a dominação técnica, estrutural e financeira para atender, principalmente, aos interesses próprios da expansão do capital norte-americano. Enquanto isso, no Brasil, em nome da modernização da agricultura, adotavam-se técnicas e produtos muitas vezes incompatíveis com as suas condições geográficas e climáticas.

Assim, a Revolução Verde disseminada pelos Estados Unidos, representou, sobretudo, um ciclo da expansão do capital naquele país. Devido às suas próprias características, este ciclo disseminou uma ideologia racionalista, visando o aumento da produtividade na agricultura através do progresso técnico, sem preocupação com os danos provocados ao meio ambiente, nem muito menos com a adoção desse pacote técnico por países como o Brasil, com uma estrutura fundiária e agrícola completamente diferente dos Estados Unidos.

Tenta-se chamar atenção para o fato de que além dos tão propalados efeitos ambientais causados pela Revolução Verde, seja nos países desenvolvidos ou

subdesenvolvidos, esta causou um prejuízo também de igual gravidade, que foi a “imposição” de pacotes tecnológicos incompatíveis com a realidade econômica e social de países como o Brasil. Este efeito causou prejuízos irrecuperáveis, não só ambientalmente mas também do ponto de vista social, que se justifica simplesmente pela ordem essencial do capitalismo, a acumulação de capital e a dominação dos países ricos sobre os pobres.

Contudo, é a partir dos reconhecidos efeitos nocivos da Revolução Verde sobre o meio ambiente que começam a surgir, nos Estados Unidos, alguns movimentos ambientalistas e instituições de pesquisa que procuram mostrar alternativas ao modelo de consumo alimentar do industrialismo; assim como um novo modelo para o processo produtivo que respeite o meio ambiente e garanta a preservação da espécie humana no planeta. A partir da década de 1970, começa-se a dar maior importância às práticas da agricultura alternativa, passando a haver uma reestruturação da ciência voltada para a pesquisa agrícola, assim como o apoio de instituições públicas. Dentre os mais importantes, assinala-se a criação do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, em 1979, visando o estudo da agricultura orgânica. O objetivo crescente de reduzir o uso de agroquímicos e incorporar a noção de sustentabilidade passa a influenciar fortemente a política agrícola norte-americana. Em 1984, cria-se o Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos (NRC); em 1988 é criado um Programa de Pesquisa e Treinamento para a Agricultura Sustentável Poupadora de Insumos (LISA) e, finalmente, em 1990, a Lei Agrícola dos Estados Unidos (FACTA-90), na qual se propõe que o Departamento de Agricultura deveria promover programas de pesquisa, educação e extensão voltados à agricultura sustentável (EHLERS, 1996). Contudo, esses avanços na política agrícola dos Estados Unidos recebeu influência, assim como todo o mundo, das várias conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento. Nestas conferências foram iniciadas as discussões sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, tentando definir o conceito de sustentabilidade e repensando um modelo de desenvolvimento mais justo ambientalmente e socialmente.

Uma das primeiras contribuições é a conhecida Conferência de Estocolmo (1972) sobre ambiente humano. Nesta, abre-se caminho para que a questão ambiental assuma proporções internacionais. A partir de então, surge um conjunto de teorias que servirão como base para a conceituação de desenvolvimento sustentável. Uma das principais teses é a do Clube de Roma (1972), que versa sobre o problema do crescimento da população

global e do capital industrial, relacionando-os à questão dos recursos limitados. São rediscutidos também os principais aspectos da tese do crescimento populacional de Malthus. No ano seguinte, 1973, surge a proposta do ecodesenvolvimento, utilizada pela primeira vez por Maurice Strong como uma alternativa à política do desenvolvimento. O ecodesenvolvimento se constituiu na base para a noção de desenvolvimento sustentável. Contudo, foi Ignacy Sachs (1974), seu principal teórico, que determinou os princípios básicos da Teoria do Ecodesenvolvimento, que deveriam comportar: a satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e, um sistema social que garantisse emprego, educação, segurança social e respeito a outras culturas.

Em 1974, elaborou-se a Declaração de Cocoyok (México), que também contribuiu para as discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento e apresentou, como tese principal, o fato de que é na pobreza, principalmente no terceiro mundo, que se gera o desequilíbrio demográfico e a destruição ambiental, pois esta mesma pobreza conduz a superutilização do solo e dos recursos vegetais. Todavia, concluiu-se que o consumismo exagerado nos países industrializados desenvolvidos também contribuiu para o subdesenvolvimento nos países pobres. O relatório Dag-hammarskjöld (1975) se apresentou como um aprofundamento das posições de Cocoyok, indicando a problemática do abuso de poder, por parte dos países dominantes, e sua relação com a degradação ecológica.

Mas é sobretudo o relatório Brundtland (1987), publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se constituiu como a principal referência para a noção e o conceito de desenvolvimento sustentável. Sua análise procura abordar uma visão geral dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade mundial, fazendo a interligação entre economia, política, sociedade e tecnologia, e procurando resgatar uma postura ética da sociedade na relação homem e natureza, tanto para a geração atual como para as gerações futuras. De acordo com o relatório,

“O desenvolvimento sustentável procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-la no futuro. Longe de querer que cesse o crescimento econômico, reconhece[-se] que os problemas ligados à pobreza e ao subdesenvolvimento só podem ser resolvidos se houver uma nova era de crescimento no qual os países em desenvolvimento desempenhem um

papel importante e colham grandes benefícios” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 44).

No Relatório da ONU, deixa-se entender que um dos principais problemas do desenvolvimento é o atraso e a pobreza dos “países em desenvolvimento”, defendendo-se a idéia de que os pobres, na busca pela sobrevivência e nas suas práticas arcaicas e extensivas de produção, também destroem o meio ambiente. No entanto, não é enfatizada a sua posição histórica de países colônia (explorados), fornecedores de matérias-primas e degradadores do meio ambiente, em atenção a uma política industrial introduzida e incentivada pelos países desenvolvidos, os maiores poluidores e responsáveis pela situação de destruição ambiental hoje. Ou seja, fica clara a necessidade de os países subdesenvolvidos terem reestruturadas suas economias e de serem adotadas políticas ambiental e de sustentabilidade econômica (reduzindo a pobreza, intensificando o comércio com os países desenvolvidos, resolvendo o problema das dívidas, aumentando os fluxos financeiros enviados para o exterior etc.). Não se aponta, entretanto, a necessidade de os países desenvolvidos terem reestruturadas suas economias, diminuindo-se o nível de degradação e poluição do meio ambiente, e reduzindo-se o nível de exploração desses para com o Terceiro Mundo nos mercados de trabalho, comercial, financeiro e em aspectos culturais, ambientais etc.

Ainda no Relatório Brundtland (1987), chama-se atenção para a cooperação mútua que deve haver em todo o mundo para a implementação das políticas de sustentabilidade, afirmando a predominância dos interesses nacionais. Propõe-se que o controle das políticas de sustentabilidade deveria ser exercido pelas instituições financeiras internacionais (como Banco Mundial e FMI); no entanto, este controle poderia significar a submissão das políticas de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos ao Primeiro Mundo, já que são estes que controlam tais instituições. Além de que incorre em contradição, ao indicar uma tendência ao multilateralismo ao mesmo tempo em que indica uma formação da cooperação internacional.

Ressalta-se, ainda, a importância das empresas transnacionais nos países em desenvolvimento, o que se constituiria como uma troca de informações e experiências na introdução de tecnologias, desenvolvimento de recursos humanos e naturais etc., formando a “harmonia” necessária para o desenvolvimento. Isso significa apenas uma forma de

legitimar a expansão do capital do Primeiro sobre o Terceiro Mundo, nas formas tradicionais de exploração envolvidas na suposta idéia de homogeneização do mercado.

Dessa forma, pode-se perceber que a noção de desenvolvimento sustentável, hoje, assume o caráter da dimensão ambiental, como uma das prioridades da política de globalização, na medida em que diz respeito a ameaça presente da própria reprodução da espécie humana e, sobretudo, da reprodução do sistema capitalista de produção. Assim, na política global, comandada pelos países desenvolvidos, tenta-se impor prioridades de políticas de sustentabilidade social e ambiental aos países pobres, fazendo com que a responsabilidade maior da degradação social e ambiental, provocada pelo industrialismo nos países ricos, seja um problema comum à sociedade global; ou seja, eles comandam a degradação do planeta e nós assumimos as consequências. Assim, a própria noção de política global passa a ser repensada, tendo em vista que:

“A expressão nova ordem mundial, muito em uso na discussão da questão ambiental, pode indicar, na essência, um lema ambicioso do neoliberalismo norte-americano, em especial. Expressaria o desejo e a arrogância de alguns governantes em generalizar seus interesses e ideais entre os vários parceiros, acomodar divergências e tensões internacionais, visando conduzir o planeta ao destino que lhes convém” (LEONARDI, 1995, p. 202).

A mais recente conferência realizada com repercussões internacionais foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio-92. Nesta, assume-se o conceito de desenvolvimento sustentável presente no Relatório Brundtland, o que pretendia ser um grande avanço nas negociações entre países industrializados desenvolvidos e em desenvolvimento para a diminuição dos níveis de poluição e degradação do meio ambiente mundial, terminou decepcionando as expectativas, tendo em vista que as pressões da delegação dos Estados Unidos agiram em função da eliminação das metas e cronogramas para a limitação da emissão de CO₂ já acordado, além de se negarem a assinar os acordos sobre a proteção da biodiversidade². Tal comportamento comprometeu bastante o avanço das negociações e a credibilidade das cobranças dos países desenvolvidos sobre os países pobres quanto à reestruturação do

² Um histórico mais completo das várias discussões acerca da questão do meio ambiente e desenvolvimento é apresentado por BRÜSEKE (1995).

aparelho produtivo visando a melhor preservação ambiental, já que os mesmos se recusaram a fazê-lo.

Dessa forma, pode-se observar que nas várias conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento, realizadas ao longo das três últimas décadas, tem-se como orientação principal a questão ambiental, trazendo-se à tona o problema da própria reprodução humana, caso continue-se adotando na economia mundial as mesmas práticas de produção ambientalmente degradadoras. Ou seja, as condições da produção material, ou do capitalismo, encontram-se ameaçadas pela rápida destruição que se causou ao meio ambiente.

Uma das principais abordagens que se faz é a crítica ao modelo de desenvolvimento que se implementou neste século e suas graves consequências. Pois não é só a crise ambiental que ameaça o capitalismo, mas a pobreza generalizada, a violência e a barbárie social, como resultado da negação das condições mínimas de sobrevivência para a maioria da população. É especialmente por isso que nas nações ricas começa-se a exigir dos países pobres (embora eles mesmos não realizem ação significativa) uma atitude no sentido de reduzir o grave quadro de miséria e violência social, através da disseminação da ideologia da suposta “sociedade global”, pregando a adoção de políticas sociais básicas de habitação, saúde e educação para melhorar as condições de vida da sociedade global. No entanto, os países desenvolvidos não se reconhecem como os principais responsáveis na degradação social dos países subdesenvolvidos, quando da adesão destes ao modelo de desenvolvimento industrial e a exploração constante de recursos nos países recém industrializados, provocada pela dominação histórica dos países ricos sobre os mais pobres.

Apesar das várias discussões acerca da crítica ao modelo de desenvolvimento vigente, ambientalmente e socialmente degradador, a noção de desenvolvimento sustentável ainda apresenta algumas imprecisões conceituais entre as várias correntes ideológicas que assumiram este conceito nas duas últimas décadas. O consenso reside apenas no sentido de reconhecer que é preciso repensar novas bases para a produção material no capitalismo, que preserve e recupere os recursos naturais existentes e seja mais justo socialmente.

De acordo com ACSELRAD (1997, p. 12), a noção de sustentabilidade comporta duas racionalidades básicas: a primeira razão entende a questão da sustentabilidade como um “*princípio de conservação social*”, na busca de alternativas que conservem a ordem capitalista sobre uma nova lógica que controle as taxas de acumulação e a degradação

sócio-ambiental obedecendo uma certa racionalidade econômica; a segunda razão entende a sustentabilidade a partir da ótica da “*transformação social*”, tentando mostrar que a ação do homem no mundo é orientada “*por um projeto cultural que ordena a experiência prática para além da simples lógica utilitária*”, ou seja, dá maior importância à própria ação do homem na sociedade.

Além destas duas razões conceituais, ACSELRAD (1997, p. 13-4) apresenta ainda cinco fatores que norteiam a discussão da sustentabilidade: eficiência - diz respeito ao combate ao desperdício da base material da produção, pregando a racionalidade econômica e a sustentação do mercado como meio regulador do bem estar dos indivíduos na sociedade; escala - que prega a sustentabilidade a partir da determinação de limites para o crescimento econômico, além do controle populacional e de seu consumo e da eficiência do mercado; equidade - que analisa a ótica do mercado como destruidor das bases reprodutivas da natureza e dos grupos sociais; autosuficiência - coloca-se em questão a sobrevivência do homem na sua reação com o meio ambiente e em contradição com o livre comércio; e, ética - que chama a atenção para a conduta humana quanto aos valores que regem a base da produção material com as condições vitais de existência do homem com a natureza, ou seja, a relação homem-natureza-produção material.

ACSELRAD (1997) entende a questão da sustentabilidade necessariamente como uma relação de poder dentro do sistema capitalista, levando às lutas sociais, já que é o capitalismo na produção material que exerce a “apropriação” do meio ambiente de um modo geral, deixando que alguns grupos sociais não dominantes e não capitalistas introduzam algumas práticas sustentáveis até que o capitalismo de mercado dominante assuma o seu controle para algum interesse individual.

“A necessidade de se reconhecer a diversidade social das formas sustentáveis de apropriação do meio ambiente assume, por fim, todo o seu sentido ante a afirmação de que a globalização faz emergir, no mapa da economia mundial, supostos ‘espaços naturais’ com suas respectivas práticas ‘sustentáveis’, julgadas compatíveis com as vocações ‘naturais’ do território” (ACSELRAD, 1997, p. 16).

O que o autor quer chamar atenção é que sustentabilidade e capitalismo são incompatíveis, já que este sistema exige uma alta entropia ou a exploração contínua dos

recursos naturais, enquanto que a renovação dos recursos na natureza não responde à rapidez exigida pela produção material no capitalismo. Assim, as práticas de sustentabilidade tendem a se desenvolver marginalmente, em setores não dominados pelo capitalismo da eficiência do mercado e contemplando atores sociais também marginais. Por isso, a sustentabilidade no capitalismo se apresenta como uma contradição entre a reprodução da base material e o conflito e as lutas entre classes sociais.

Dentro da amplitude da noção de sustentabilidade, pode-se observar vários níveis a partir dos quais este termo é abordado. De acordo com GUIVANT (1995, p. 104), pode-se observar a sustentabilidade entendida do ponto de vista agrônomo, como sendo a capacidade das pequenas unidades agrícolas de produzir, respeitando os “ciclos naturais e o equilíbrio dos agroecossistemas”; uma outra abordagem é a sustentabilidade microeconômica, que estuda o agricultor numa unidade produtiva e a forma como este destina certas áreas às necessidades produtivas; a sustentabilidade ecológica abrange uma área maior que a unidade produtiva, analisando a interação entre florestas, fauna, cursos d’água, agroecossistemas etc. O autor identifica, ainda, a sustentabilidade macroeconômica, que se refere às políticas de desenvolvimento determinadas pelos planos ambientais nacionais e internacionais, procurando resolver o problema alimentar mundial e a equidade entre gerações.

Este último aspecto é o que mais parece se aproximar da noção de sustentabilidade incorporada pelos países da América Latina, e pelo Brasil em particular, uma vez que a degradação ambiental aqui se apresenta em processo bastante acelerado, mas não chegou ao seu limite como ocorreu nos países industrializados desenvolvidos. Assim, no Brasil passa-se a adotar um tipo de política macroeconômica que tenta obedecer às regras de um plano internacional de proteção ao meio ambiente que, por outro lado, visa garantir as reservas ambientais primordiais à manutenção da reprodução industrial-consumista-degradadora praticada sobretudo nos países desenvolvidos.

MOTTA (1997, p. 26) entende que a noção de desenvolvimento sustentável tem como característica a inserção da “*dimensão ambiental nos modelos de crescimento econômico*”, visto que as políticas econômicas sempre buscaram a sustentação dos modelos de desenvolvimento econômico. Para o autor, discutir a questão da sustentabilidade é apenas discutir a questão do crescimento econômico, na tentativa de manter constante os estoques de capitais. Procura mostrar que a discussão atual da sustentabilidade traz a necessidade de se tratar o capital natural de maneira diferente do capital material. Este pode

reproduzir-se indefinidamente, representando o próprio crescimento da produção, enquanto o capital natural impõe restrições ao crescimento futuro, devido a sua reprodução limitada, gerando uma situação de “insustentabilidade”.

MOTTA (1997) introduz uma análise neoclássica ao sugerir que a utilização dos recursos naturais gera “externalidades” no sistema econômico, devido a substituição dos custos sociais de oportunidade desses recursos, além das trocas desiguais entre os agentes. A correção dessas externalidades seria dada através do equilíbrio no mercado, onde o preço de equilíbrio representaria o custo social destes recursos. Esta análise demonstra ser um tanto reducionista no sentido de que o equilíbrio dos preços no mercado, representando os custos sociais, poderia resolver o problema da degradação ambiental e social e levar à sustentabilidade do crescimento econômico. O que se coloca em questão é justamente a dependência desse crescimento em relação à limitação dos recursos naturais, e não somente a uma simples questão de alocação de recursos e da relação custo benefício na produção material.

Em contraste com a concepção marginalista, VEIGA (1994, p. 16) observa que a *“sustentabilidade se refere à habilidade de um agroecossistema em manter a produção através do tempo, face a distúrbios ecológicos e pressões socioeconômicas de longo prazo”*. Nesse sentido, a questão da sustentabilidade contemplaria três aspectos principais: o ecológico, diz respeito à manutenção das características do ecossistema essenciais à sobrevivência do homem a longo prazo; o aspecto econômico sugere a obtenção de uma renda suficiente para a permanência da atividade agrícola e do homem em seu ambiente de trabalho; por fim, o aspecto social chama a atenção para a maior justiça na distribuição dos benefícios e dos custos e no respeito aos valores sociais e culturais da população envolvida. A partir dessa ótica, o desafio do próximo século é garantir uma agricultura saudável e suficiente para uma população crescente mundialmente e exigente, o que coloca importância essencial no desenvolvimento da ciência e tecnologia e nas políticas públicas agrícolas. Contudo, o desafio principal ainda é o problema da pobreza e da fome.

As discussões acerca do desenvolvimento sustentável têm sua origem na dimensão do que se entende por agricultura sustentável, que contempla a noção da agroecologia, da conservação dos ecossistemas e da prática da agricultura alternativa. O conceito de desenvolvimento sustentável surge, principalmente, com o sentido apresentado pelo movimento do ecodesenvolvimento com relação à questão do desenvolvimento equilibrado

entre economia e meio ambiente. Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável deve diferenciar-se da noção de agricultura sustentável na medida em que associa às questões ambientais os problemas econômicos e sociais da humanidade.

O que se tem falado sobre desenvolvimento sustentável nos últimos anos, principalmente com a publicação do Relatório Brundtland (1987) e com a Conferência da Rio-92, na qual resultou o documento conhecido como Agenda 21, pode ser caracterizado em duas vertentes principais:

A primeira, diz respeito à questão ambiental, que reflete a preocupação com o ecossistema mundial, quanto a sua destruição e preservação e, neste sentido, quanto à própria sobrevivência e reprodução do homem no planeta, considerando a rápida devastação dos recursos naturais não renováveis, indispensáveis à vida na terra.

A segunda vertente, contemplada pelo paradigma do desenvolvimento sustentável, refere-se ao desenvolvimento das condições de vida desiguais entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, criado pelas condições materiais de produção, especialmente, do modo de produção capitalista, que ao longo de três séculos possibilitou a exploração contínua e cada vez mais acelerada dos recursos naturais, numa velocidade incompatível com a capacidade de reprodução e regeneração da natureza (alta entropia), o que tem posto em cheque a própria reprodução do modo de produção capitalista. Este modelo de produção material (capitalista) também submeteu a maioria dos países pobres à miséria absoluta de sua população, confrontando uma época em que se tem na ciência e tecnologia os maiores avanços e domínio dos materiais ao mesmo tempo em que milhares de pessoas ainda morrem de fome e sofrem de endemias que há muito tempo já não deveriam existir, pois se desenvolvem na presença de fatores primários, como a fome e a pobreza.

É, sobretudo, a partir dos anos 80 que a dimensão socioeconômica se torna importante na avaliação dos problemas ambientais, já que se reconhece o aumento da degradação ambiental e o uso desmesurado de agroquímicos em função também da desinformação dos agricultores; ou seja, a destruição do meio ambiente também está associada à pobreza. Outro fator importante foi o rápido crescimento populacional nos países pobres, o aumento da pobreza e violência social, como consequência do modelo industrialista praticado nos países desenvolvidos e “imposto” aos países em desenvolvimento, responsável pelo crescimento desigual e concentrador, pelo baixo nível de renda *per capita* e por um modelo de desenvolvimento dependente. Contudo, é o

Relatório Brundtland e a CNUMAD-92 que tentaram enfatizar melhor a relação do meio ambiente com as questões socioeconômicas. Mas, de acordo com EHLERS (1996, p. 12), a maior parte das definições sobre desenvolvimento sustentável incorporaram questões como: a manutenção a longo prazo dos recursos naturais e da produtividade agrícola; a redução dos impactos ao meio ambiente; retornos satisfatórios aos produtores e otimização da produção com o uso mínimo de insumos químicos; satisfação das necessidades de alimentos e de renda das populações; e atendimento das demandas sociais das famílias e das comunidades rurais.

De um modo geral, o que se observa na tentativa de definir desenvolvimento sustentável é a preocupação crescente com a relação que se estabelece entre as reservas de recursos naturais existentes e os níveis crescentes de exploração dos mesmos, e a necessidade da melhor distribuição e uso desses recursos em compatibilidade com o desenvolvimento e o crescimento dos diferentes países.

O conceito de desenvolvimento sustentável requer uma interdisciplinariedade bastante grande ao relacionar questões ambientais e sociais. Mais do que querer propor a solução para o problema alimentar mundial, a noção de sustentabilidade significa o questionamento à própria noção de “desenvolvimento” e das relações de poder entre o Norte e o Sul. Todavia, é a questão ambiental que assume a ótica principal do desenvolvimento sustentável, uma vez que discutir “desenvolvimento econômico” significa colocar em questão o próprio capitalismo que despontou com o industrialismo nos países hoje desenvolvidos, colocando em questão a ameaça à sobrevivência do modo de produção capitalista e do domínio do Norte sobre o Sul, ou seja, questões quase indiscutíveis que são consideradas simplesmente como a “lógica do sistema capitalista”.

Portanto, o que a discussão atual acerca do desenvolvimento sustentável tenta passar em todo o mundo é a necessidade de se garantir a sobrevivência das gerações futuras, reestruturando as formas tradicionais de produção presentes. Mas, o que não se questiona é o modelo de desenvolvimento que foi imposto no passado nos países desenvolvidos e no capitalismo para as gerações presentes. Não se contesta que a miséria e a violência social em todo o mundo, mas principalmente nos países pobres, foi fruto do modelo de desenvolvimento do passado que serviu para enriquecer alguns poucos. Hoje atribui-se a maior responsabilidade do problema ambiental e social aos países pobres.

Apesar das imprecisões conceituais e das distorções que a noção de desenvolvimento sustentável assume no mundo desenvolvido e no mundo subdesenvolvido, as discussões acerca deste paradigma significam uma nova fase do pensamento econômico que se inicia com a crítica ao próprio industrialismo, embora não se aprofunde, trazendo à tona a relação entre meio ambiente e desenvolvimento e a preservação da própria espécie humana. Sem dúvida este é um momento caracterizado pela revalorização das riquezas naturais, da relação homem-natureza. É um momento também em que o papel do Estado-nação é muito importante, porque é a partir deste que se dará a reestruturação das políticas públicas para o caminho do desenvolvimento sustentável.

Todavia, o que se observa é sempre a maior importância dada à área ambiental, a assistência tecnológica, ou mesmo às medidas apaziguadoras da destruição ambiental, não só por parte do governo, mas também da área acadêmica e institucional. Pouca atenção é destinada aos agravantes sociais, no que diz respeito à saúde, educação, emprego, habitação etc., questões fundamentais na conscientização social dos problemas ambientais, além da desconsideração das realidades específicas locais, onde uma política que se aplica a agricultura européia, por exemplo, não pode ser aplicada aos agricultores do semi-árido no Nordeste brasileiro, que comporta condições climáticas, sociais e econômicas diversas daquela região. É, portanto, o papel das políticas públicas no Nordeste do Brasil, em especial a política de sustentabilidade no estado da Paraíba, e sua relação com o paradigma do desenvolvimento sustentável que se propaga em todo o mundo que se pretende abordar neste trabalho, ou seja, sua relação com a política mundial/nacional e as especificidades locais.

1.2 - Desenvolvimento Sustentável como Paradigma do Processo de Globalização

A noção de desenvolvimento sustentável não poderia deixar de ser tão bem entendida ou aceita pela comunidade econômica internacional como no momento atual, pois vivemos uma realidade em que se deu a incrível evolução dos transportes e dos meios de comunicação, facilitando sobremaneira a circulação de pessoas, de mercadorias e de capitais. Este é apenas um dos aspectos positivos do chamado processo de globalização,

que se apresenta não como homogeneização dos mercados e dos capitais, mas vem tornar comum à sociedade mundial os problemas sociais e os aspectos da destruição do meio ambiente. Longe de ser um processo homogeneizante, a globalização representa um momento de consolidação e expansão dos mercados dos países dominantes, enquanto que para os países pobres é apenas uma necessidade urgente de integração para tornarem-se menos vulneráveis frente à concorrência dos países ou das áreas econômicas mais fortes. Ou seja, significa a mesma relação histórica de poder entre países dominantes e países dominados, onde são as leis de mercado, cada vez mais exigentes e seletivas, que tendem a determinar quem permanece no mercado.

Todavia, além dos aspectos econômico e político, o processo de globalização tem uma forte justificativa na dimensão ambiental, trazendo à tona a ameaça recente da sobrevivência do homem na Terra, tendo em vista a destruição do meio ambiente provocada pela produção material de riqueza por ele mesmo realizada. O processo de globalização promove o discurso da retomada de consciência da população mundial e a adoção de políticas ambientais sérias a nível mundial para conter esta ameaça e proteger os recursos naturais ainda existentes.

É justamente através da noção de "*sociedade global*" que os problemas ambientais, provocados em grande medida pelos países desenvolvidos, passam a ser entendidos como de responsabilidade de todo o mundo, até mesmo dos países menos industrializados. É a partir do processo de globalização, através da dimensão ambiental, que se dissemina a noção de desenvolvimento sustentável por todo o mundo, incentivando (e até impondo) a adoção de políticas de sustentabilidade por parte daqueles países que ainda guardam grande parte dos recursos naturais, como o Brasil por exemplo, como forma de garantir a sua preservação, que nada mais é do que garantir a exploração desses recursos por parte dos países desenvolvidos, Estados Unidos, sobretudo.

Assim, apesar de o desenvolvimento sustentável significar uma evolução no pensamento econômico no sentido de tentar relacionar as dimensões econômicas e ambientais; por outro lado, vem significar também a tentativa de se direcionar, nos países desenvolvidos, uma política ambiental mundial compatível com seus interesses, já que neles a ameaça ambiental principal é quanto à manutenção do modelo de desenvolvimento industrialista/capitalista, e não simplesmente uma questão de saúde alimentar, justiça social e preservação da natureza.

De acordo com VIEIRA (1997, p. 66), está em curso, no longo prazo, um processo de transformação mundial da “função pública nacional em global”, representada pela disseminação de uma discussão a nível mundial sobre “*a internacionalização da função pública, a reorganização das relações internacionais após o fim do conflito Leste-Oeste e uma ordem econômica mundial para o desenvolvimento sustentável*”. Procura ele mostrar as mudanças ocorridas a nível do estado-nação e da sociedade civil, com o processo de globalização, no qual os interesses locais passam a ter um claro relacionamento com os interesses da sociedade global. Ou seja, as economias passam a se reestruturar internamente no sentido de se adequar às regras e aos padrões internacionais das mercadorias no comércio externo, das culturas dominantes, da língua, dos hábitos alimentares e uma série de outros fatores que se tornaram comuns à chamada sociedade global.

Os interesses globais dizem respeito a dois aspectos principais: o econômico, do qual depende o destino das nações mais pobres quanto à sobrevivência frente à concorrência dos países desenvolvidos; e o ambiental, que torna responsabilidade comum a todo o mundo o modelo degradador da exploração agrícola praticada até então, além das catástrofes naturais, da pobreza e da fome.

Assim, a globalização traz consigo a concepção da sociedade civil global e o seu fortalecimento frente aos problemas comuns mundiais, em contraste com o enfraquecimento do Estado-nacional, uma vez que problemas antes discutidos internamente passam a ser alvo de discussão internacional, como a questão ambiental, por exemplo. Dessa forma,

“As principais transformações acarretadas pela globalização situam-se no âmbito da organização econômica, das relações sociais, dos padrões de vida e cultura, das transformações do Estado e da política” (VIEIRA, 1997, p. 74).

No sentido político e econômico o que se pode observar é que a globalização não se processa de forma homogênea, mas apresenta uma clara relação de poder em que as regras de mercado e a forma de atuação do Estado na economia são decididas nos países desenvolvidos dominantes, exercendo uma dominação ideológica e invisível de reestruturação nos países subdesenvolvidos para garantir mercado e poder político aos países desenvolvidos, sob o suposto discurso de modernização da economia, reforma do Estado e globalização. Por outro lado, nos países dominados passa-se a incorporar o senso de comunidade global, assumindo-se os ditames do mercado internacional e adotando-se

políticas ambientais para o controle da destruição do meio ambiente, enquanto nos países desenvolvidos limita-se a dizer o que os outros têm que fazer, realizando pouco para a contenção da destruição ambiental e humana.

De acordo com VIEIRA (1997) a globalização pode ser percebida através de cinco dimensões principais. A primeira se refere ao aspecto econômico em que se mostra a nova organização do mercado a partir do sistema financeiro internacional, que passa a ser o centro de decisão das grandes corporações sobre os rendimentos, as taxas de juros, os investimentos etc.; enquanto os Estados nacionais passam a funcionar como legitimadores da política financeira internacional, já que nos países de economia mais frágil depende-se, em grande medida, do capital especulativo que circula nesse mercado. Assim, o que se verifica é a globalização do capital especulativo e a homogeneização dos mercados financeiros.

Um segundo aspecto diretamente ligado ao econômico é a nova ordem política que se estabelece com a globalização. Cria-se o sentido de um sistema estatal internacional na direção de defender os problemas nacionais como se fossem de ordem mundial. Os Estados-nações são limitados às políticas internacionais para realizar suas próprias políticas de desenvolvimento que deveriam respeitar as especificidades locais. No processo de globalização também se torna comum a todo o mundo o aspecto social, pois traz à tona o problema da fome, da pobreza e da violência social, especialmente nos países pobres, além do desemprego estrutural em todos os países, como consequência e contradição ao desenvolvimento das tecnologias da produção, da biotecnologia, das comunicações e uma série de outros elementos que facilitam a produção em geral, mas que substituem o trabalho humano, contribuindo para o aumento sensível do subemprego e da geração da pobreza generalizada.

Uma quarta dimensão da globalização é ainda apontada por VIEIRA (1997), a questão cultural, como sendo um fator de disseminação de idéias entre os mais diversos países em seus diferentes níveis de desenvolvimento. Todavia, ele não considera que a influência decisiva dos países dominantes e condutores do processo de globalização sobre os países dominados resulta numa supremacia e predominância cultural dos países desenvolvidos nos valores da chamada sociedade global, promovendo uma desvalorização da cultura interna dos países dominados. O autor entende este processo como uma “mundialização” de idéias e não somente como deturpação de sociedades particulares.

O último aspecto apresentado por VIEIRA (1997) e, talvez um dos mais importantes, é o referente à dimensão ambiental, que aborda o conflito entre a exploração e a preservação dos recursos naturais; o que significa o conflito existente entre os maiores responsáveis pela destruição ambiental, os países desenvolvidos, e aqueles países que detêm as maiores reservas de recursos naturais ainda existentes. É, especialmente, através da dimensão ambiental que a globalização encontra argumento para justificar a política ambiental internacional, na tentativa de garantir a reprodução do modelo de desenvolvimento industrialista atual com base na reprodução e conservação dos recursos naturais. Ou seja, a sociedade global assume a responsabilidade de garantir a preservação do meio ambiente, através da *política mundial de sustentabilidade*, e do modelo de desenvolvimento capitalista comandado nos países desenvolvidos.

É a partir dessas cinco dimensões do processo de globalização que o autor observa o enfraquecimento do Estado-nação e o fortalecimento de uma sociedade civil planetária que tem como princípios fundamentais: “*o interesse público internacional e o patrimônio comum da humanidade*” (aspecto ambiental).

“*As capacidades regulatórias do Estado-nação são enfraquecidas pelas outras dimensões da globalização, em particular a econômica, a financeira e a comunicacional-cultural*” (VIOLA, 1997, p. 23). Contudo, no sistema de poder dos países desenvolvidos impede-se o livre desenvolvimento de um sistema global de governabilidade, limitando-se a participação dos países pobres, a predominância dos direitos humanos e a democratização global.

Dessa forma, a política mundial de desenvolvimento sustentável surge como um paradigma da dimensão ambiental disseminada pelo processo de globalização, como forma de garantir a manutenção do modelo de desenvolvimento capitalista industrial, baseado na exploração e dominação dos recursos naturais, para sustentar o poder político-econômico das nações desenvolvidas sobre as nações subdesenvolvidas. “... *A dimensão ecológica constitui-se no mais poderoso dos processos de globalização com repercussões extraordinárias sobre as mentalidades e as atividades econômicas*” (FERREIRA e VIOLA, 1997, p. 12).

A noção de sustentabilidade vai além das discussões sobre crescimento econômico para abordar o desenvolvimento humano e sustentável do meio ambiente. No âmbito do processo de globalização, evoluiu-se o conceito de desenvolvimento sustentável no sentido

de denunciar o conflito existente entre crescimento econômico, desigualdade social e conservação ambiental. Mas, talvez pelo vício ideológico existente das nações dominantes, tenta-se disseminar as políticas de sustentabilidade e ignora-se a correlação desigual de forças presentes no comércio internacional entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, além dos desequilíbrios socioeconômicos vivenciados pelos países pobres. Coloca-se, ainda, uma forte crença nas forças de mercado como solução dos problemas ambientais, mas estas nem sempre são aceitas como as mais adequadas para a realização de políticas de sustentabilidade, conforme a afirmação:

“(...) Uma sociedade ecologicamente sustentável não pode ser calcada em um sistema como o do mecanismo de mercado (...), [mas] um modelo biofísico da economia, uma visão do processo econômico submetido a regras compatíveis com leis da natureza (...)” (CAVALCANTI, 1997, p. 328).

Na verdade o grande obstáculo para a construção de uma comunidade planetária gerenciada em bases democráticas com vista ao desenvolvimento socioeconômico sustentável é a relação de poder existente entre o mundo desenvolvido e os países dominados pela política internacional, comandada pelos Estados soberanos, que impede a governabilidade mais justa e democrática. Em grande parte dos órgãos internacionais (Banco Mundial, FMI, OMC), onde existe responsabilidade pelo controle das políticas socioeconômicas e ambientais, é exercido um posicionamento oligárquico, uma vez que correspondem aos interesses e ao controle de uns poucos governos dos países mais desenvolvidos, encaminhando-se para atender às necessidades particulares desses países e o seu fortalecimento no mercado internacional.

É nesse sentido que a atual política de desenvolvimento sustentável, disseminada por todo o mundo pelos países desenvolvidos, significa primordialmente a defesa de seus próprios interesses quanto à manutenção do sistema produtivo capitalista, baseado na exploração dos recursos naturais, neles dominados. O processo de globalização serve como uma justificativa ideológica que supostamente insere as economias subdesenvolvidas no cerne da sociedade civil mundial quanto aos aspectos ambientais, econômicos e políticos e comunicacional-cultural, em favor do fortalecimento das economias desenvolvidas.

X

1.3 - Reorganização das Políticas Públicas no Sentido da Proteção Ambiental

As décadas de 1980 e 1990 são marcadas pelo crescimento da “consciência ambiental” em todo o mundo, ao nível da sociedade civil e das instituições públicas e privadas. É um momento em que se redefine o papel das políticas públicas para o meio ambiente, sob o princípio da proteção da natureza e da preservação dos recursos naturais indispensáveis à sobrevivência das futuras gerações. Contudo, esta mentalidade, em que se busca a melhor qualidade de vida através da proteção à natureza, não se constituiu simplesmente uma questão de consciência social, mas um ponto de estrangulamento no sistema produtivo, alcançado pela sociedade moderna industrialista, que tem no nível de degradação dos recursos naturais não renováveis o principal fator limitante à produção material, uma vez que hoje se apresentam escassos, ameaçando a reprodução desse sistema.

É nesse sentido que se torna urgente que se assuma na sociedade mundial o problema ambiental a partir de dois ângulos principais: o da qualidade de vida e sobrevivência humana, e o da produção material. É por isso que o processo de globalização não significa apenas expansão de mercados, de cultura e idéias, mas também expansão dos problemas ambientais e da produção, determinada pelo poderio dos países desenvolvidos sobre o mercado internacional. Com a globalização apresenta-se a possibilidade de transformar uma política ambiental, associada à realidade de uma região, comum a todo o mundo. Ou seja, a globalização dos aspectos políticos e sociais, na suposta preocupação com os problemas ambientais mundiais, pôde determinar os fundamentos básicos para o que hoje se entende como *política ambiental mundial*, representada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) etc., que na realidade terminam por consubstanciar-se na defesa dos interesses dos países desenvolvidos, já que é em torno destes organismos que se controlam os órgãos internacionais de defesa da “política global”.

Dessa forma, o fator ideológico contido estrategicamente no processo de globalização, representa os interesses dos países dominantes que tentam impor uma política ambiental global para atender às necessidades primordiais visando a manutenção das bases do seu sistema industrialista de produção, degradador do meio ambiente. Assim, o papel

que a globalização vem representar neste final de século, com respeito às questões ambientais, é a possibilidade de tornar problemas específicos da produção agrícola e industrial dos países desenvolvidos, utilizadores de recursos naturais não renováveis e causadores em grande proporção da destruição do meio ambiente em todo o mundo, através da relação de exploração entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, um problema comum e de responsabilidade de toda a comunidade mundial, adotando também soluções comuns para contornar este problema.

Além da ideologia disseminada pela idéia de homogeneização dos mercados, das culturas, e da sociedade civil global, o aspecto ambiental da globalização traz também a noção de sociedade socioeconômica-ambiental sustentável. Esta noção de sustentabilidade passa a ser implementada, especialmente, através da adoção de políticas públicas de desenvolvimento sustentável com base no componente ambiental do processo de globalização, pregando uma agricultura alternativa que preserve o meio ambiente e que se sustente produtivamente no longo prazo; podendo ser também sustentável na geração de emprego e renda e, por conseguinte, na segurança e sobrevivência de sua população de origem, assim como na segurança alimentar das populações urbanas e na preservação do meio ambiente. Um outro aspecto presente nas políticas de desenvolvimento sustentável se refere à questão da miséria social em todo o mundo, devido ao aumento da pobreza com a má distribuição de renda, ao crescimento do desemprego estrutural e à criação de subempregos marginais e superexplorados, contribuindo ainda para o aumento da violência nos grandes centros urbanos.

Um elemento importante é que este tipo de política traz na sua pauta a necessidade de se enfrentar o problema da fome e da pobreza generalizada, forçando, de certa maneira, os países subdesenvolvidos a priorizar programas para a reversão dessa realidade. Por outro lado, a política mundial de sustentabilidade apresenta o problema da pobreza como sendo uma consequência própria da economia dos países subdesenvolvidos e não como o resultado também do modelo de desenvolvimento capitalista que determina uma relação de dominação política e socioeconômica das nações mais ricas sobre as mais pobres. Ou seja, a pobreza dos países subdesenvolvidos é entendida como um problema próprio a estas nações, decorrente do seu modelo de desenvolvimento adotado de forma socialmente injusta, e não como uma consequência “própria” do sistema capitalista de produção. Nesse sentido, a chamada sociedade civil global não se une na responsabilidade de reverter este

quadro de pobreza, mas atribui a responsabilidade maior aos países pobres, bem como a necessidade por solucioná-lo.

Assim, as políticas de desenvolvimento sustentável locais tendem a atender alguns aspectos que terminam por privilegiar a posição política dos países dominantes, uma vez que é nestes onde se dissemina a política mundial de sustentabilidade, sob o argumento da preservação do meio ambiente e da equidade social. Procura-se introduzir a ideologia sustentabilista, assumindo-se uma postura de crescimento e desenvolvimento socioeconômico a longo prazo, de forma a tornar os países em desenvolvimento menos vulneráveis às crises e menos dependentes dos mercados externos.

A partir da década de 1980, observa-se uma mudança em torno da concepção das políticas públicas no Brasil, em que passa-se a incorporar a lógica da política sócio-ambiental global, devido à rápida necessidade de reestruturação das políticas locais em cada nação, visando o desenvolvimento sustentável. Passa a haver uma maior preocupação com a questão ambiental e a preservação dos recursos naturais e aumentam as cobranças a nível mundial em prol de uma agricultura limpa, exigindo-se produtos mais saudáveis, como sendo uma nova preocupação das sociedades urbanas modernas, após constatadas as consequências da Revolução Verde sobre a agricultura.

Todavia, a adoção das políticas de sustentabilidade surge mais como uma necessidade com que os países subdesenvolvidos se deparam para participarem do processo de globalização, já que foram os países desenvolvidos, preocupados com o nível de destruição dos recursos naturais indispensáveis à produção material em seus territórios, os mentores da política ambiental global e das políticas de desenvolvimento sustentável. Estas estão mais relacionadas à realidade própria do mundo desenvolvido, que atingiu uma determinada modalidade histórica no desenvolvimento das forças produtivas e que passa a requerer uma nova relação da produção material com a natureza para que continue se reproduzindo. Enquanto nos países em desenvolvimento este nível ainda pode não ter sido atingido, pois em alguns países, como o Brasil, ainda existem grandes reservas de recursos naturais que pode garantir a produção por determinado período. O grande problema é que estas ricas reservas ambientais se tornaram importantes demais e estratégicas para a produção mundial, e a única forma politicamente aceitável de controle dessas reservas pelo resto do mundo, sem ferir frontalmente o interesse e a soberania nacional, é através da política ambiental global e da vigília da sociedade civil global sobre a preservação do

patrimônio da reserva ambiental “mundial”. Ou seja, os países desenvolvidos implementam a política ambiental global, que contempla as políticas de desenvolvimento sustentável, para controlar e proteger os recursos naturais existentes nos países subdesenvolvidos, como forma de garantir a reprodução da produção material no sistema capitalista.

Assim, as políticas ambientais e de sustentabilidade aparecem mais como uma “imposição”, disfarçada e silenciosa, da política internacional que submete os países pobres ou em desenvolvimento ao domínio político-econômico das nações desenvolvidas. Dessa forma, os países que se submetem a esta política têm que mudar drasticamente a concepção de política econômica até anteriormente utilizada para adotar a noção de desenvolvimento sustentável do ponto de vista socioeconômico e ambiental.

O Brasil até a década de 1970 vinha adotando uma atitude mais produtivista na sua política agrícola, com forte incentivo e subsídio do Estado no uso de produtos agroquímicos visando o aumento de produtividade, além de ter investido e formado profissionais para a pesquisa com base na agricultura intensiva no uso de máquinas e insumos agrícolas. Já na década de 1980, decretada a falência ambiental da Revolução Verde, muda-se novamente a concepção da política agrícola mundial, que passa a enfatizar o respeito ao meio ambiente. Apesar de estar tentando inserir-se nesse novo contexto, o Brasil vive um momento transitório de reestruturação das instituições de pesquisa pública voltada para a agricultura, ainda no dilema de favorecer a agricultura intensiva mais voltada para os ganhos de produtividade face a vocação do país como mercado exportador, ou a agricultura limpa que pouco se destaca na economia nacional, mas que consegue gerar renda, emprego e melhores condições de vida para a sobrevivência do homem no campo (ou do pequeno agricultor).

Vista desse ângulo a política ambiental e de sustentabilidade global é mais um mecanismo de controle dos países dominantes sobre os países dominados, que não consegue contemplar seriamente a realidade local dos países pobres, especialmente porque não respeita as características populacionais, de solo e ambientais em geral, deixando estas questões a cargo da política pública local que também não é preparada, pois as mudanças na concepção de política econômica são trazidas de fora para dentro. Com isso, pode-se perder muito tempo até que a política pública local se reestruture com a nova concepção sustentabilista e consiga realmente responder às demandas locais presentes.

Um outro aspecto importante a ser notado é o papel que o Estado continua desempenhando enquanto fomentador e subsidiador do processo econômico, apesar da ideologia neoliberal globalizante pregar a retirada do Estado da economia, rotulando-o como uma instituição falida e inconveniente ao livre comércio a nível mundial. Em oposição a esta concepção, a presença do Estado hoje é indispensável, especialmente nos países subdesenvolvidos, já que é o único poder público capaz de direcionar políticas públicas compensatórias aos setores da economia mais frágeis frente à concorrência externa.

Quanto à política de desenvolvimento sustentável, é o Estado o seu principal implementador, ainda que de forma lenta e desestruturada, seja através dos investimentos em instituições de pesquisa em ciência e tecnologia, ou mesmo em políticas sociais assistencialistas de curto prazo que visam amenizar a pobreza crescente. Ou seja, o Estado passa a funcionar como o implementador principal do processo de desenvolvimento econômico capitalista, ao mesmo tempo em que incorpora a política de desenvolvimento sustentável para garantir um nível de desenvolvimento a longo prazo justo socialmente e viável produtivamente, condições até então contraditórias com o sistema capitalista de produção. O que se observa, então, é que nos países subdesenvolvidos, tanto no lado da produção como no aspecto social, a presença do Estado é primordial.

Assim, a idéia de sustentabilidade socioeconômica fica comprometida, já que se precisa de um ente externo ao sistema econômico que amenize as injustiças sociais causadas pelo modelo de produção capitalista, como forma de garantir a continuidade de sua reprodução. Contudo, o papel do Estado na economia brasileira no sentido de reestruturar uma política socioeconômica e ambiental pode ser melhor compreendido no capítulo que se segue.

CAPÍTULO 2

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA

2.1 – Transição do Modelo Produtivista para a Concepção Sustentabilista

Uma importante constatação que se observa ao longo do desenvolvimento da economia brasileira e, especialmente, após a década de 1960, é a relação entre suas políticas de desenvolvimento interno e o caráter conjuntural da política internacional, que tende a responder às necessidades específicas da reprodução do capital em determinado período de seu desenvolvimento. Ou seja, como uma característica própria das economias periféricas subdesenvolvidas, é a política econômica externa que passa a nortear o sentido do seu desenvolvimento, sem que necessariamente ocorram as transformações gradativas nas relações sociais de produção, bem como as mudanças na sociedade, na cultura e nas relações materiais em geral. É nesse sentido que procurar-se-á relacionar o desenvolvimento da economia nacional e regional com o desenvolvimento do Capitalismo a nível externo, comandado pela política dos países desenvolvidos.

Os últimos 40 anos podem ser considerados como uma fase de intensa transformação na economia brasileira e na evolução das relações sociais, uma vez que o país consegue adotar uma política desenvolvimentista-industrialista, formando uma estrutura industrial produtiva que eleva o país em poucos anos à posição de oitava economia mundial nas décadas de 1960-1970. Ou seja, conseguiu-se modificar o sentido produtivo do país, de uma economia caracteristicamente agrária-exportadora para uma

economia industrial produtora de bens manufaturados, que se constituíram em matérias-primas para a indústria dos países desenvolvidos.

As transformações na base produtiva ocorrem em atenção às necessidades da economia externa industrial desenvolvida, não simplesmente por uma necessidade própria de reestruturação produtiva e acumulação de capital nacional, mas por um movimento particular da expansão do capital internacional e de sua acumulação.³ A partir da política nacional-desenvolvimentista dos anos 50 e a retomada do crescimento econômico com o governo militar na segunda metade da década de 1960, a política de desenvolvimento nacional passa a representar uma nova fase de reestruturação produtiva do país no sentido do crescimento, do desenvolvimento e da modernização de sua estrutura produtiva, mas que termina por representar a acumulação e a modernização de alguns setores do grande capital; enquanto a maioria da população sofre as consequências de um desenvolvimento socioeconômico restringido, especialmente no que diz respeito à distribuição de renda, levando a sociedade a uma situação de miséria e degradação social da maior parte de sua população (MANTEGA, 1992).

Essa nova dinâmica produtiva no país ocorreu de forma brusca para a sociedade, ao contrastar uma economia anteriormente praticada numa base agrícola intensiva e monocultora (com práticas de baixo uso de tecnologia, com um mercado interno consumidor pouco exigente e com um mercado de trabalho desqualificado e não regulamentado) com o modelo de produção industrial que se gestou, trazendo consigo o novo operariado que se formou com o mercado de trabalho industrial e o crescimento da população urbana, exigindo novas demandas no mercado consumidor interno de produtos industrializados. Por outro lado, as transformações no sistema produtivo terminaram por gerar uma série de conflitos sociais no campo em virtude da redução das oportunidades de emprego rural, devido à nova estrutura agroindustrial que se formou, em contraste com a permanência da concentração fundiária histórica no país.

Apesar de todos os conflitos internos⁴, ocorridos mais intensamente entre as

³ Os detalhes deste processo não serão abordados neste trabalho, uma vez que não é objeto principal no estudo. Servirá apenas de referencial no sentido de se entender as políticas de desenvolvimento no Brasil, e a política atual de desenvolvimento sustentável, também como um elemento conjuntural da política internacional.

⁴ Conflitos sociais ocorridos principalmente pela consolidação da propriedade privada por parte de setores tradicionais da agricultura, que terminam por determinar em parte os segmentos sociais dominantes na indústria, levando a exclusão de milhares de trabalhadores do campo e da indústria e, portanto, as lutas entre classes sociais. A formação das chamadas Ligas Camponesas no Nordeste se constitui num grande exemplo disso.

décadas de 1940 e 1960, o Estado brasileiro assumiu uma política desenvolvimentista-industrial, como resultado da política da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) no pós segunda guerra mundial, com o objetivo principal do aumento da produtividade, visando a manutenção das divisas com o mercado externo e o equilíbrio da Balança Comercial e de Pagamentos, mecanismo principal de entrada e saída de capitais e de regulação da economia nacional. Todavia, essa política significou muito mais o dinamismo das economias desenvolvidas (Estados Unidos, principalmente), tendo em vista que representou um momento particular de expansão do seu ciclo econômico e da acumulação de capital, através da exportação de capitais, empréstimos ao estrangeiro e absorção de máquinas e equipamentos obsoletos da sua indústria para o desenvolvimento industrial dos países periféricos, bem como a expansão da indústria química em consonância com a disseminação da Revolução Verde naqueles países.

Em particular, a década de 1960 é marcada por um maior fortalecimento da estrutura industrial no país, bem como pela intensificação da penetração do capital no setor agrícola, como consequência da expansão da Revolução Verde, desencadeada pelos Estados Unidos e introduzida nas economias periféricas nos anos 60.

Dessa forma, a expansão do ciclo econômico nos países desenvolvidos centrais, atingindo uma nova evolução no processo de transformação das relações de produção naqueles países, termina por desencadear também nos países periféricos a necessidade de transformar o seu sistema produtivo, visando atender às novas demandas de matérias-primas das economias desenvolvidas centrais. Contudo, essas transformações na sua base econômica, mesmo funcionando de forma forçada, representaram uma fase de intensa modernização e desenvolvimento do sistema produtivo interno em alguns setores industriais, ainda que por outro lado tenha causado a inanição dos setores tradicionais da agricultura e as distorções socioeconômicas entre regiões e estratos sociais. No entanto, representaram apenas um movimento cíclico da expansão do capital, conforme a afirmação:

“Nas fases de expansão dos ciclos longos o centro do sistema tem necessidade de mais matérias-primas, alimentos e mercados consumidores da periferia, tendo interesse em aprofundar a divisão internacional do trabalho, incorporando novos territórios e realizando mais investimentos, tanto no centro como na periferia. Nas fases de depressão dos ciclos longos, diminuindo o ritmo econômico do centro do sistema,

vai ocorrendo contração das quantidades e dos preços das matérias-primas e alimentos produzidos na periferia” (MARMIGONIAN, 1995, p. 73).

Foi, portanto, essa percepção desenvolvimentista-industrial, disseminada pelos países centrais, que passou a influenciar o sentido das políticas públicas no desenvolvimento dos países periféricos, que por sua vez teve o dinamismo da economia nacional voltado para o mercado externo. Assim, o crescimento econômico do Brasil nos anos 60, em particular, foi assimilado e determinado por uma concepção que visava o aumento de produtividade na agricultura e na indústria como fatores primordiais para se alcançar o crescimento e o desenvolvimento, com base na “modernização” da estrutura produtiva do país. Ou seja, enquanto nos países centrais, naquele momento, já se pensavam alternativas no sistema produtivo para uma produção menos degradadora do meio ambiente e da saúde humana, numa crítica direta ao modelo industrialista, nos países periféricos e no Brasil a intensificação do modelo industrial “degradador” surgia como o principal mecanismo para que esses países pudessem alcançar o nível de desenvolvimento dos países centrais.

Dessa forma, foram os países desenvolvidos centrais que transferiram o seu modelo degradador de produção vigente para a periferia, sob o discurso da modernização, ao mesmo tempo em que montavam as bases para uma nova forma de acumulação de capital através da exportação de capital e da produção de matérias-primas nos países periféricos, transferindo a responsabilidade da destruição ambiental e da pobreza da população para os países subdesenvolvidos.

“Entre 1950 e 1979, o Brasil foi uma das periferias mais dinâmicas do sistema mundial com tendência para ascender ao centro. Durante a década de 70, o Brasil (como outros novos países industrializados) foi um dos principais receptores de indústrias poluentes transferidas do Norte devido ao avanço da consciência ambiental [naqueles países]” (VIOLA, 1996, p. 40).

Assim, a partir da década de 1960, toda a pesquisa pública agropecuária no Brasil passa a direcionar-se no sentido do aumento da produtividade via uso de insumos industriais na agricultura, atendendo ainda aos interesses de certos setores da agroindústria e dos produtos de maior relevância para o mercado externo, assumindo o sentido

desenvolvimentista e meramente produtivista.⁵ A própria política agrícola passa a refletir a lógica do desenvolvimento setorial, pois se utiliza largamente de subsídios, isenções e incentivos fiscais para os segmentos da agroindústria e da própria fixação do capital estrangeiro nesse setor. O Estado fornece o aparato institucional, na área jurídica e na área da pesquisa e tecnologia, e o aparato financeiro, ao mobilizar recursos para a modernização do sistema produtivo do país.

Na década de 1970 segue-se esse mesmo sentido da política agrícola, muito embora na sua segunda metade já se demonstre sinais de declínio do ciclo econômico no Brasil, devido, principalmente, às crises sucessivas na economia mundial (crise do petróleo) e decadência do ciclo econômico das economias centrais.

Os anos 80 representaram para os Estados Unidos e para os países desenvolvidos europeus momento marcante, tanto na reestruturação econômica a nível interno (reconversão produtiva do capital investido no Terceiro Mundo, sobretudo para Estados Unidos) quanto na mudança de mentalidade em relação ao sentido degradante do meio ambiente imposto até então pelo modo de produção capitalista ao sistema produtivo mundial.

As várias conferências mundiais realizadas a partir da década de 1970 sobre meio ambiente e desenvolvimento⁶ chamavam a atenção do mundo para o nível de destruição ambiental permitido pelo homem para a produção material, colocando em risco a capacidade de renovação dos recursos naturais e a reprodução do homem nas gerações presentes e futuras. Com isso, vai se gestando, então, a concepção de um novo tipo de desenvolvimento que respeite o meio ambiente e o homem, baseado na sustentabilidade econômica. É esta nova noção de desenvolvimento que é criada na década de 1980 e disseminada nos anos 90 por todo o mundo, fazendo parte das políticas públicas dos países desenvolvidos, que passam a pressionar também os países periféricos para a sua adoção.

Todavia, este é um movimento criado de acordo com o nível de degradação ambiental existente nos países desenvolvidos devido ao modelo industrial de produção intensificado desde o século passado, que já na década de 1960 demonstra sinais de estrangulamento e incapacidade de reprodução devido a quase extinção de seus recursos naturais. Daí a política de transferência da exploração desses recursos e da produção de

⁵ Quando se fala no modelo desenvolvimentista-produtivista, refere-se ao modelo de crescimento que a economia brasileira assume baseado na modernização parcial e setorial do seu sistema produtivo, sem avaliar os impactos sobre a questão social: distribuição de renda, saúde, educação, habitação, questão salarial etc.

⁶ Ver Capítulo 1.

matérias-primas para os países subdesenvolvidos, garantindo a reprodução industrial através da relação de poder centro/periferia historicamente determinada.

Dessa forma, as políticas de sustentabilidade não surgem como uma necessidade específica dos países subdesenvolvidos, como o Brasil, detentor de grande diversidade ambiental. E, por isso, essa política vem representar tanto um impacto na concepção de política pública de desenvolvimento até então adotada no Brasil, quanto na linha de pesquisa utilizada pelas instituições públicas, ainda baseadas no modelo produtivista degradador.

Na década de 1990, estabelece-se para as políticas públicas do Estado a necessidade de reestruturar o sistema produtivo no sentido do desenvolvimento sustentável, além de traçar novas diretrizes para a pesquisa científica no país para uma agricultura limpa e ambientalmente sustentável. Contudo, considerando que esta política apresenta-se como uma medida conjuntural da política mundial econômica/ambiental, é notório que o Brasil ainda não conseguiu inserir-se adequadamente nessa política, visto que até o momento o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil obedece à lógica do desenvolvimento industrial presente nos países centrais, ou seja, com o sentido do aumento da produtividade, utilizador de insumos industriais e degradador do meio ambiente. Além de que, a economia brasileira é historicamente dependente e subdesenvolvida e a concepção de desenvolvimento sustentável significa justamente a reprodução de um “sistema sustentável” nos aspectos social, ambiental e econômico, contrapondo-se a sua condição de economia dependente.

Nesse sentido, a reestruturação produtiva do Brasil, objetivando uma economia ambientalmente sustentável, mostra-se pouco provável de acontecer frente à relação atual de poder entre as economias do centro e da periferia, já que esta representa a condição estratégica de desenvolvimento dos países economicamente desenvolvidos, seja como mercado para seus produtos ou como fornecedores de matérias-primas para sua indústria. E, por outro lado, a economia brasileira tem ainda hoje na concepção desenvolvimentista-industrialista o principal modelo de desenvolvimento e crescimento econômico, dependente de investimentos estrangeiros e do mercado externo para os seus produtos.

Ou seja, a política mundial de desenvolvimento sustentável surge como um elemento conjuntural para a política pública no Brasil, que contempla apenas o aspecto ambiental defendido pelos países desenvolvidos, enquanto no aspecto socioeconômico é

mantido o mesmo sistema produtivo degradador social e ambiental para garantir a reprodução do sistema capitalista nos países desenvolvidos.

“(...) O ‘progresso’ tal como o conhecemos _ tão almejado por todos os países pobres _ representa um esforço de emular os padrões de produção e consumo que prevalecem em países desenvolvidos. Mas o aumento do consumo, essencial ao ‘desenvolvimento’, é inerentemente incompatível com o ‘desenvolvimento sustentável’.

Nessa ótica, existe um *trade-off* entre crescimento econômico e bem-estar ambiental global. Assim, o não-crescimento dos países pobres é, paradoxalmente, uma necessidade política dos países desenvolvidos. Na medida em que uma parcela significativa do mundo subdesenvolvido conseguir alcançar o progresso, o meio ambiente global pode ficar ameaçado ao ponto de reduzir o nível de bem-estar até daqueles povos que já tiveram a felicidade de ‘progredir’”. (MARTINE, 1996, p. 27).

No Brasil, pode-se perceber uma clara relação entre o aspecto conjuntural da economia mundial e a orientação das políticas públicas para a agricultura e para as políticas de desenvolvimento em geral. A partir da década de 1960, por exemplo, a modernização agrícola e o desenvolvimento industrial no país constituíram a principal base das políticas públicas, tendo em vista a necessidade de reestruturação da base produtiva a nível interno (baseada na produção de matérias-primas para o mercado externo) para atender às novas condições da economia dos países desenvolvidos que atingiam uma nova etapa nas relações de produção capitalista (mais evoluído em relação aos países periféricos). Assim, a economia brasileira assumiu uma base produtiva dinâmica de acordo com a demanda de matérias-primas dos países desenvolvidos, já que o dinamismo e o ritmo de crescimento de sua economia sempre dependeram do mercado externo.

Nesse sentido, alguns setores foram bastante desenvolvidos, como: a indústria de ponta, a agroindústria e a agricultura para exportação, como reflexo da expansão capitalista e da acumulação de capital dos países desenvolvidos nos países subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo se recriam as bases de reprodução dessa acumulação, quando da formação de mercados produtores de matérias-primas e mercados consumidores de seus produtos industrializados. Por outro lado, enquanto as políticas públicas agrícolas privilegiaram a

formação de grandes empresas agroindustriais, também marginalizou a pequena agricultura produtora de alimentos, especialmente nas regiões mais pobres como o Nordeste.⁷

Os planos de desenvolvimento regional elaborados a partir da década de 1960 contêm a preocupação com a pequena produção e com a redução da pobreza no campo, como uma consequência da modernização agrícola seletiva e excludente, mas os resultados de sua implementação não atingiram satisfatoriamente os objetivos, representando apenas políticas assistencialistas de curto prazo e insustentáveis.

Do ponto de vista institucional, formou-se no país uma estrutura financeira subsidiada pelo Estado e um eficiente sistema de pesquisa agropecuária, orientados para a grande propriedade, para a produção de exportação e para a agroindústria. Esta estrutura montada pelo e para o grande capital segue a linha desenvolvimentista-produtivista e se estende até pelo menos finais da década de 1970. A partir daí, reduziram-se drasticamente os investimentos e os financiamentos estrangeiros na economia brasileira e começou-se a cobrar do governo a dívida contraída desde a década de 1950, a partir da política desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek. Ao mesmo tempo, vai-se intensificando a chamada "consciência verde" nos países desenvolvidos, forçando a mudança nas políticas agrícolas (Estados Unidos e Comunidade Econômica Européia, especialmente) em prol de uma produção de alimentos mais saudável e sustentável e iniciando uma nova forma de pensar a concepção industrialista.⁸

Todavia, para a economia brasileira, a década de 1980 é bastante conflituosa, tanto do ponto de vista de sua política de desenvolvimento produtivista-industrialista com a nova conjuntura internacional (política verde, supostamente), quanto com a própria economia interna que vive uma profunda crise política/econômica, em que o principal meio de reprodução do capital passa a ser o sistema financeiro especulativo, desestimulando a atividade produtiva. Este foi um momento bastante particular das economias periféricas, uma vez que os investimentos estrangeiros foram reduzidos e estas economias passaram a desenvolver mecanismos de reprodução do capital via mercado de títulos e dos movimentos inflacionários, consubstanciando-se numa situação de constante instabilidade.

⁷ Esta questão será melhor abordada no capítulo seguinte.

⁸ Na verdade nada mais é do que a ameaça que a destruição do meio ambiente coloca para a própria reprodução do sistema industrial capitalista e da relação centro/periferia, visto em seções anteriores.

O papel do Estado foi fundamental nesse período, pois as políticas agrícolas serviram principalmente para garantir os preços mínimos dos grandes produtores, através de política cambial, setorial e comercial, que mais funcionaram como políticas compensatórias. Segundo BUAINAIN e REZENDE (1995, p. 40), apesar da crise econômica dos anos 80, o desempenho da agricultura brasileira foi em geral satisfatório, devido justamente à criação por parte do Estado dessas políticas compensatórias e da participação dos (grandes) agricultores no mercado financeiro, conseguindo uma valorização de seu capital, mais rápida em alguns momentos do que na atividade produtiva. Assim, a própria política interna continuou privilegiando o modelo produtivista na agricultura, que não encontrando um meio de se reproduzir produtivamente, reproduziu-se especulativamente.

A atuação do Estado na realização de políticas compensatórias para a agricultura de exportação permaneceu na década de 1990, só que passou a assumir uma série de orientações, a nível ideológico, da política mundial de proteção ao meio ambiente e em direção ao desenvolvimento sustentável, como reflexo da disseminação da política ambiental desenvolvimentista-industrialista presente até hoje, em contraste com a noção de uma “produção limpa”⁹ na agricultura e com a melhor utilização dos recursos naturais não renováveis na indústria.

Todavia, entende-se a política de desenvolvimento sustentável, marcante na década de 1990, como sendo mais um movimento conjuntural da economia mundial em disseminar a ideologia dominante, no que diz respeito ao que se produzir e como se produzir, disseminada pelos países centrais desenvolvidos para os países periféricos, que ainda não atingiram um nível de desenvolvimento das forças produtivas suficientemente capaz de acompanhar o nível de crescimento dos países desenvolvidos, estando sempre aquém desse desenvolvimento.

Nesta nova lógica não se considera as especificidades socioeconômicas dos países menos desenvolvidos, sendo estes forçados a adotarem políticas compatíveis com o desenvolvimento sustentável sem que a própria sociedade civil tenha se conscientizado dos problemas ambientais e os setores produtivos tenham esgotado sua capacidade de reprodução ou assimilado um novo modelo de desenvolvimento. Por isso é que a política mundial de desenvolvimento sustentável surgiu para o Brasil como uma necessidade

⁹ Uma produção que respeite a capacidade de reprodução dos recursos naturais, utilize menos produtos químicos e produza alimentos mais saudáveis e de melhor qualidade para as comunidades.

política de adequar-se ao novo “paradigma” dos países desenvolvidos, que terminou por estabelecer uma nova relação de poder. Mas, diferentemente das décadas de 1950/1960, essa pode não ser uma política que pretenda a reestruturação profunda da base produtiva do país, e sim a sua preservação, na medida em que se garante a reprodução dos recursos naturais praticados com uma produção “limpa”, conservando as fontes de matérias-primas para a indústria. E, sobretudo, porque é o modelo de desenvolvimento industrial atual que move não só as economias periféricas, mas principalmente os países desenvolvidos.

Assim, essa política surge mais como uma questão política/ambiental, na tentativa de mobilizar a sociedade mundial para os problemas da pobreza, da fome e da destruição ambiental causada pelo industrialismo; não como forma de substituir o sistema industrialista por um mais justo social e ambientalmente, mas como forma de recriar as condições necessárias à sua reprodução sem destruir o planeta, ou seja, as condições essenciais à sua sobrevivência: o homem e a natureza.

A partir da análise do sentido que as políticas de desenvolvimento assumiram nos últimos 30 anos, pode-se observar a clara relação de complementaridade da economia brasileira aos mercados externos, ou seja, não apresentam um caráter de compromisso com o desenvolvimento socioeconômico interno, mas está sempre voltada às demandas externas. Assim, a década de 1990 pode apresentar uma certa mudança no aspecto político/ambiental na realização das políticas macroeconômicas, mas não significarão transformações profundas na estrutura produtiva industrialista, uma vez que é este modelo o principal fornecedor de matérias-primas para os países centrais desenvolvidos.

Não é simplesmente porque os meios de comunicação e as conferências internacionais sobre meio ambiente colocam à tona a problemática ambiental e do desenvolvimento, que haverá uma mudança imediata no sistema produtivo vigente. Antes de mais nada, essa é uma transformação lenta que só poderá ocorrer se todos os países adotarem as condições de produção necessárias à sustentabilidade ambiental e econômica, o que está ainda bastante longe de ocorrer, tendo em vista que os Estados Unidos, um dos principais divulgadores da política de sustentabilidade, recusam-se a aceitar regras mínimas, como a que diz respeito à redução de poluentes liberados no ar.

O projeto de sustentabilidade mundial poderia se tornar falácia na medida em que se constituísse numa barreira à reprodução industrial capitalista, quando do controle na exploração dos recursos naturais; controle este bastante difícil de ser aceito pelo mundo capitalista. Por isso, o projeto sustentabilista termina se reduzindo a um projeto social

mundial de combate à pobreza, à fome, ao desemprego, à violência social e à destruição ambiental, mobilizando a sociedade civil internacional e responsabilizando-a pelos prejuízos sociais causados pelo industrialismo comandado pelo países desenvolvidos.

2.2 – A Política Ambiental para a Agricultura Brasileira na Economia da Sustentabilidade

O surgimento do ambientalismo no Brasil se destaca a partir da década de 1970, influenciado pelos movimentos ecológicos da Europa e Estados Unidos. De acordo com VIOLA e LEIS (1995, p. 82), este movimento se caracteriza por uma bisetorialidade constituída, de uma lado, pelas associações ambientalistas e, de outro, por agências estatais de meio ambiente, orientadas no sentido de controlar a poluição urbano-industrial e agrária e na preservação dos ecossistemas naturais, tendo como objetivo principal a “denúncia” das questões ambientais.

Esta fase marcou o surgimento pontual das associações ambientalistas, formando Organizações não-Governamentais (ONG's) com o apoio de países estrangeiros que terminaram por formar verdadeiras ilhas da aplicação e utilização de práticas de uma agricultura sustentável que funciona até hoje, mas que não consegue se integrar e se disseminar nos segmentos da grande agricultura, mesmo porque este segmento está melhor integrado na produção monocultora para exportação e para a indústria, ou seja, na chamada agricultura moderna que “dinamiza” o país.

Somente na década de 1980 é que as associações ambientalistas no Brasil foram disseminadas, devido à própria posição do país na Conferência de Estocolmo (1972), quando da denúncia dos problemas da degradação ambiental causada pelo industrialismo e da exploração dos recursos naturais provenientes das relações de poder entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos; bem como do reconhecimento da comunidade local dos efeitos destrutivos sobre o meio ambiente com a chamada modernização agrícola desencadeada no país.

A criação da Secretaria de Meio Ambiente (1973) representava a preocupação do Estado em formar um órgão nacional capacitado em defender as posições do Brasil na Conferência de Estocolmo, e “*define a problemática ambiental como controle de poluição e preservação de algumas amostras de ecossistemas naturais*” (VIOLA e LEIS, 1995, p.

83). Segundo os autores, a formação do ambientalismo brasileiro não se deu como o resultado das transformações naturais da consciência ambiental/social das organizações da sociedade civil, como ocorreu nos países desenvolvidos, mas com uma forte participação dos órgãos estatais, como resultado da realização das Conferências Internacionais sobre meio ambiente e de ONG's internacionais, o que terminou por influenciar as comunidades locais. Este aspecto demonstra um elemento de evidência do papel da política ambientalista dos países centrais nos países periféricos.

Ainda segundo os autores citados, para finais da década de 1980, a evolução do ambientalismo no Brasil segue outro movimento: passa de um caráter bissetorial (órgãos governamentais e associações ambientalistas) para um movimento multissetorial e completo, constituído por cinco segmentos principais: 1 - as associações e os grupos comunitários ambientalistas; 2 - as agências estatais de meio ambiente; 3 - o socioambientalismo constituído por organizações não governamentais e movimentos sociais com outros objetivos; 4 - os grupos e as instituições científicas que pesquisam sobre a problemática ambiental; e, 5 - o setor dos gerentes e do empresariado que começava a investir na sustentabilidade ambiental (VIOLA e LEIS, 1995, p. 85).

Com este novo sentido dado ao ambientalismo, vai se formando a institucionalização da questão ambiental no país, com o objetivo de se apresentar propostas de alternativas para conservação e recuperação do meio ambiente degradado, mudando o enfoque principal de "denúncia" da fase anterior.

As repercussões do Relatório Brundtland, publicado em 1983, que disseminava a noção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, chegam ao Brasil na segunda metade dos anos 80, quando os ambientalistas passam a considerar a relação entre duas variáveis principais: *ecologia e economia*, em busca do desenvolvimento sustentável. Além disso o aumento da pobreza e da violência social e a instabilidade econômica, que se formam como consequência do período de crescimento econômico desigual nas décadas anteriores, tornam evidente a necessidade de se repensar o modelo de desenvolvimento adotado até então, que não respeita e nem garante a reprodução humana nas condições satisfatórias para a grande maioria da população.

Assim, o sentido de desenvolvimento sustentável surge como uma alternativa bastante aceita pelo ambientalismo brasileiro, já que pelo menos no discurso oficial pretende ser um modelo de desenvolvimento mais justo socialmente, privilegiando um modelo de agricultura de longo prazo e sustentável, que garanta a reprodução de renda das

populações mais carentes, além de defender a produção com respeito ao meio ambiente, ou seja, preservando a sobrevivência da natureza e do homem em seu meio.

Marcando essa nova fase, em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), incorporando a Secretaria Federal de Meio Ambiente (SEMA) e os órgãos de florestas, borracha e pesca, criados na década de 1970. O ambientalismo brasileiro abrange hoje uma vasta variedade de organizações não governamentais, movimentos sociais e sindicatos que incorporam às suas causas particulares a questão ambiental como um aspecto importante da sociedade.¹⁰ As Universidades também vêm desempenhando papel interessante na medida em que formam grupos científicos de pesquisa e têm promovido um debate interdisciplinar sobre a questão ambiental nesta década. O setor privado empresarial se destaca com menos intensidade, mas representa uma posição estratégica para o meio ambiente, uma vez que a conscientização dos setores produtivos industriais, reconhecendo-se como os principais poluidores do ar e do meio ambiente, e a busca de alternativas para uma produção mais limpa, constitui um grande avanço para os resultados futuros das políticas ambientais e para a sociedade como um todo.

Contudo, apesar de ter ocorrido uma maior mobilização da sociedade em defesa da questão ambiental no Brasil na década de 1990, a conscientização coletiva ainda está longe de ocorrer, mesmo porque esses movimentos ambientalistas receberam uma maior influência do discurso de preservação do meio ambiente desencadeado pelos países desenvolvidos. Ou seja, a comunidade nacional e local ainda não percebeu a nossa posição estratégica na política ambiental mundial, limitando-se a assumir as regras gerais de preservação do meio ambiente, enquanto a política macroeconômica brasileira implementa uma política de desenvolvimento tradicional e interioriza a política ambiental oficial, setorial e com poucos resultados.

“As políticas públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso-legislação bastante ambientalizado e um comportamento individual-social bastante predatório, sendo que por um lado as políticas públicas tem contribuído para estabelecer um sistema de proteção ambiental no país, mas por outro lado o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental” (VIOLA e LEIS, 1995, p. 94).

¹⁰ Entre eles: MST, movimento estudantil, setores dos movimentos de moradores, sindicatos de trabalhadores urbanos, movimentos de mulheres, movimento de defesa do consumidor etc.

O que se pode observar a partir da década de 1980 é que o ambientalismo no Brasil ganha bastante força, inicialmente com o surgimento da devastação e degradação ambiental provocada pela modernização agrícola nas décadas anteriores e pelo agravamento das queimadas das florestas Atlântica e Amazônica. Esta situação chama a atenção das comunidades nacional e internacional e força o governo a fortalecer os institutos de meio ambiente para a preservação das florestas nativas, bem como do estereótipo de “pulmão do mundo”.

Assim, na segunda metade da década de 1980 (governo Sarney) é destinada uma atenção maior às queimadas e a poluição do ar. O governo Collor (1990-1992), aproveitando-se das mobilizações internacionais para a realização da CNUMAD-92 no Rio de Janeiro e das atenções voltadas para o Brasil, assumiu uma postura bastante progressista na proteção do meio ambiente, destinando mais recursos às secretarias responsáveis, bem como tomando posições a nível interno que agradava a comunidade ambiental internacional (queda de 50% nas queimadas, adesão ao programa de não proliferação nuclear, maior fiscalização do desflorestamento na Amazônia, suspensão do programa de ferro-gusa na Amazônia etc.).

Todavia, o intuito maior dessas medidas, que tinha um conteúdo estratégico para o reconhecimento e credibilidade do governo junto à comunidade internacional, era ganhar apoio na política econômica de governo, para a formação de divisas e aquisição de recursos estrangeiros. A nível interno, Collor se beneficiava da identificação com a geração jovem que se interessava pelas questões ambientais. No entanto, a realização da Rio-92, além de incentivar a consciência social ambiental, também superestimou a posição do Brasil como país estratégico nas questões ambientais, reforçada pelo marketing político do governo Collor.

Passado o auge da Rio-92 e constatada a ineficiência burocrática do IBAMA e a grave crise socioeconômica e política do país, a importância do ambientalismo deixou de ser prioritária no âmbito das políticas do governo. Esta situação foi confirmada também ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, na medida em que as prioridades políticas foram dadas ao problema da inflação que há décadas deteriorava e agravava a má distribuição de renda para as camadas mais pobres da população. Ou seja, a política macroeconômica do governo FHC além de representar uma fase de abertura e de um certo equilíbrio político frente à comunidade internacional assumiu os problemas mais

cotidianos, como: a violência, a pobreza e a fome, aspectos fundamentais a serem combatidos como pressuposto para a retomada do desenvolvimento econômico diante da globalização; aspectos estes também defendidos pelo ambientalismo na busca do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a política atual do governo confunde as políticas sociais assistencialistas com uma política estrutural de desenvolvimento sustentável,¹¹ ao mesmo tempo em que sobrecarrega burocraticamente o principal órgão coordenador da política ambiental, IBAMA, que não consegue corresponder às necessidades específicas de cada região, mesmo porque está mais direcionado à preservação ambiental e não à realização de políticas economicamente sustentáveis.

“O fervilhar de idéias e práticas sociais que construiu a ‘Geração-92’ do ambientalismo brasileiro declinou significativamente depois da UNCED, diante dos impasses gerados pela crise de governabilidade da sociedade, pela perda de importância da questão ambiental na opinião pública, pela exacerbação de conflitos organizacionais de cunho pessoal, pela diminuição de recursos financeiros das ONGs (...) e pela bifurcação do processo de socialização das lideranças” (VIOLA, 1995, p. 55).

Um importante aspecto para o bom desempenho da política ambiental ou de sustentabilidade no país foi o investimento destinado ao desenvolvimento de ciência e tecnologia, bem como em educação básica e ambiental na sociedade, visando o atendimento das necessidades específicas de cada região na sua atividade produtiva e a relação desta com a população residente; objetivando uma reestruturação social e produtiva, com geração eficiente de renda para a população carente e maior respeito ao meio ambiente.

Todavia, na condição de país dependente, o desenvolvimento de ciência e tecnologia no Brasil apresenta um histórico de dependência em relação a evolução científica que se tem nos países desenvolvidos. Isso ocorre, principalmente, pelo baixo volume de recursos financeiros e humanos investidos em educação e desenvolvimento científico, assim como também às prioridades dadas à pesquisa no país, já que esta

¹¹ É o que se pode observar na atuação do governo nos assentamentos de trabalhadores rurais, nas campanhas contra a fome, de redistribuição de renda etc., que não apresentam na maioria um sentido sustentabilista, mas assistencialista.

apresentou uma tendência ao atendimento das demandas do setor privado e dos setores mais produtivos na economia. Além de que grande parte da tecnologia importada dos países desenvolvidos (especialmente na época da modernização agrícola e industrial) não foram compatíveis com as nossas condições específicas de solo, clima, culturas etc., mas foram incorporadas ao setor produtivo brasileiro sob o discurso da modernização e como forma de tecnologia obsoleta exportada dos países centrais para as economias periféricas.

Por isso é fundamental que o país invista no desenvolvimento científico e tecnológico, sendo capaz de aproveitar as nossas vocações produtivas e condições naturais em favor da transformação das realidades locais tradicionais e pouco produtivas, em um sistema produtivamente eficiente para a geração de renda.

Nesse sentido, a biotecnologia hoje se apresenta como um setor estratégico para a pesquisa pública no país, já que possibilita, através da combinação genética em laboratório, a produção de plantas e animais adequados às condições naturais de cada região, o que pode significar a redução do uso de produtos químicos que destroem o meio ambiente, na tentativa de adequar os solos às plantas. Para o Brasil isto significa um grande avanço, já que podem ser desenvolvidas plantas mais resistentes e compatíveis com as condições naturais da região Nordeste, por exemplo, aumentando os níveis de produtividade com cultivos novos e melhorados.

Contudo, se a pesquisa científica no Brasil seguir a tendência *atual* de privilegiar os setores produtivos do grande capital, o que pode ocorrer é o aprofundamento das desigualdades regionais, setoriais e sociais, uma vez que os setores socioeconômicos marginais poderão ficar fora na “privatização da tecnologia”, confirmando a relação restrita ente Estado-ciência-setor privado-lucro.

A mobilização e as prioridades dedicadas à pesquisa agrônômica no Brasil é condição estratégica para que os setores produtivos do país ganhem em vantagens comparativas e competitividade no mercado internacional, já que nesse mercado a tendência é que os países mais avançados no desenvolvimento de novos produtos e novos materiais, em ciência e tecnologia, passem a dominar o comércio externo de mercadorias. Portanto, não adianta esperar ingenuamente uma intercambialidade na tecnologia de ponta entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, mas o controle dessa tecnologia pelos países mais avançados na pesquisa científica e tecnológica, o que implica a submissão tecnológica, em pacotes e tecnologias inapropriadas, em abusos de preços e dependência de mercados para aqueles países que não investirem na pesquisa e nas suas potencialidades

produtivas. Mesmo porque, o que se tem observado ao longo dos tempos, é que a simples disponibilidade dos recursos naturais primários não se constitui em domínio de mercados, mas em submissão àqueles países que dispõem do domínio tecnológico capaz de transformar esses recursos primários em riqueza.

Desse modo, a pesquisa científica no Brasil ainda se encaminha no sentido da grande propriedade e de uma produção setorial com vista ao mercado externo, não incorporando homogeneamente o sentido sustentabilista de uma produção voltada para atender às necessidades e realidades locais. Apesar de tudo isso, os últimos 30 anos foram bastante importantes para o desenvolvimento da ciência e da pesquisa no país, ainda que atendendo a interesses específicos.

Um dos setores em destaque na atualidade tem sido o da biotecnologia, que recebe apoio do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Ministério da Indústria e Comércio e Secretaria de Tecnologia Industrial e do Ministério da Agricultura juntamente com a EMBRAPA. Destaca-se, ainda, o Programa de Incentivo à Biotecnologia (PRONAB) como órgão de incentivo à biotecnologia. Os principais centros de pesquisa do país se concentram nos setores da alcoolquímica, com o Programa Nacional do Alcool; na agricultura, destaca-se a EMBRAPA, o Centro de Biotecnologia do Rio Grande do Sul e o Centro de Biotecnologia Agrícola da ESALQ; na saúde com a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Instituto Butantã e a Escola de Medicina de São Paulo; e o sistema de universidades, que direcionam grande parte de suas pesquisas à indústria.

Estes centros de pesquisa atuam, principalmente, nas áreas da produção agroindustrial (com a fixação do nitrogênio desenvolvido pela EMBRAPA); no desenvolvimento de novas espécies vegetais e no programa energético. Como principais centros de pesquisa pública no país enfatiza-se o Centro Nacional de Recursos Genéticos (CENARGEM) da EMBRAPA e o Centro Biotecnológico da Universidade do Rio Grande do Sul.

No setor privado destaca-se a Agrocereis (sementes, suinocultura e avicultura), a Biomatrix (sementes de plantas), PECPLAN, Campos Verdes Empreendimentos Rurais e Volkswagen (criação de gado), Grupo Perdigão (frangos), Novo Industri (vinhos) etc. (MARTINE e CASTRO, (1985).

Como se pode observar, a estrutura científica e tecnológica montada no país está caracteristicamente voltada para os grandes setores agroindustriais, no atendimento a uma

produção especializada voltada para grandes mercados, em consonância com o modelo produtivista, industrial e setorial assumido pela economia brasileira mais intensivamente a partir dos anos 60.

Em contrapartida, não se observa uma prioridade no envolvimento da política científica e tecnológica do país com os setores produtivos da agricultura menos intensiva no uso de agroquímicos, ou seja, com a pequena produção. Este é considerado, nos documentos oficiais que preconizam sobre o desenvolvimento sustentável, um setor prioritário capaz de potencializar a prática de uma agricultura com maior respeito ao meio ambiente e mais justa socialmente quanto à geração de renda, a fixação do homem no campo e a produção mais saudável de alimentos. Por isso, além de redefinir e reestruturar a política científica e tecnológica no país, para atender as orientações de uma política de sustentabilidade, o governo precisaria também redefinir suas prioridades dando maior atenção aos setores produtivos menos favorecidos pela política atual, que abrigam os maiores índices de pobreza, com baixa produtividade e pouca participação nos mercados de produtores e consumidores.

Seria preciso que o Estado assumisse os riscos de uma pesquisa voltada para esses setores produtivos, investindo em recursos humanos (grande parte de nossa riqueza), em educação, saúde e alimentação básica, reproduzida no longo prazo ou de forma sustentável, uma vez que a pesquisa e a tecnologia privadas não serão responsáveis pelo nosso desenvolvimento social, mas sim pela acumulação privada e setorial.

Portanto, cabe ao Estado desenvolver uma tecnologia apropriada à realidade local e ao aproveitamento dos recursos naturais e humanos, na tentativa de formar uma sociedade educada e capaz de incorporar as inovações tecnológicas mais saudáveis e as alternativas de produção rumo ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, seria preciso mudar a concepção ideológica produtivista do país e as suas prioridades na pesquisa científica e nos setores produtivos e sociais.

“Quanto ao alegado esgotamento tecnológico do padrão dominante, que teria criado espaço para novas tecnologias do tipo biologia e por isso mesmo, menos industriais, é no mínimo ingênuo. A autonomia da política científica e tecnológica para eleger prioridades que favoreçam a resolução de problemas de alimentação básica, é relativizada pelas formas em que o conhecimento científico e tecnológico será apropriado privadamente a nível internacional” (CASTRO e SILVEIRA, 1985, p. 117).

Dessa maneira, a formação da política ambiental brasileira se tem mostrado à margem do processo de desenvolvimento econômico e da própria garantia de reprodução das necessidades básicas de sobrevivência das comunidades mais pobres, tendo em vista que a primazia na concepção das políticas de desenvolvimento tem sido o crescimento econômico, considerando os problemas ambientais como questões de soberania e segurança nacional, além da burocratização no gerenciamento ambiental.

De acordo com FERREIRA (1995, p. 173), apesar de o Brasil ter se transformado em uma das mais avançadas sociedades industriais e capitalistas do Terceiro Mundo, a sua formação social ainda guarda características patrimonialistas e clientelistas, que formaram uma sociedade pobre de consciência social e ambiental, em que as leis são desrespeitadas, prejudicando sensivelmente a formação da política ambiental que é marcada por um caráter *“hierárquico, paternalista, repressivo e autoritário”*.

Finalmente, a nível do discurso oficial nacional e internacional, a Agenda XXI foi o mais importante documento da política ambiental mundial lançado por ocasião da CNUMAD-92. Representa o auge das posições do ambientalismo em todo o mundo, sendo considerado por algum tempo como um grande avanço em termos do diálogo entre dirigentes de várias nações, na fixação de acordos e prioridades para a preservação do ecossistema mundial.

Este documento significou sobretudo o reconhecimento da condição de pobreza da maioria da população mundial e da sua responsabilidade na degradação do meio ambiente pela aplicação de práticas arcaicas de produção, principalmente, na agricultura. Portanto, fica claro que o investimento em questões básicas como: saúde, educação e formação profissional são cruciais para a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis, que garantam a reprodução da população pobre a longo prazo, sem degradar o meio ambiente. Mais uma vez a responsabilidade das nações desenvolvidas industrializadas quanto à agressão ao meio ambiente é relativizada e a tônica das discussões se volta mesmo para as questões sociais dos países pobres.

Admite-se uma cooperação internacional de apoio dos países desenvolvidos aos países subdesenvolvidos, seja no aspecto político e financeiro, em prol da redução da pobreza, da recuperação e conservação dos ecossistemas, seja no desenvolvimento fundado em bases sustentáveis.

Para tanto, a Agenda XXI contemplou nas suas atividades gerais: novas relações de comércio, combate a pobreza, políticas de desenvolvimento científico e tecnológico, políticas agrícolas sustentáveis, políticas de sustentabilidade nos países pobres, correlação entre meio ambiente e desenvolvimento, entre outras. Mas, a exemplo dos demais documentos oficiais, a Agenda XXI, enfatizou sobremaneira o papel dos países pobres na preservação do meio ambiente e na construção do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que não evidenciou a responsabilidade dos países desenvolvidos industriais como os maiores poluidores e degradadores do meio ambiente e, em especial, na extensão desse modelo degradador aos países pobres.

Conforme se pode relacionar, a política ambiental brasileira está oficialmente engajada com a política ambiental mundial da Agenda XXI, mas na prática pouco tem realizado quanto à implementação de uma política sustentabilista, já que a sua estrutura produtiva ainda segue claramente o modelo produtivista industrial degradador. Quanto à questão ambiental o que se tem conseguido realizar são ações isoladas de preservação de reservas ambientais, contenção do desflorestamento e políticas assistencialistas às comunidades pobres, mas não uma política de reestruturação produtiva das realidades locais com vista ao desenvolvimento sustentável.

No nível político, são os planos de desenvolvimento regional os principais responsáveis ao atendimento das especificidades socioeconômicas locais. Mas o que se observa é a sua estreita ligação com a política macroeconômica que se traduz no atendimento setorial dos segmentos produtivos. Por isso, torna-se bastante complicada a situação de regiões de menor representatividade econômica no país, como o Nordeste, que abriga grande parte da população pobre rural do país, com alto índice de analfabetismo, endemias, mortalidade adulto e infantil devido a baixos índices calóricos e baixa geração de renda e emprego.

A política científica e tecnológica do país, juntamente com a política de desenvolvimento não tem visado a reestruturação produtiva das regiões e das comunidades pobres em prol do desenvolvimento sustentável, mas à preservação do modelo de desenvolvimento industrial, privilegiando os setores produtivos mais dinâmicos para o mercado externo, setorial e industrial degradador. Este comportamento da política econômica tem contribuído também para a preservação do sistema capitalista em bases degradadoras do meio ambiente e da acumulação do grande capital nos países

desenvolvidos, em meio à falácia do desenvolvimento sustentável justo, nos aspectos social, ambiental e econômico.

2.3 – O Estado no Brasil e a Concepção Sustentabilista

As políticas públicas desenvolvidas pelo Estado no Brasil obedecem a uma clara relação com os paradigmas políticos e econômicos que surgem na conjuntura internacional. Ou seja, o momento atual é caracterizado por uma redefinição nos parâmetros do modelo de desenvolvimento econômico com a variável ambiental; o que pode não significar definitivamente a mudança do modelo industrial degradador, da má utilização dos recursos naturais não renováveis, para um modelo ambientalmente e socialmente sustentável, mas um alerta para a comunidade internacional quanto ao nível de destruição ambiental que a produção material submeteu a natureza, assim como pela degradação humana e barbárie social a que foi submetida grande parte da população pobre pelo modelo de desenvolvimento vigente.

Todavia, o paradigma do desenvolvimento sustentável surge mais pelo aspecto político do ambientalismo mundial que por uma necessidade de transformação das forças produtivas do sistema capitalista, já que a produção material mundial se processa em bases industriais capitalistas, apesar da ameaça constante do fim das reservas naturais de matérias-primas.

Assim, o Estado é forçado a assumir as regras gerais da política ambiental mundial, reorientando, a nível oficial, uma política de desenvolvimento econômico e social com vista ao desenvolvimento sustentável. A própria atuação do governo na área ambiental em relação à política de desenvolvimento macroeconômica mostra que a política ambiental ainda não é prioridade no Brasil como elemento de reestruturação produtiva. Pois as prioridades do Estado ainda são o favorecimento a uma política de crescimento/ desenvolvimento econômico nas bases industriais capitalistas.

Por isso, o grau de adesão à política ambiental é bastante relativo, tendo em vista que para os países desenvolvidos a questão ambiental se apresenta em relação ao resto do

mundo sob um conteúdo diferente,¹² que diz respeito à agricultura limpa e a alternativas de renda para agricultores com realidades semelhantes ou mesmo por uma questão política de valorização do capitalismo verde. Já para os países subdesenvolvidos a questão ambiental e as políticas de desenvolvimento sustentável, além de referir-se à preservação do meio ambiente, chamam a atenção para a pobreza e a produção de alimentos de subsistência que garanta a reprodução do homem.

Portanto, para o Brasil, observa-se inicialmente uma incompatibilidade entre a lógica da política ambiental, disseminada oficialmente pelos organismos internacionais,¹³ e a realidade local brasileira. Esta, por sua vez, caracteriza-se inicialmente por uma enorme diversidade ambiental entre as regiões, com uma crescente demanda social e com uma política de desenvolvimento que privilegia os setores dinâmicos que competem para o enriquecimento do grande capital nacional e estrangeiro, e ainda contribui para o desenvolvimento capitalista nos países centrais com a sua clássica função de economia complementar e fornecedora de matérias-primas.

Dessa forma, a política de desenvolvimento sustentável não é assumida na íntegra pelo Estado no Brasil, uma vez que é “forçado” a adotar certas medidas de acordo com a política ideológica do ambientalismo dos países desenvolvidos e em consonância com um movimento conjuntural da política externa. Assim, o desenvolvimento sustentável deixa de ser considerado um paradigma, já que não consegue ser implementado efetivamente por todas as nações dentro do modelo de produção capitalista vigente.

As políticas internas ambientais e de sustentabilidade obedeceram mais à lógica geral da política ambiental proposta nos documentos oficiais internacionais que às especificidades e demandas sociais locais, o que significa pouco amadurecimento da consciência social e ambiental brasileira. A existência dessa consciência poderia ter desencadeado, pela própria sociedade, transformações no sistema produtivo com vista a um desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável, além de reduzir a indecisão a nível institucional quanto à realização da pesquisa pública, orientando melhor as prioridades nessa área. Ou seja, o Estado no Brasil se orienta mais pela conjuntura externa que pelas necessidades e demandas internas.

¹² Do ponto de vista analítico seria nada mais do que a defesa dos recursos naturais para a preservação do sistema capitalista industrial nos países desenvolvidos frente à relação de poder com os países periféricos produtores de matérias-primas para os primeiros.

¹³ Que representam os interesses dos países desenvolvidos.

Todavia, o grande problema do Estado brasileiro não tem sido a questão ambiental. Esta tem se orientado mais ao aspecto da preservação e contenção do desflorestamento e não pela ameaça de destruição dos recursos naturais indispensáveis à produção material. Mas o principal enfoque dado à política pública, depois do crescimento e estabilidade econômica, tem sido o combate à pobreza e à miséria social, que é uma das principais ameaças à reprodução capitalista nos países pobres. Pois uma população demasiadamente pobre de educação, saúde e das condições básicas da reprodução humana, é prejudicial ao sistema, na medida em que passa a representar um contingente de mão-de-obra extremamente desqualificada, o que implica um aumento de desperdício e prejuízo na produção, além de representar um mercado consumidor muito aquém das suas condições potenciais.

Por isso, na década de 1990 o governo brasileiro tem investido na requalificação da mão-de-obra em direção a uma profissionalização técnica que atenda às demandas industriais, revertendo o quadro histórico de analfabetismo e desqualificação do trabalho no Brasil, uma vez que a educação é um dos pressupostos fundamentais para levar o país a um nível satisfatório de competitividade no mercado externo frente ao processo de globalização. Ou seja, nesse momento de expansão dos mercados é crucial que o Brasil mantenha a sua posição tradicional de exportador no mercado estrangeiro, até como forma de garantir a sua participação nesse mercado, o que significa a confirmação da política desenvolvimentista como prioridade na pauta econômica do Estado brasileiro.

Apesar do discurso oficial de combate à pobreza e da pressão internacional, as políticas públicas nessa área orientam-se numa tendência assistencialista de curto prazo, mesmo porque a política macroeconômica se mostra antagônica a uma maior geração de emprego e uma redução da miséria social em geral. Assim, as propostas dos documentos oficiais refletem na maioria uma resposta do Estado aos movimentos sociais internos e à comunidade internacional, e não exatamente a uma proposta de reestruturação produtiva visando o desenvolvimento econômico sustentável, já que isto contraria o modelo vigente pautado no capitalismo industrial.

Portanto, a política geral de desenvolvimento sustentável se traduz em políticas assistencialistas de combate à miséria social, como consequência do próprio modelo de desenvolvimento e da falta de geração de emprego. O direcionamento que se dá à política de desenvolvimento não tem atendido satisfatoriamente à maioria da população pobre que vive marginalizada nas grandes cidades em busca do emprego urbano e da população rural

que vive da pequena agricultura de subsistência e da assistência social e previdenciária do governo.

De acordo com GRAZIANO DA SILVA (1995, p. 135) “*os pobres do campo nos anos 90 são os trabalhadores temporários sem vínculo empregatício e pequenos produtores não modernizados que trabalham por conta própria e que se concentram no Nordeste*”. O autor utiliza o critério da renda total e da renda *per capita* para mostrar que a proporção de famílias pobres é bem mais acentuada quando o local de residência é o meio rural, ou seja, entre as famílias agrícolas. Constata, também, que é no Nordeste onde se encontra a maior concentração dessas famílias, com quase metade das famílias agrícolas do país residindo nessa região: 44,3%.

Esse quadro de pobreza representa o resultado das políticas de desenvolvimento nacional e regional que privilegiaram a expansão industrial e a modernização agrícola, impulsionados pelo grande capital, ao mesmo tempo que refletia a marginalização da pequena produção de subsistência, gerando a diminuição do emprego agrícola e a expulsão de grande parte da população rural para as cidades, em busca do emprego urbano, e formando o caos social nas grandes cidades (marginalização, violência e pobreza). Os que no campo ficaram foram os mais idosos, que recebem a assistência previdenciária do governo, fator importante na contenção da miséria extrema no Nordeste, ou os poucos que “sobrevivem” com a pobreza.

Para GRAZIANO DA SILVA (1995), a ação do Estado no combate à pobreza no campo deveria se orientar na articulação de políticas estruturais com políticas sociais compensatórias assistenciais, constituindo a base de uma política rural. As Tabelas 2.1, 2.2 e 2.3 proporcionam uma clara visão da realidade social e econômica do Nordeste em relação ao resto do Brasil.

A região Nordeste representa quase 30% da população total do país, sendo onde se observam os piores índices de mortalidade infantil, esperança de vida e analfabetismo. Também é onde se encontram os piores índices de geração de emprego, com um percentual bastante alto das pessoas que recebem até um salário mínimo e das pessoas dependentes do sistema previdenciário. Observa-se, ainda, que o Nordeste é a região que menos contribui com a previdência social (71,1% da PEA não contribuem), o que significa que é o Estado que tem que arcar com o déficit.

Na verdade, o Estado passa a desempenhar uma função assistencialista e paternalista, ao mesmo tempo em que reduz o efeito de miséria generalizada garantindo

uma renda mínima. Mas, não incentiva a geração produtiva da renda com caráter sustentável, ou seja, contribui para a conservação e o aumento do ônus social sobre o Estado. Neste sentido,

“(...) o principal dilema atual do desenvolvimento sustentável (...) se encontra entre a necessidade de continuar ampliando e consolidando suas bases de sustentação político-social, a fim de transformar-se numa alternativa realista ao modelo de desenvolvimento dominante, e a necessidade de dar uma forte base científica a suas políticas, a fim de que também sejam realistas, ainda a risco de contradizer os pressupostos ideológicos de alguns setores de sua base político-social” (VIOLA e LEIS, 1995, p. 79).

TABELA 2.1 - BRASIL – Indicadores da desigualdade regional

INDICADOR	FONTE	ANO DE REFER.	REGIÕES					BRASIL
			NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C.OESTE	
População (%)	IBGE	1991	7,0	28,9	42,6	15,1	6,4	100,0
População rural (%)	IBGE	1991	12,0	46,4	20,8	15,9	4,8	100,0
População urbana (%)	IBGE	1991	5,4	23,2	49,7	14,8	6,9	100,0
Produto total (%)	IBGE	1985	4,1	13,6	59,2	17,7	6,0	100,0
Produto industrial(%)	IBGE	1985	4,1	12,0	65,8	15,7	2,4	100,0
Produto agrícola (%)	IBGE	1985	6,5	20,6	38,3	27,1	7,5	100,0
Produto per capita (Brasil=100)	IBGE	1985	69,9	47,2	137,8	109,8	88,2	100,0
Esperança de vida (anos)	IBGE/IPEA	1988	68,2	58,8	67,1	70,1	68,4	64,9
Mortalidade infantil	Simões	1988	47,8	79,6	33,9	29,9	38,0	47,5
Pessoas de + de 10 anos sem instrução ou menos de um ano de instrução	IBGE	1990	12,6	34,5	11,3	11,1	16,6	18,1
Indigentes (%)								
- na própria população	IPEA	1990	13,9	40,9	12,4	18,1	16,1	21,9
- no total do país	IPEA	1990	2,2	54,5	25,2	12,9	5,2	100,0
População ocupada que ganha até um salário-mínimo (%)	IBGE	1990	18,2	40,8	18,2	16,0	20,8	24,2
População ocupada que não contribui para a previdência social (%)	IBGE	1990	52,1	71,1	36,3	50,2	55,6	50,0

Fonte: AFFONSO, R. B. A. e SILVA, P. L. B., 1995, p. 269.

TABELA 2.2 - BRASIL – Número de pobres e incidência da pobreza absoluta segundo regiões

REGIÕES	TOTAL						URBANA						RURAL					
	1970		1980		1988		1970		1980		1988		1970		1980		1988	
	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%	1000	%
Norte	1.865.3	59.3	1.738.4	30.9	1.327.4	29.1	615.4	44.3	584.3	20.0	1.327.3	29.1	1.249.9	71.0	1.154.1	42.6	ND	-
Nordeste	19.422.1	76.8	16.657.2	49.6	23.776.3	58.8	6.199.5	60.2	5.602.8	33.1	10.277.3	45.7	13.222.6	88.3	11.054.5	66.2	13.499.0	75.1
Sudeste	13.178.5	37.7	5.468.2	12.0	11.426.1	18.5	6.016.8	24.0	2.848.8	6.9	7.057.7	13.4	7.161.6	72.7	3.119.3	36.3	4.368.4	47.8
Sul	7.568.2	51.4	3.336.5	18.2	5.418.0	25.0	1.905.9	29.8	1.002.5	8.8	2.241.4	15.5	5.662.4	68.0	2.334.0	33.8	3.176.7	44.2
Centro-oeste	2.640.5	58.4	1.746.7	24.1	2.874.6	29.7	918.2	42.7	753.8	15.3	1.489.7	20.9	1.722.3	72.7	992.9	42.7	1.384.9	54.2
Brasil	44.676.6	54.1	29.447.0	24.8	44.822.4	32.5	15.655.8	34.6	10.792.2	13.9	22.393.4	22.1	29.018.8	77.8	18.654.8	50.1	22.429.0	60.9
Norte		4.2		5.9		3.0		3.9		5.4		5.9		4.3		6.2		-
Nordeste		43.5		56.6		53.0		39.6		51.9		45.9		45.6		59.3		60.1
Sudeste		29.5		20.3		25.5		38.4		26.4		31.5		24.7		16.7		19.5
Sul		16.9		11.3		12.1		12.2		9.3		10.0		19.5		12.5		14.2
Centro-oeste		5.9		5.9		6.4		5.9		7.0		6.7		5.9		5.3		6.2
Brasil		100		100		100		100		100		100		100		100		100

Fonte: AFFONSO, R. B. A. e SILVA, P. L. B., 1995, p. 268.

TABELA 2.3 - BRASIL - Evolução da PEA segundo regiões e setores produtivos 1970-1980-1990

REGIÕES	PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS SETORES								
	PRIMÁRIO			SECUNDÁRIO			TERCIÁRIO		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Brasil	44,3	29,9	22,8	17,9	24,4	22,7	37,8	45,7	54,5
Norte	57,0	43,2	-	11,4	17,5	-	31,6	39,3	-
Nordeste	62,5	49,9	37,9	10,6	14,9	15,8	26,8	36,0	46,3
Sudeste	26,6	16,2	12,1	25,2	31,6	28,3	48,2	52,2	59,6
Sul	54,1	33,7	30,7	14,4	23,6	21,3	31,5	42,7	48,0
Centro-Oeste	53,8	31,8	22,5	11,6	16,8	16,3	34,6	51,4	61,2

Fonte: AFFONSO, R. B. A. e SILVA, P. L. B., 1995, p. 264.

As políticas para o desenvolvimento do Nordeste, a partir da década de 1960, apresentaram, a nível de discurso oficial, um conteúdo reformista da base socioeconômica dessa região, propondo sempre a criação de alternativas para a geração de emprego e renda e para a contenção da pobreza, com uma atenção especial voltada para os pequenos produtores;¹⁴ todavia, o que se pode observar, ao longo das últimas três décadas, é que estas propostas ficaram mesmo ao nível do discurso. Pois a reestruturação produtiva que se promoveu visou os segmentos da indústria e da agroindústria, em consonância com a política nacional de desenvolvimento, enquanto os segmentos da agricultura de subsistência foram marginalizados do processo de desenvolvimento, contrariando a política de geração de emprego e renda.

Dessa forma, não se vislumbra uma grande diferença entre o objetivo de desenvolvimento socioeconômico do Nordeste presente a nível institucional, nas décadas de 1960 e 1970, em relação ao conteúdo social das políticas de desenvolvimento sustentável propostas na década de 1990 a nível nacional e regional, uma vez que ainda são os aspectos da pobreza, da renda e do emprego, incorporados à questão ambiental nos anos 90, os problemas fundamentais a serem combatidos no Terceiro Mundo pelas chamadas políticas de sustentabilidade.

Portanto, um dos aspectos cruciais neste momento é observar até que ponto o paradigma do desenvolvimento sustentável hoje não representa uma política de reestruturação

¹⁴ O papel das políticas públicas no Nordeste será melhor explorado no Capítulo 3.

produtiva no Nordeste brasileiro apenas no nível do discurso oficial, como o foram as políticas de desenvolvimento para esta região nas décadas anteriores. Pois, se o Estado no Brasil ainda segue abertamente a política do crescimento/desenvolvimento econômico, atendendo às regras gerais do mercado internacional, a tendência mais provável é que continue privilegiando os setores mais produtivos da economia (indústria, agroindústria), deixando as questões ambientais e sociais em segundo plano, e preservando a sua histórica função assistencialista aos segmentos sociais marginalizados e às regiões menos desenvolvidas na economia nacional.

Neste caso, não havendo uma ação intervencionista e reestruturadora do Estado no Nordeste, a situação socioeconômica desta região tenderia a se agravar com as demandas sociais crescentes. Neste contexto, entende-se que a proposta de desenvolvimento sustentável que se tenta implementar a nível nacional e regional, apresenta um conteúdo mais político do que reformador, além de que uma política de sustentabilidade para o Nordeste seria naturalmente implementada pelo Estado, já sendo na sua natureza dependente, o que contradiz a pressuposição de sustentabilidade econômica, podendo implicar novamente no assistencialismo, no clientelismo e na preservação da miséria social, a exemplo das políticas anteriores. Esta relação poderá ser melhor analisada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFORMAÇÃO DA BASE PRODUTIVA NO NORDESTE: UM CONFRONTO COM A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Conforme visto nos capítulos anteriores, a política atual de desenvolvimento sustentável é mais uma tentativa (ou resposta política) de redefinição dos parâmetros de desenvolvimento regional e nacional privilegiando o respeito às questões ambientais e a sua relação com o homem.

Todavia, este capítulo procura mostrar que as políticas anteriores de desenvolvimento regional, especialmente a partir da década de 1960, já apresentavam uma preocupação com a pobreza, com o melhor aproveitamento dos recursos locais e com a integração da economia regional à nacional. Assim, pelo menos quanto ao discurso oficial do governo, a preocupação com o melhor aproveitamento dos recursos naturais e a minimização da pobreza nas áreas menos desenvolvidas não vem significar um avanço inédito da política mundial de sustentabilidade. Mas representa um dos grandes argumentos que, por várias vezes, guiou o *marketing* político durante décadas no Brasil, para captar recursos financeiros e o apoio de organismos internacionais que proporcionaram o desenvolvimento concentrado de grandes segmentos industriais e agrícolas. Ou seja, os programas de desenvolvimento regional centrados na redução da pobreza e das desigualdades regionais conseguiram ampliar essa

realidade, na medida em que serviram como resposta política, assistencialista, às demandas sociais, em muitos momentos, favorecedores de grupos do grande capital, industrial e agrícola.

A partir dessa ótica, torna-se importante observar um pouco como se processou o desenvolvimento regional e como este evoluiu para a política de sustentabilidade¹⁵, para depois observarmos mais detidamente os planos de desenvolvimento regional a partir da década de 1960.

3.1 – O Sentido da Política Regional antes dos anos 50

A fase da política regional no Nordeste antes da década de 1950 caracterizava a região sobretudo pelo problema das periódicas estiagens e tentava solucionar o problema através da criação de órgãos destinados à melhor viabilização do abastecimento hídrico. A construção de açudes, barragens e outros tipos de reservatórios de água que garantissem o abastecimento da região mais atingida pela seca seria, também, a garantia da redução da pobreza, entendida naquele momento como uma consequência da deficiência hídrica da região.

Todavia, enquanto a ação do Estado se apresentava através da criação de órgãos atenuadores das consequências das secas, entendendo o problema do Nordeste como de natureza hídrica, encobria-se outra questão fundamental para o entendimento do suposto atraso da economia nordestina: a histórica divisão regional do trabalho, na medida em que se desenvolve o próprio Capitalismo no Brasil. Ou seja, a economia nordestina era representativa na economia nacional até o momento em que esta se caracterizava como economia agrária-exportadora.¹⁶

A produção agrícola para exportação representava o dinamismo da economia brasileira, alternando-se através dos vários ciclos produtivos (algodão, soja, borracha, café etc., além da mineração). As atividades que vão se desenvolvendo no Brasil a partir do descobrimento são de extrativismo vegetal e mineral e atividades agrícolas extensivas,

¹⁵ Apresenta-se uma análise rápida desse período, na medida em que se tem como intuito mostrar a evolução da política regional para relacioná-la com a política de desenvolvimento sustentável atual.

¹⁶ Um maior aprofundamento do desenvolvimento econômico brasileiro pode ser visto em BRUM, A. (1993).

aproveitando as grandes extensões de terras e o trabalho escravo indígena e africano. Naquele momento o mercado e as condições de produção não exigiam um nível técnico de produção mais avançado, concentrando-se mesmo na atividade extensiva. A formação agrária vai-se dando de forma concentrada e, apesar dos vários conflitos pela terra datados desde o século XIX, essa estrutura ainda perdura até os dias de hoje. É, portanto, sob uma estrutura agrária concentrada, o conseqüente privilégio de uma Oligarquia Agrária e uma produção monocultora pouco especializada e tecnificada e baseada em trabalho escravo, que se forma a economia brasileira, voltada para o mercado externo.

Apesar das secas, o Nordeste ainda conseguiu contribuir substancialmente com a produção nacional (baseado nessa mesma estrutura produtiva concentrada e monocultora). Mas, com a intensificação do processo de industrialização nos países desenvolvidos e as influências desse processo no Brasil, gerou-se uma pressão por uma melhor especialização e qualidade dos produtos exportados pelo setor agrícola brasileiro, além das pressões pelo fim da escravatura em fins do século XIX, fazendo com que os diferenciais de produtividade da terra e a utilização da tecnificação sejam fundamentais. A produção de algodão, na qual o Nordeste era destaque absoluto, vai perdendo espaço para a região Sudeste que passou a investir mais em mecanização e insumos na produção. Além disso, o último ciclo agrícola representado pela cultura do café se destacou também no Sudeste, o que serviu para consolidar o espaço regional em que se formou a política no Brasil, o que por sua vez veio representar o privilégio do Estado às elites agrárias que se formaram naquela região, através de incentivos, da legislação agrária e das leis trabalhistas e de subsídios aos segmentos da agricultura de exportação.

Instalada a crise do café na década de 1930 e com o fim da hegemonia da economia agrária exportadora (FURTADO, 1989), passou a desenvolver-se no Brasil o processo de industrialização que, devido a concentração espacial do capital no Sudeste, o fortalecimento obtido pela economia agrícola e a conjunção de forças políticas naquela região, terminou desenvolvendo-se mais intensamente no Sudeste do país. As transformações políticas e econômicas no país na primeira metade do século XIX não foram de grande importância para o Nordeste, no sentido de que este tendeu a preservar a mesma estrutura agrária arcaica, consolidando-se na produção açucareira e perdendo em competitividade para o Sudeste, ao mesmo tempo em que se desenvolvia um segmento de pequenos produtores desqualificados e

descapitalizados (além de enfrentar o problema das secas), resultando uma produção de subsistência de repercussão apenas no mercado regional. Gerou-se, então, um grande contingente de pobres no meio rural nordestino, pouco assistidos pelo governo no que diz respeito à viabilidade de uma economia produtora de alimentos, representativa para o país.

Enquanto se desenvolvia a industrialização no Sudeste e a pobreza assolava o Nordeste, as promessas de emprego e desenvolvimento naquela região foram o grande atrativo para os migrantes nordestinos em busca de melhores condições, fase esta marcada principalmente pela década de 1940. Assim, o Nordeste funcionou como um dos principais fornecedores de capital humano para a industrialização do Sudeste, além de também contribuir, através das exportações regionais, com bens primários que serviriam para abastecer inicialmente os centros urbanos em formação. No entanto, o desenvolvimento do Sudeste não significou crescimento para o Nordeste, a pobreza aumentava e os setores produtivos serviam como complementares ao desenvolvimento do Sudeste, não gerando riqueza sustentável a nível regional. As atenções do Estado estavam todas voltadas para aquela região, vendo o Nordeste como uma região problema para o país, sendo que, naquele momento, as secas seriam o principal motivo para o atraso econômico e para o aumento da pobreza, principais determinantes das desigualdades regionais.

Assim, o início da industrialização do Sudeste e a perda de destaque do setor rural na economia exportadora terminaram por estabelecer uma clara divisão regional do trabalho, em que a economia nordestina funcionou principalmente como economia complementar ao desenvolvimento do Sudeste, fornecedora de matérias-primas e material humano, ou seja, transferência de capital gerando riqueza em outra região, como uma "*lei própria do Capitalismo*".¹⁷ A economia nordestina permaneceu aquém da economia nacional, preservando uma crescente população pobre, em sua maioria rural, e uma Oligarquia rural receptora de benesses do Estado, gerando ao mesmo tempo uma classe política tradicional e conservadora na região.

Foi baseada nesta realidade que se formou a política regional (ou de assistência) do Estado, para resolver o problema do atraso socioeconômico do Nordeste, como uma consequência das constantes estiagens. A ação do Estado na primeira metade do século XX se

¹⁷As regiões mais desenvolvidas se utilizam da exploração dos recursos produtivos das regiões menos desenvolvidas, que servem como economias complementares ao desenvolvimento das economias centrais.

deu, principalmente, pela criação de órgãos, objetivando a construção de reservatórios de água e a amenização dos efeitos das secas sobre a população atingida. O primeiro órgão que marcou a sucessiva criação desse tipo de obra foi a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), criado em 1909 e designado originalmente como IOCS. Em 1945, em substituição ao IFOCS, foi criado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). O DNOCS desenvolveu como principal linha de ação a construção de açudes (açudagem pública a cargo exclusivo do governo federal e, por cooperação, executado por governos estaduais, municipais e particulares), perfuração de poços tubulares, abertura de rodovias e estradas e instalação de rede hidrelétrica.

Esses órgãos representaram a preocupação do governo numa “luta contra as secas”, em que a falta de água era considerado o principal problema do Nordeste na época. Esta atitude, no entanto, é mais forte nos anos de seca mais acentuada, em que se evidencia a falta de alimentos, tanto para os seres humanos como para os animais, levando ao aumento da miséria. Grandes açudes foram construídos, principalmente em propriedades particulares, e a intervenção do governo para minimizar os efeitos das secas terminou funcionando como um tipo de assistencialismo imediato e não sustentável, uma vez que se limitava ao abastecimento de cestas básicas durante os períodos da seca, não demonstrando a preocupação em criar formas alternativas para viabilizar a agricultura ou outras formas alternativas de se produzir riqueza nas regiões mais secas.

Dessa forma, até pelo menos a década de 1950, a atuação assistencialista do Estado e a criação de órgãos para o combate às secas não serviram para transformar a realidade de pobreza e atraso econômico do Nordeste em relação ao Sudeste, pois findos os recursos assistenciais, o problema da inviabilidade produtiva continuava, seja pela falta de água, pela estrutura agrária concentrada, pela falta de assistência técnica adequada ou pela descapitalização da grande maioria dos pequenos produtores rurais.

“A limitação principal dessa intervenção ‘hidráulica’ (...) residiu na sua característica de política destinada a defender a região contra um fenômeno periódico da natureza, jamais chegando a ser uma política de desenvolvimento capaz de intervir no processo que gerava a pobreza do homem rural nordestino” (SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 37).

A ação do governo em relação à seca assumiu uma mudança de conotação a partir da criação da Companhia Hidro-elétrica do São Francisco (CHESF) em 1945, uma vez que a região em torno do Vale do São Francisco passou a representar uma área com grande potencial de desenvolvimento, através da agricultura irrigada. Essa nova ótica permitiu que fosse repensada a política regional naquela região, reforçando-se uma nova concepção de desenvolvimento para o Nordeste com a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) em 1948, mais tarde transformada em Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) e, finalmente, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), objetivando o desenvolvimento econômico e social na sua área de atuação.

Estes dois órgãos representaram importante avanço quanto ao fornecimento de energia elétrica, construção de estradas e na área de colonização na região do vale do São Francisco. No entanto, seu efeito foi mais localizado e não representaria a curto prazo uma mudança na posição do Nordeste atrasado socioeconomicamente frente à economia nacional, já que preservava-se uma estrutura agrária e de poder concentrada,¹⁸ gerando a miséria e a migração em massa de sua população pobre para o Sudeste em busca de sobrevivência.

“(...) É amplamente reconhecido, que até os anos cinquenta, tinha-se no Nordeste a presença de um Estado imobilista, capturado pelas oligarquias regionais, que utilizavam os fundos públicos para a sustentação dos seus interesses econômicos e para a consolidação do seu poder político, viabilizando um sistema arcaico de produção e de dominação” (CARVALHO, 1987, p. 47).

Como pode-se observar nesta fase, a ação do Estado para com o Nordeste se orientou, principalmente, no combate às secas e no assistencialismo momentâneo à população atingida. Por outro lado, a região Sudeste encontrava-se numa fase bastante importante no que diz respeito ao desenvolvimento da industrialização da economia nacional (representada pelo Sudeste). Naturalmente, aquele era o centro de desenvolvimento da nação e o Nordeste a região também naturalmente atrasada devido às secas. Então, gerava-se no país a concepção de desigualdades regionais, em que caberia ao Estado minimizar a miséria de uma região

¹⁸ A criação do Instituto do Açúcar e do Alcool em 1933 representa o apoio claro do Estado ao segmento dos grandes plantadores de cana, um dos poucos produtos de destaque no Nordeste para a economia nacional.

através do assistencialismo e incentivar o dinamismo de outra com uma política de incentivos e infraestrutura necessários.

Esta política terminou gerando um contingente de miseráveis no Nordeste rural a tal ponto de representar uma “ameaça” ao próprio poder dos latifúndios e engenhos. A revolta contra o *status quo* na região se transformou em luta por reforma agrária e motivo de preocupação nacional de uma possível revolução socialista.¹⁹ O movimento mais representativo foi o denominado de Ligas Camponesas, surgido em Pernambuco.

A crise agrária no Nordeste foi agravada também com o fim do primeiro ciclo econômico industrial, em fins dos anos 50, diminuindo sensivelmente as oportunidades de emprego para os imigrantes nordestinos no Sudeste, juntamente com a baixa geração de empregos no Nordeste, resultando no aumento da miséria no meio rural. Esta situação de calamidade social e possível revolução foi reconhecida pelo mundo desenvolvido na época e, com isso, passou a haver uma maior pressão sobre o Estado, por uma nova atitude que mudasse a concepção de desenvolvimento para o Nordeste, que fosse capaz de mudar a realidade socioeconômica de caos na região; uma política com uma perspectiva de desenvolvimento menos concentrada social e espacialmente, diferente da que vinha sendo utilizada até aquele momento.

3.2 – A Criação da SUDENE e a Mudança no Sentido da Política Regional

O aumento da pobreza e calamidade social no Nordeste e o surgimento de conflitos sociais no campo, na década de 1950, forçou o Estado a repensar uma nova estratégia de política regional. As demandas sociais exigiam uma resposta do governo.

A primeira reação clara de mudança no sentido da política foi a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952, com atribuições de instituição de estímulo ao desenvolvimento e ao aumento de investimentos na região. Nesse sentido foi criado o

¹⁹ Como reflexo da revolução Cubana em 1957.

Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), destinado à realização de estudos econômicos na região, para uma melhor orientação da política de investimentos.

Ao longo da década de 1950, do ponto de vista conjuntural, a industrialização no Sudeste recebeu forte incentivo e um novo dinamismo através da política industrial desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek, representando um novo ciclo de investimentos industriais. Mas o final desta década já demonstrou cansaço dos investimentos estatais produtivos (já bastante endividado) e crescentes demandas sociais, com uma atenção especial para o Nordeste, devido aos conflitos pela terra. A crise social, juntamente com a crise de reprodução do capital industrial, terminaram exercendo pressão sobre o Estado por uma nova política de desenvolvimento nacional.

As graves consequências da seca de 1958, em conjunto com a crise da economia nacional, culminaram na criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1958, encarregado de dar um diagnóstico da realidade socioeconômica da região e realizar um plano de ação de desenvolvimento.

O GTDN apresentava quatro diretrizes básicas no plano de ação de desenvolvimento:

“a – intensificação dos investimentos industriais visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;

b – transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;

c – transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e,

d – deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar a economia da região ao *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida” (SUDENE, 1978, p. 14).

No entanto, era necessário mais do que a simples discussão dos problemas do Nordeste registrados em documento. As pressões sobre o Estado com o agravamento da situação de pobreza na região, com a seca de 1958, seria um dos principais fatores para a mudança na política oficial do governo de combate às secas. Foi criado, em 1959, o órgão demarcador

desse período, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), gigantesco nas suas dimensões, feitas para impressionar, e nas suas atribuições.

“(…) O projeto SUDENE viria a constituir uma resposta, em termos de formulação de objetivos, para o melhoramento das condições do Nordeste, no sentido de debilitar o centro de pressões sociais. Portanto, a política foi originalmente definida a partir de questões sociais” (MOREIRA, 1979, p. 52).

A SUDENE seria o principal implementador das estratégias de ação estabelecidas pelo GTDN. Apesar da tentativa de desenvolver uma política regional, o GTDN passou a incorporar abertamente o sentido do desenvolvimento implementado no Sudeste, ou seja, se a industrialização foi capaz de gerar crescimento e desenvolvimento naquela região, então o caminho mais indicado para desenvolver o Nordeste seria também o processo de industrialização. Foi, sobretudo, a política de industrialização assumida pelo GTDN/SUDENE que passou a compor a ênfase da política regional na década de 1960.

Contudo, os primeiros anos dessa década não apresentaram resultados práticos, uma vez que no cenário nacional ainda não haviam surgido todos os elementos necessários à implementação dessa política. A fase entre fins dos anos 50 e início dos anos 60 não foi marcada apenas pela crise socioeconômica no Nordeste, mas por uma crise de reprodução do capital industrial centrado no Sudeste. O Estado sempre se caracterizou como importante agente econômico, seja como financiador ou na formação da infraestrutura necessária à expansão do capital no Brasil. Ou seja, historicamente, o Estado no Brasil assumiu os riscos da expansão do capital, e sempre que se estabeleceu uma crise de sua reprodução, foi o Estado que respondeu com novos incentivos e subsídios. Portanto, não foi diferente na década de 1960. A burguesia industrial clamava por uma atitude do Estado para a retomada do crescimento do capital no país. O golpe de 1964 contra o governo João Goulart (a princípio progressista) levou os militares ao poder, que assumiram o compromisso de retomar o crescimento econômico.²⁰

Assim, dada a crise no Sudeste e a necessidade política de desenvolver o Nordeste (e

²⁰ Este período é mais conhecido como a fase do “Milagre econômico” entre 1968 e 1974, levando o país a atingir as maiores taxas de crescimento de sua história.

Norte), passou a ter sentido prático a política regional de industrialização. As indústrias do Sudeste foram atraídas para o Nordeste através de uma política de incentivos fiscais que tornava sensivelmente mais rentável o deslocamento das indústrias de uma região para outra. Tanto o capital nacional como estrangeiro puderam gozar desses incentivos. Rapidamente foi montada uma estrutura industrial no Nordeste capaz de proporcionar a expansão do capital industrial nessa região e da indústria de bens de capital no Sudeste, visto que mais uma vez a economia nordestina continuava servindo como complementar ao desenvolvimento do Sudeste,²¹ com condições de produção mais modernas para atender o mercado externo. Um dos incentivos mais conhecidos nessa época foi o chamado 34/18, transformado em Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), em 1974. O 34/18 era o artigo que regulamentava as inversões de capital, estrangeiro e nacional, feitas no Nordeste.

Enquanto se desenvolvia a industrialização no Nordeste, a SUDENE funcionava oficialmente como órgão de desenvolvimento regional, apesar de toda a política ser concebida no âmbito do governo federal, e terminou por se transformar no principal repassador de recursos para a implementação da política. Apesar de ter sido criada em 1959, o início das atividades da SUDENE só apareceram no I Plano Diretor para o período 1961-1963, objetivando quatro linhas básicas de ação:

- aproveitamento racional dos recursos de água;
- reestruturação da economia agrícola;
- racionalização do abastecimento; e,
- política de colonização.

Neste período a política de industrialização no Nordeste ainda não havia se iniciado, demonstrando uma tendência diferente dos objetivos iniciais da SUDENE, em contraste com a política nacional de desenvolvimento dos anos seguintes.

No II Plano Diretor da SUDENE, elaborado para o período de 1963-1965, observa-se uma continuidade do período anterior. Quanto ao aproveitamento dos recursos hídricos, desenvolve-se uma linha de levantamento e aproveitamento dos recursos naturais; e a política

²¹ Grande parte das indústrias do Nordeste eram filiais de indústrias do Sudeste, que se aproveitavam dos incentivos concedidos e do capital humano barato para expandir as indústrias matrizes no Sudeste. Por isso, quando se reduzem os incentivos essas indústrias voltam para sua região de origem.

de colonização passa a integrar as políticas de ‘ampliação da oferta de terras’, como parte do programa de reestruturação da política agropecuária regional.

A principal contribuição do III Plano Diretor, encaminhado no período 1966-1968, foi apresentar as dificuldades operacionais encontradas na execução da política de desenvolvimento para o Nordeste. Retirou-se a ênfase na economia agropecuária e foram assumidas medidas de “extensão rural” e de “aplicação de preços mínimos”; e uma orientação maior foi dada ao processo de industrialização. Permaneceu a política de racionalização dos recursos de água, mas a política de colonização perdeu em prioridade na execução.

O IV Plano Diretor, criado para o período 1969-1972, já começou a refletir o desgaste dos poucos resultados obtidos com a política da SUDENE nos anos anteriores. Tentou-se reafirmar e resgatar os objetivos anteriores dos planos, mas a sua desarticulação com a política nacional e a incoerência entre os recursos programados e as aplicações realmente efetivadas tornou a política da SUDENE lenta e ineficiente, não conseguindo desenvolver a região na sua política original. O IV Plano Diretor foi suprimido para dar lugar ao Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN) para o período 1972-1974, em consonância com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), incorporando melhor o sentido da política nacional.

A SUDENE passou de órgão encarregado de implementar a política regional para, na prática, funcionar como mero repassador de recursos, uma vez que a política regional (mesmo após a criação da SUDENE) era realizada no âmbito da esfera federal e, apesar das diretrizes gerais traçadas pela SUDENE, o resultado mais claro foi o descompasso entre os objetivos da SUDENE e a política na prática implementada pelo poder central. Assim, o principal motivo da pouca eficiência na implementação dos planos diretores da SUDENE se deve à desarticulação entre os objetivos da política econômica a nível regional e nacional.

“Os órgãos regionais de planejamento passam a atuar como entidades mais destinadas a apontar problemas e sugerir soluções, a serem ou não aceitas pelos órgãos centrais, e como executores das diretrizes baixadas pelos centros nacionais de planejamento” (SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 50).

Dessa forma, apesar do projeto SUDENE representar ideologicamente a tentativa de uma política regional, a ênfase da política nacional na segunda metade da década de 1960 foi dada ao processo de industrialização, como forma de recuperar a capacidade de reprodução do capital em crise no Sudeste. Nesse período, o Nordeste apresentou um importante crescimento do setor secundário e a economia nacional atingiu os maiores níveis de crescimento de sua história, com o chamado “milagre econômico”, apoiado no poder dos militares, na reestruturação financeira e tributária para conseguir um maior volume de recursos, além dos endividamentos externo e interno e de forte arrocho salarial.

O que se pôde observar nesse período (entre 1950 e 1960) foi uma mudança na concepção de política econômica para o Nordeste. Antes de 1950 os problemas do subdesenvolvimento da região foram atribuídos às causas hídricas, e o socorro à região mais atrasada do país vinha em forma de assistencialismo temporário no período das secas e na criação de órgãos destinados a solucionar o problema da falta de água, agindo principalmente na construção de reservatórios de água. Todavia, a permanência das consequências das secas e o aumento da pobreza com a baixa geração de emprego e renda na região forçaram uma mudança de atitude do Estado para com o Nordeste. A criação do BNB e da SUDENE apresentaram o Nordeste como região economicamente viável, a partir de uma política de desenvolvimento que privilegiava o investimento produtivo e o aproveitamento dos recursos naturais na região.

Por outro lado, a criação desses órgãos representaram mais uma resposta política do Estado, diante dos conflitos sociais que foram gerados em virtude da pobreza na região, do que o amadurecimento e o compromisso dos órgãos formuladores de política econômica em reestruturar a base produtiva do Nordeste. As prioridades do planejamento central terminaram por privilegiar a reprodução do capital industrial centrado no Sudeste, e que se aproveitou dos incentivos e subsídios oferecidos pelo Estado no Nordeste para recuperar-se da crise por que passava em sua região de origem. Assim, o Nordeste serviu temporariamente de mecanismo de reprodução do capital de outra região que, logo após a recuperação da crise, migrou para sua região de origem, interrompendo e limitando o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste.

De acordo com as prioridades de desenvolvimento da economia nacional, a criação da SUDENE significou (no aspecto político ideológico) uma resposta política do Estado às

demandas sociais no Nordeste e uma forma de justificar a criação de fundos e transferências de recursos para apoiar o desenvolvimento do capital industrial, que não deixou resultados significativos para a região (do ponto de vista social) e não conseguiu transformar de forma sustentável a estrutura agrícola da região, como era uma das propostas iniciais do GTDN/SUDENE. Foram obtidos avanços significativos apenas na área de infraestrutura, quanto à construção de estradas, eletrificação urbana e rural e à formação dos chamados distritos industriais. Permaneceu a reprodução da pobreza e a estrutura agrária concentradora e arcaica que contribuiu muito pouco para o desenvolvimento da região. A política da SUDENE de transformação da base produtiva agrícola do Nordeste, de geração de emprego e renda e de combate à pobreza foi suprimida pelo projeto nacional de desenvolvimento, preconizado no âmbito do poder central, privilegiador da reprodução do grande capital no país.

3.3 –O Fim da Prioridade Regional em prol do Desenvolvimento Nacional

Enquanto na década de 1960 predominavam políticas de desenvolvimento regional, em que destacou-se a necessidade política de um plano regional de desenvolvimento, na década seguinte buscou-se a integração da economia regional à nacional. Do ponto de vista conjuntural, este seria o momento em que os efeitos dos investimentos do Estado no Nordeste, para a recuperação do capital em crise no Sudeste, já começavam a surtir resultados. A economia do Sudeste voltava a apresentar maior dinamismo e a problemática da economia regional começava a perder destaque no planejamento nacional, principalmente porque as inversões do capital industrial começavam a migrar de volta ao Sudeste.

A SUDENE se transformou em órgão repassador de recursos e assumiu a responsabilidade de compatibilizar a política regional à nacional. Este momento foi percebido claramente com a absorção do IV Plano Diretor da SUDENE pelo PDN, criado para ser executado juntamente com o I PND, entre 1972-1974. Todavia, se já se pôde, até o momento, observar o descompasso entre a administração e a execução dos objetivos entre os órgãos federais e regionais, a tendência dos anos 70 não foi diferente. Nos Quadros 3.1 e 3.2, pode-se

observar algumas incoerências no modo de apresentação das metas propostas para o setor agrícola, no I PND e no PDN.

Quanto à questão do desenvolvimento tecnológico, o I PND limitava-se a descrever as quantidades previstas de utilização de fertilizantes, agroquímicos e mecanização, de um modo geral, sem indicar as áreas beneficiadas, nem muito menos uma programação do seu uso. Do mesmo modo, no PDN mencionava-se o melhoramento das condições de vida dos produtores, mas atribuiu-se responsabilidade ao PROTERRA, ao antigo Banco Nacional de

QUADRO 3.1 - BRASIL. I PND. Metas para o Setor Agrícola (1972/1974)

Item	Situação em 1970	Meta para 1974	Aumento (em %)
• Desenvolvimento tecnológico			
- Consumo de fertilizantes (em 1000 t. de nutrientes)	900	1.400	56
- Corretivos agrícolas (em t.)	1.390	2.400	73
- Defensivos agrícolas (em t.)	37.000	70.000	89
- Mecanização-tratores agrícolas (1)	97.000	130.000	34
• Assistência técnica (extensão rural)			
- Municípios atingidos (número)	1.548	2.200	42
• Desenvolvimento da infraestrutura agrícola			
- Programa de irrigação do Nordeste (ha)	30.000	70.000	133
Eletrificação rural			
- Linhas construídas (em Km)	6.600	26.000	294
- Potência instalada (milhões de kwh)	50	240	380
- Propriedades beneficiadas (número)	117.000	420.000	259
- Consumo de energia (milhões de kwh)	11	82	645
• Reforma agrária e colonização			
- Famílias assentadas	-	70.000	-
• Abastecimento			
- Centrais de abastecimento em operação (número)	1	15	1.400
• PIN e Protterra (recursos em R\$ 1.0 de 1997)	-	97.835.49	-

Fonte: SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 55.

QUADRO 3.2 - Plano de Desenvolvimento do Nordeste – 1972/1974.
Programas e Subprogramas Relacionados com o setor primário.
(Preços – base dez. 1997=100)

PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	Recursos alocados (R\$ 1.0)
Inovação tecnológica		
	- Pesquisa e experimentação agrícola	2.594.978,3
	- Racionalização da agroindústria canavieira	
	1 – Melhoria da produção açucareira	34.033.896
	2 – Melhoria das condições de vida do trabalhador (principalmente construção de habitações.	
	- Recursos do PROTERRA e BNH)	13.215.238
	- Irrigação (a cargo da SUVALE e DNOCS)	73.580.303
Reestruturação agrária		
	- Reforma agrária (assentamento de 255 mil famílias. Recursos do PROTERRA)	1.032.142,8
	- Crédito do fundiário (para aquisição de terra própria e ampliação da área de propriedades menores que o módulo, beneficiando 13.500 famílias. Recursos do PROTERRA).	3.502.727,2
	- Colonização (a cargo do INCRA, SUDENE, SUVALE).	
	- Assentamento de 80.700 famílias.	38.559.350
	- Cooperativismo.	950.043,29
Racionalização do sistema de abastecimento		
	- Construção de centrais e centros de abastecimento	4.015.238
	- Melhoria do sistema regional de comercialização	791.904,76
Desenvolvimento dos Serviços Agrícolas		
	- Planejamento agrícola	929.134,19
	- Reestruturação dos serviços de pesquisa agrônômica	25.974,02
	- Promoção e extensão agropecuária (inclusive previsão de uso de recursos do 34/18 em linhas de produção predeterminadas)	8.029.134,1
	- Engenharia rural	352.380,95

Fonte: SAMPAIO, IRMÃO e GOMES. 1979, p. 56.

Habitação (BNH), DNOCS e SUVALE. Quanto ao aspecto reforma agrária e colonização, além da superficialidade como se apresentou a questão no PDN, pode-se perceber a discrepância entre o número proposto de famílias assentadas no I PND e no PDN. Pode-se ainda notar que o volume de recursos previstos para a implantação desses programas foi bastante discrepante entre os dois programas.

A relação entre os dois programas, I PND e PDN, evidencia a falta de conhecimento e interligação dos órgãos centrais com os órgãos regionais de planejamento, em que foram criados sucessivos planos de desenvolvimento para o Nordeste que terminaram representando os mesmos objetivos e que por fim não conseguiram trazer mudanças significativas para a realidade socioeconômica da região. Dentre os mais representativos destaca-se o PIN, o PROTERRA, o Programa de Irrigação, o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo. Todos estes planos, em contraste com a ênfase econômica dada ao processo de industrialização, resgataram a questão agrária e a importância da reestruturação produtiva do setor agrícola no Nordeste e a ênfase ao pequeno produtor. Assim, a política regional na década de 1970 passou a integrar a Política Nacional de Desenvolvimento, com o retorno da importância da economia agrícola no Nordeste e com a volta do dinamismo do processo de industrialização no Sudeste (agora já abrangendo o que se chama Centro-Sul).²²

A grande característica nesse período, na esfera do planejamento, foi a proliferação dos planos de desenvolvimento, criados sempre como resposta política à demanda social, prometendo a reestruturação agrária (não reforma agrária), a geração de emprego e renda. Como se verá nas seções seguintes, estes planos de desenvolvimento se transformaram em importantes cabides de emprego, geradores de uma rede de sub-programas complementares à execução dos mesmos e concentradores de um grande volume de recursos que, por sua vez, foram oriundos de uma outra rede de órgãos responsáveis pelo repasse dos recursos, como: SUDENE, BNB, DNOCS e o próprio PIN e PROTERRA. Grandes resultados foram conseguidos nas áreas de infraestrutura rural (construção de açudes, barragens, poços, eletrificação etc.), mas os aspectos principais da estrutura agrária e do sistema tradicional e arcaico de produção tiveram poucas mudanças. Os incentivos agrícolas fiscais e financeiros foram mais direcionados às médias e grandes propriedades, enquanto se preservava uma maioria de pequenos produtores descapitalizados e desintegrados com o grande mercado nacional.

Apesar da forte presença política dos planos de desenvolvimento na década de 1970, não se pôde observar grandes transformações na estrutura social e econômica do Nordeste, mesmo porque a política de desenvolvimento nacional voltou a privilegiar a economia do

²² Região compreendida pelo Sudeste, Centro-Oeste e Sul do país.

Centro-Sul em um novo momento do seu processo de industrialização, enquanto no Nordeste voltou-se a ênfase na questão agrícola, apesar dos planos estarem inseridos nos PND's. Observa-se, então, que até os anos 60, a política regional se caracterizava pela criação de órgãos, para resolver a questão hídrica (antes de 1950) e, depois para desenvolver economicamente a região. Nos anos 70 já se verificou a criação de planos de desenvolvimento. No entanto, os dois momentos preservaram fortemente uma mesma característica, a recorrência ao problema das secas periódicas e o assistencialismo à população pobre castigada pela seca.

“(…) A evolução do planejamento regional, particularmente no que se refere ao setor agrícola, na década dos setenta, tem sido em tudo paralela à registrada na fase anterior à criação da SUDENE. 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” (SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 50).

A história da política regional no Nordeste retrata o mesmo problema: a pobreza e a seca, e apesar de terem sido desenvolvidos grandes projetos de desenvolvimento, o mesmo problema persiste, talvez porque não tenha sido realmente implementado um plano de reestruturação da base produtiva como suspostamente propõem os planos de sustentabilidade econômica na década de 1990.

Nos anos 80, o que se observou, de certa forma, foi uma transição bastante importante que marcou a mudança de mentalidade no âmbito do planejamento da política de desenvolvimento regional, em que se tem uma grande quantidade de publicações de órgãos como o PIMES, universidades e da própria SUDENE, avaliando os resultados dos programas encaminhados para o Nordeste desde os anos 70. A própria transição política, da ditadura militar para os governos democráticos, favoreceu o “repensar” da política socioeconômica, trazendo para o país o clima das reformas democráticas.

Foi neste sentido que, em 1986, surgiu o Projeto Nordeste, o principal programa da época, que teve o mérito de fazer uma avaliação crítica da atuação e dos resultados dos programas anteriores, aproveitando a sua experiência e fundindo-os num só programa. Para

isso, contou também a cobrança de instituições internacionais como o Banco Mundial, sobre os resultados obtidos com os programas da fase anterior, já que este participou como um dos principais financiadores dos programas de desenvolvimento no Nordeste.

A década de 1980 também foi um momento bastante importante a nível internacional (sobretudo nos países desenvolvidos) quanto à formação da consciência ambiental e das consequências desastrosas para o meio ambiente em decorrência da implantação, nas décadas de 1960 e 1970, de políticas agrícolas intensivas no uso dos agroquímicos, e que se estenderam para os países subdesenvolvidos com a chamada Revolução Verde. Começou-se, então, nesta década, a se gerar uma insatisfação em torno da comunidade científica e da sociedade com as políticas agrícolas degradadoras do meio ambiente, e difundiu-se na sociedade mundial a idéia da preservação dos recursos naturais para a preservação do homem nessa e nas futuras gerações. Introduziu-se, assim, no âmbito do planejamento econômico, a noção de desenvolvimento econômico sustentável.

Esta nova noção da política ambiental internacional começou a influenciar o Brasil na década de 1980 a nível acadêmico. Mas, a nível de planejamento econômico, ainda se estava sob a influência das políticas desenvolvimentistas dos modelos preconizados nos anos 70, da Revolução Verde pelo lado da agricultura e da industrialização degradadora dos recursos naturais. O modelo de produção que havia colocado o país numa posição de destaque nas exportações no comércio internacional viria significar um choque de idéias com o sentido que tomou o planejamento econômico no país na década de 1980. Mas, as pressões internacionais pela preservação ambiental e “reestruturação” do modelo econômico produtivo para uma economia sustentável foram suficientes para mudar o sentido, pelo menos a nível formal, do planejamento da política econômica nacional e regional,²³ que passou a privilegiar as questões ambientais.

“Os resultados da política do Nordeste não se devem tanto às deformações de sua estratégia mas respondem às necessidades e características da economia nacional naquele momento. Ou seja, não se pode esperar para a região resultados que não sejam os funcionais e relacionados com as necessidades do processo de

²³ Apesar de na década de 1990 se difundir, a nível institucional, o desenvolvimento da economia nacional globalizada, na prática continua-se a direcionar planos regionais, tornando visível as prioridades políticas do planejamento central para as diferentes regiões brasileiras.

acumulação de capital a nível nacional [e internacional] em cada conjuntura” (MOREIRA, 1979, p. 166).

Esta mudança de concepção pode ser vislumbrada no conteúdo apresentado pelos programas desenvolvidos para o Nordeste nos anos 90, como: o Plano de Ação Governamental para o Nordeste, o Projeto Áridas e os Planos de Desenvolvimento Sustentável incorporados aos programas de governo da maioria dos estados nordestinos. Assim, a principal característica contida nos programas de desenvolvimento desta década foi a preocupação com a questão ambiental. Todavia, volta a apresentar a mesma ênfase dos planos anteriores: a necessidade de se criar novas oportunidades de emprego e geração de renda, como forma de minimizar a pobreza da maioria da população nordestina, não solucionada nos programas anteriores. As principais características e a avaliação desses programas podem ser observadas nas seções seguintes.

3.4 – Os Principais Programas de Desenvolvimento do Nordeste

Nesta seção, abordar-se-á, de forma geral, os principais objetivos e os resultados a que chegaram os planos de desenvolvimento a partir da década de 1960. Esta fase é escolhida como marco porque entende-se que o planejamento econômico para o Nordeste se formaliza a partir da constituição do GTDN/SUDENE, deixando clara a relação contraditória que passa a existir entre as políticas de desenvolvimento a nível local/regional e a política a nível nacional/internacional. Dessa forma, tem-se como principal objetivo apresentar uma visão geral da concepção e organização desses planos, relacionando-os com a política atual de desenvolvimento sustentável.

3.4.1 – O PIN e o PROTERRA

O Programa de Integração Nacional (PIN) foi lançado como parte da estratégia global do I PND, mas já vinha sendo implementado desde 1970 e, por isso, manteve as suas cinco linhas principais de atuação:

- 1 – “construção das estradas Transamazônica e Cuiabá Santarém;
- 2 – A implantação do programa de colonização na região da Transamazônica, com o assentamento previsto de 70 mil famílias, até fins de 1974;
- 3 – O Plano de Irrigação do Nordeste, componente do Plano Nacional de Irrigação – PNI, destinado ao aproveitamento dos vales úmidos e à elevação da faixa semi-árida, para irrigar 40 mil hectares no período 1972/1974;
- 4 – A implantação de corredores de exportação no Nordeste; e,
- 5 – O levantamento aerofotogramétrico de dois milhões de quilômetros quadrados na área de atuação do programa por meio do Projeto RADAM.”²⁴

As três primeiras metas já haviam sido iniciadas com a criação do PIN em 1970, correspondendo, juntamente com as demais, ao reflexo da necessidade política, que se arrastava desde os anos 50, de desenvolver as duas regiões mais atrasadas do país: o Norte, ainda pouco colonizado e com uma riqueza natural fantástica; e o Nordeste, mal explorado e detentor de grande parte da população pobre rural do país. Precisava-se integrar as duas regiões. E, por isso, investiu-se na abertura de estradas que interligassem a região Norte às outras regiões, possibilitando o escoamento da produção agrícola recém explorada advinda, principalmente, das grandes fazendas que se constituíam (formal ou informalmente) com a expansão da fronteira agrícola característica da época.

Por outro lado, era uma forma de propagar a notícia de novas oportunidades de trabalho naquelas fazendas, como uma alternativa à falta de emprego no Nordeste. Centenas de nordestinos foram atraídos para o Norte na busca de emprego e na fuga da seca. Todavia, mais uma vez serviram para o enriquecimento dos grandes proprietários de terra, muitos provenientes do Centro-Sul do país ou representantes de multinacionais.

²⁴ As principais características do PIN e PROTERRA estão baseadas em SAMPAIO, IRMÃO e GOMES (1979), em virtude da dificuldade do acesso aos documentos originais.

A terra foi mais um atrativo para os nordestinos, tendo em vista o programa de colonização do governo. O acesso à terra foi concedido realmente aos grandes donos do capital, uma vez que as linhas de financiamento do Estado não contemplavam as condições dos pequenos trabalhadores. Estes tinham, como única opção, empregar-se nas grandes fazendas, povoando marginalmente a região e submetendo-se às condições dos patrões que, em muitos casos, dominavam também o comércio local de subsistência, além de se aplicar um regime de semi-escravidão ao trabalho, como se tem noticiado, em alguns casos, até os dias de hoje. As linhas de atuação do PIN terminaram se confundindo, com o passar do tempo, com os objetivos dos PND's e dos vários programas que foram criados nos anos seguintes. Assim, o PIN perdeu sua importância como programa de desenvolvimento e passou a funcionar como um estratégico repassador de recursos do governo federal para outros programas. O próprio plano de irrigação, presente no PIN, foi integrado a um programa maior dentro do I PND, como se verá a seguir.

O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) também foi instituído dentro do I PND, para o período 1972/1974, apresentando duas linhas principais de atuação: “a compra e desapropriação de terras e a concessão de terras a juros subsidiados,” referindo-se mais especificamente:

“• Ao apoio ao pequeno produtor, principalmente ao desprovido de terra e ao proprietário de minifúndio, incluindo:

- a compra e desapropriação de terras, ‘mediante justa e prévia indenização em dinheiro’, por venda a pequenos e médios produtores;

- a concessão de crédito fundiário de longo prazo, a pequenos produtores, para compra de terra;

- a assistência creditícia, técnica e social aos pequenos produtores engajados no programa; e,

- A implantação de projetos agrícolas com sentido empresarial, para expandir a empresa agrícola no Nordeste e no Norte, compreendendo:

- o financiamento a longo prazo e a juros baixos para projetos agropecuários e a expansão da agroindústria;

- a abertura de frentes de exportação para facilitar a comercialização” (SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 54).

O PROTERRA foi criado em 1971 e, como o próprio nome sugere, trazia a preocupação central de minimizar os conflitos gerados por causa do acesso à terra. Surgiu como o grande programa que solucionaria e assumiria os conflitos da terra, em substituição ao antigo Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira no Nordeste (GERAN). Assumiu, como objetivos gerais, promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da Superintendência de desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 164).

Este programa não apresentava nenhuma legislação específica que conduzisse o processo de redistribuição de terras e a modificação da estrutura agrária. Para tanto, baseou-se em normas já existentes na legislação do país e no Estatuto da Terra, mas apresentava como importante característica a tentativa de conciliação e voluntariedade entre proprietários de terra, trabalhadores e o governo, uma atitude um tanto ingênua quando se considera as inúmeras mortes de trabalhadores, resultante de conflitos pela terra.

A maior constatação dessa atitude foi a forma de adesão dos proprietários, estabelecida no programa: os proprietários de imóveis classificados como latifúndios, com extensão igual a 1000 ha., deveriam pôr a disposição 20% de suas terras; para áreas entre 1000 e 3000 ha., 30% das terras; entre 3000 e 5000 ha., 40% da área; e, área superior a 5000 ha., 50% das terras, tendo um prazo de 6 meses para isso, caso contrário seriam desapropriadas. Poderiam ainda indicar trabalhadores de sua confiança a serem beneficiados pelo programa. É importante observar que essa forma de adesão voluntária foi altamente compensadora para aqueles proprietários que queriam se desfazer de terras pouco férteis ou pouco utilizáveis, a preços bastante atrativos pagos pelo governo. As Tabelas 3.1 e 3.2 abaixo proporcionam uma visão geral da atuação do PROTERRA, no confronto entre suas metas e realizações até o ano de 1977.

Conforme pode-se observar, para as três áreas de abrangência do PROTERRA (estados de Pernambuco, Paraíba e Ceará), houve uma grande distorção entre as metas e as realizações quanto à redistribuição de terras. A primeira grande decepção foi o estado da Paraíba que teve uma área total a ser liberada de 22.368 ha e não foi efetivada nenhuma desapropriação ou

TABELA 3.1 - PROTERRA: Estados de Pernambuco e da Paraíba
Metas e realizações até julho de 1977.

METAS E REALIZAÇÕES	PERNAMBUCO			PARAÍBA
	MATA	AGRESTE	TOTAL	
METAS				
Área a liberar pelo cadastro de 1966 (ha)	187.956	34.284	222.240	12.368
Área a liberar pelo levantamento de 1971/1972 (ha)	151.000	32.000	183.000	10.000
Área a liberar pelo cadastro de 1972 (ha)	91.000	-	91.000	-
TOTAL (ha)	429.956	66.284	496.240	22.368
Área adquirida até julho de 1977 (ha)	15.219,7	7.651,4	22.871,1	0,0

Fonte: SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 178.

TABELA 3.2 - PROTERRA: Estado do Ceará – Metas e Realizações até julho de 1977.

METAS E REALIZAÇÕES	CEARA						Totais
	Sertões do Quixaramobim	Sertões de Senador Pompeu	Sertões de Inhamuns	Iguatu	Serrana do Caririçu	Chapada de Araripe	
METAS							
Áreas a liberar	280.355,1	80.215,3	3707.741,1	93.005,2	48.979,0	44.808,5	925.104,2
REALIZAÇÕES							
A – adesão							
Área oferecida por adesão (ha)	121.438,1	20.757,4	176.319,4	31.330,4	17.364,8	21.327,8	388.537,9
Área adquirida (ha)	36.329,1	10.053,0	77.973,8	10.449,8	10.112,8	4.487,1	149.405,8
% de área adquirida em relação a área de adesão	29,9	48,4	44,2	33,3	58,2	21,0	38,4
b – não adesão							
área não oferecida (ha)	158.917,0	59.457,9	201.421,7	61.674,8	31.614,2	23.480,7	536.566,3
área com desapropriação em andamento (ha)	1.497,0	350,0	0,0	370,0	0,0	0,0	2.217,0
% de área em desapropriação em relação a área de adesão	0,94	0,59	0,0	0,60	0,0	0,0	0,41
c - % de área adquirida em relação a área a liberar	13,0	12,5	20,6	11,2	20,6	10,0	16,2

Fonte: SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 179.

adesão ao programa. Em Pernambuco, a área total cadastrada foi de 496.240 ha, sendo realizados apenas 22.871,1 ha, o que corresponde a 4,6% do total. No Ceará foi onde se observou o maior número de adesões e de área adquirida, num total de 16,2%. Só que terminou por refletir a dificuldade ou fraca ação política quanto a área desapropriada das terras não aderidas, 0,41%.

Estes números representam frações insignificantes frente à realidade evidente, naquele momento, da grande concentração fundiária na região, dos conflitos pela terra e da pouca geração de emprego e renda no meio rural em virtude dessa estrutura. Reforça ainda a idéia de que o PROTERRA não seria um programa de Reforma Agrária mas, no máximo, uma tentativa de amenizar conflitos sociais pela terra, preservando a propriedade dos grandes proprietários.

O sentido de política realmente assumido pelo PROTERRA foi o de financiar e acelerar o processo de modernização da agricultura no Norte e Nordeste, visando o aumento da produção e da produtividade agrícola, e funcionando como importante repassador de recursos para uma série de subprogramas que foram criados para essa finalidade. Ou seja, com a modernização agrícola, na fase mais áurea da revolução verde nos países do Terceiro Mundo, a orientação não podia ser diferente, já que o sentido da política foi o da modernização agrícola a partir de incentivos aos grandes proprietários, e não o fortalecimento da agricultura praticada por pequenos produtores.

Entre os mais importantes subprogramas criados aponta-se o Programa Especial de Crédito Rural Orientado (PECRO), dividido em Crédito para Investimento em Infraestrutura Agrícola em Geral, o que recebeu o maior volume de recursos, e o Crédito Fundiário, que teve seus recursos suprimidos em prol da modernização agrícola; o Programa de Incentivos ao uso de Fatores Técnicos de Produtividade Agropecuária (FATOR); e o Programa de Assistência Financeira à Agropecuários (PAFAI).

Como o próprio enunciado indica, estes programas foram captadores de recursos exorbitantes de instituições financeiras como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste, com financiamentos e prazos atrativos em prol do desenvolvimento da agricultura moderna nas grandes e médias propriedades (conforme visto na Tabela 1 em anexo). Uma política que, na sua essência, era contraditória já que, por um lado, disseminava a noção de justiça social com a redistribuição de terras modificando a estrutura agrária vigente em benefício aos pequenos

produtores, gerando emprego, renda e reduzindo a miséria no campo. E, por outro lado, pregava a modernização agrícola, tendo como público central os médios e grandes proprietários; entendendo o setor dos grandes proprietários como sendo aquele capaz de implementar a modernização e o desenvolvimento da agricultura na região.

A pouca eficiência do PROTERRA em relação à reestruturação agrária e, portanto, à permanência das consequências geradas por essa estrutura, quais sejam: o baixo nível de emprego, aumento da pobreza rural, conflitos sociais na luta pela terra e poucas alternativas de sobrevivência com a seca no Nordeste; geraram a necessidade política de criação de outros programas, por parte do Estado. Estes programas deveriam atender às demandas sociais das classes pobres, uma vez que a ação do governo, até então, havia-se encaminhado ao assistencialismo periódico e improdutivo à classe pobre de pequenos trabalhadores rurais e ao incentivo à modernização das grandes e médias propriedades.

Assim, o PIN e o PROTERRA terminaram confundindo seus atributos às funções dos programas que se seguiram e passaram a funcionar como importantes repassadores de recursos para aqueles.²⁵ Observa-se que, neste momento, apesar de ter surgido a retomada da preocupação com o setor agrícola e agrário, esta surgiu em consonância com a Revolução Verde nos países desenvolvidos. Tinha-se que modernizar a agricultura brasileira a qualquer preço e não simplesmente tornar a estrutura agrária mais justa socialmente. O aspecto social foi apenas o fator legitimador do Estado que implementou e financiou um novo processo de acumulação de capital na agricultura, beneficiando grandes proprietários de terra e representantes do capital estrangeiro.

3.4.2 – O POLONORDESTE

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) foi criado em 1974, baseado na concepção do:

²⁵ Para maiores detalhes sobre a distribuição de recursos do PROTERRA para outros programas, ver: CARVALHO (1982).

“desenvolvimento rural integrado que se apoia na compreensão da experiência de que é necessário levar em consideração simultaneamente nos programas de desenvolvimento rural: os aspectos físicos, econômicos, sociais, organizacionais e políticos e de que ocorra uma integração entre agricultura, indústria e serviços nas próprias zonas rurais” (BNB/ETENE, 1985a, p. 18-19).

Este programa já seguiu as orientações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1975/79) em elaboração, como constatação de que a ação do governo até então não havia sido suficiente para transformar a agricultura nordestina, preservando uma grande concentração de pobreza.

O POLONORDESTE apresentava como objetivo principal “*promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias no Nordeste,*” que teve por objetivo final promover a “*melhoria nas condições de vida e bem-estar da população rural nordestina*” (BNB/ETENE, 1985a, p. 20). Apesar de o público meta não ter sido explicitamente definido, nota-se, pelos objetivos, que o programa se direcionava aos agricultores em geral, sem especificação de categorias. Isto, no entanto, consubstanciou-se em maior benefício aos médios e grandes produtores, alvos principais da modernização agrícola.

Para a definição de uma estratégia de ação, entendia-se, no POLONORDESTE, que a diversidade regional do Nordeste era inadequada a programas de desenvolvimento uniformes e padronizados para toda a região. Por isso, estabeleceu-se o que se chamou de “*áreas integradas*”, visando ações específicas para transformá-las em “*pólos de desenvolvimento rural*”. Essas áreas tiveram inicialmente critérios de seleção relacionados a clima, solo, condições hidráulicas etc., que terminaram definindo-as como as áreas dos Vales Úmidos, das Serras Úmidas, da Agricultura Seca, dos Tabuleiros Costeiros e as Áreas da pré-Amazônia (BNB/ETENE, 1985a, p. 28-9).

Quanto à abrangência do programa, grande parte da área e da população nordestina estavam sob sua influência, incluindo-se a parte do estado de Minas Gerais sob a atenção da SUDENE. Segundo dados do censo de 1980, cerca de 50,8% da área do Nordeste, 44,8% de sua população e 54,5% dos seus municípios, estavam sob a ação do POLONORDESTE,

correspondendo a uma área de 846,5 mil Km² e uma população de 16,1 milhões de habitantes (BNB/ETENE, 1985a, p. 29).

A falta de definição de estratégias de ação para o POLONORDESTE quando do início de sua criação (1974) fez com que se tornasse uma característica do programa a constante modificação nas possíveis estratégias e no público alvo. Em 1981, as diretrizes para os planos operativos ou Planos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's) tiveram como orientação, entre outras:

- racionalização de fatores produtivos, para proporcionar acesso à terra aos pequenos produtores e trabalhadores rurais sem terra, com base na agricultura familiar auto-sustentável;
- organização social visando estimular formas associativas de produção;
- viabilizar a produção familiar com a utilização de equipamentos de baixo custo e manutenção;
- garantir acesso a crédito aos pequenos produtores.

No mesmo ano, uma reunião de avaliação propôs como diretrizes para o POLONORDESTE, entre outras:

- a restrição de suas opções a produtores rurais de baixa renda que se dedicam a agricultura e a pecuária, ao pequeno empreendimento não agrícola, ao pequeno artesão, ao pescador artesanal e ao piscicultor;
- apoio às populações pobres da Zona Canavieira do Nordeste;
- abertura de novas fronteiras na pré-Amazônia Maranhense, oeste da Bahia e Sul do Piauí;
- ações de combate às secas no semi-árido;
- maior participação do público meta nas ações do programa;
- proporcionar acesso à terra aos pequenos produtores e trabalhadores rurais assalariados, em dimensão compatível com a unidade de produção familiar auto-sustentável, sob formas associativas, capaz de absorver a mão-de-obra familiar durante todo o ano e de proporcionar níveis crescentes de capitalização e de elevação da renda.

As ações referentes a uma maior atenção ao pequeno produtor rural e às suas formas de sobrevivência só foram incorporadas ao programa a partir de 1980. As ações assumidas no início de sua criação referiam-se apenas a obras de infraestrutura e de apoio técnico no meio rural, como:

- estradas vicinais, visando o escoamento da produção e a interligação à rede ferroviária e fluvial regional;
- eletrificação rural;
- racionalização do processo de comercialização da produção;
- pesquisa e experimentação agrícola;
- extensão rural;
- crédito rural orientado.

Foram criados 43 PDRI's e 4 projetos de colonização no período de 1975-1983. A execução do programa estava sob a supervisão da SUDENE, BNB e dos governos federal, estaduais e municipais envolvidos. O Banco Mundial também exerceu forte influência, tanto na definição das estratégias, como na liberação de recursos.

Uma maior atenção ao pequeno produtor rural foi incorporada ao POLONORDESTE, principalmente, porque as ações iniciais de infraestrutura no meio rural não representariam modificação na estrutura fundiária, nem muito menos na condição de pobreza resultante dessa. Seria necessária uma atitude transformadora da realidade local para que as obras de infraestrutura e assistência técnica agrícola tivessem um efeito adequado.

Apesar da incorporação dessa preocupação ao POLONORDESTE, pode-se observar que as metas e realizações (na Tabela 3.3) para o estado da Paraíba, segundo documento oficial, foram apresentadas como exclusivamente voltadas para a realização de infraestrutura e apoio técnico agrícola. Neste sentido, as realizações corresponderam a mais de 100% das metas propostas. Essa observação vem refletir a grande característica e o grande mérito do POLONORDESTE, o da formação da infraestrutura e assistência técnica no meio rural, ao passo que não executou a política, ainda que proposta tardiamente, de colonização e modificação na estrutura agrária em benefício aos pequenos produtores rurais, e até visando

em algum momento, a produção auto-sustentável desse segmento, para reverter o quadro de pobreza.

As principais dificuldades para a execução do programa estão relacionadas ao processo burocrático/administrativo, à liberação de crédito para a implementação dos PDRI's e financiamentos a pequenos produtores e à desarticulação entre as esferas federal, estadual e municipal, além dos desvios das estratégias e objetivos traçados.

Todavia, alguns aspectos característicos do POLONORDESTE foram considerados positivos para o próprio desenvolvimento do programa. Ou seja, a sua flexibilidade em estar sempre aberto a receber e repensar estratégias para a implementação do programa, já que à época de sua criação ainda não se tinha as estratégias de desenvolvimento completamente definidas, o que serviu para facilitar a execução do programa e adaptá-lo aos problemas que surgiam, aprendendo com a própria experiência. Outro aspecto importante foi a realização de ações junto ao público-meta, constatando-se uma maior integração em relação a programas anteriores, considerando suas limitações de ordem política.

TABELA 3.3 - Metas e realizações físicas para o estado da Paraíba – 1977-1982

Discriminação	Unidade	Programadas	Realizadas	% de realização
APOIO À PRODUÇÃO				
Agricultores assistidos ATER	Um	5.137	3.924	76
Agricultores assistidos crédito	Um	10.192	3.464	34
Regularização fundiária	Um	309	391	127
Aquisição de terras	Hec.	978	280	29
Produção de sementes e mudas	Mil	3.528	1.223	32
IFRA-ESTRUTURA SOCIAL				
Construção de sistemas de abastecimento d'água	Um	7	4	57
Construção de postos de saúde	Um	70	38	54
Introdução de filtro	Um	2.500	1.000	40
Construção de privadas	Um	2.340	1.000	43
Construção de escolas	Um	55	44	80
INFRA-ESTRUTURA BÁSICA				
Construção de estradas	Km	192	157	82
ASSISTÊNCIA À PEQUENA EMPRESA NÃO AGRÍCOLA				
Microempresas assistidas	Um	675	769	114

Fonte: BNB/ETENE, 1985a, p. 85.

Apesar de surgir como uma tentativa de mudar a concepção dos antigos programas de desenvolvimento, buscando o desenvolvimento integrado, sugerindo, pelo menos a nível formal, transformações na realidade física, agrária e social para transformar a realidade da miséria no meio rural, o POLONORDESTE se converteu em mais um grande programa de desenvolvimento rural que suprimiu as mudanças da base social em prol da base técnica. Passou a abarcar grande volume de recursos distribuídos por uma infinidade de subprogramas difíceis de se controlar e consubstanciando-se na inchação do aparelho burocrático do sistema de planejamento no país.

Neste momento, a própria SUDENE já começou a perder sua identidade como órgão planejador regional, representando apenas o gigantismo financeiro repassador de recursos e a falência da idéia reformadora da realidade socioeconômica e política do Nordeste, tendo em vista a ordem central de desenvolvimento nacional e regional representada pelos PND's.

3.4.3 – O Programa de Irrigação

As propostas para o Programa de Irrigação surgem com maior destaque a partir dos anos 70, marcando também a característica da política de planejamento regional nessa fase, que passa a compor o enfoque do planejamento central. Antes dessa década, foram o DNOCS e a CODEVASF os principais representantes das obras hidráulicas no Nordeste, concentrando-se na construção de açudes, poços e barragens para o abastecimento humano e animal e como prevenção ao problema das secas.

Com o surgimento da política de irrigação, houve uma preocupação mais clara com a criação de alternativas para a superação das limitações econômicas e ambientais no semi-árido nordestino. Até então, as obras de infraestrutura em armazenamento de água, através da açudagem, sugeria a sua utilização de forma mais eficiente. Esta foi a primeira preocupação dos formuladores da política: como aproveitar a enorme obra de açudagem. A segunda preocupação seria quanto ao papel do Estado e da sociedade na definição das estratégias para o melhor aproveitamento da água e no melhor atendimento à população da região. E, finalmente, a preocupação de que a política de irrigação não deveria servir de mecanismo concentrador da riqueza quando do seu benefício limitado às grandes e médias propriedades, como se observou nas obras de açudagem anteriores.

As políticas de desenvolvimento da irrigação no semi-árido tiveram sua origem com a criação do Grupo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola (GEIDA), em 1971, com metas estabelecidas até 1980. Com a instituição do PIN e do Programa de Irrigação do Nordeste no mesmo ano (1970) e a consequente absorção do PIN dentro do I PND, a política de irrigação passou a ser enfocada a partir de uma perspectiva de estratégia nacional sendo, em 1972, incorporada ao I PND e, em 1974/79, ao II PND. As responsabilidades de coordenação executiva do Programa de Irrigação no Nordeste foram destinadas ao DNOCS e a CODEVASF.

Os objetivos primordiais do PNI e as metas preconizadas para o DNOCS e a CODEVASF enfatizavam a criação de emprego, aumento da produção e produtividade e o aumento da renda no semi-árido.

Os objetivos indicados pelo GEIDA para a Política Nacional de Irrigação a serem executados pelo DNOCS foram:

“a – O Programa de Irrigação será dirigido para o desenvolvimento integrado dos recursos naturais e humanos de uma região, ao mesmo tempo que proporcionará o alívio das tensões demográficas, sociais e políticas pelo aumento do emprego, níveis de renda e melhoria das condições gerais de vida;

b – a utilização mais eficiente do solo e da água, gerando aumento da oferta de alimentos e melhoria dos padrões alimentares representam objetivos a serem alcançados pelo Órgão; e,

c – enfatiza-se a estabilização, ao longo do ano, dos níveis de preços e renda, a criação de mercados locais e o desenvolvimento de atividades industriais, comerciais e comunitárias, que geram benefícios recíprocos e levam à expansão de certos serviços básicos que auxiliam na retenção das populações rurais” (BNB/ETENE, 1985b, p. 21).

Como se pode observar, os objetivos da política de irrigação pretendiam, em certa medida, a transformação da realidade socioeconômica do semi-árido nordestino, tocando em questões já antes assumidas pelos programas anteriores (PROTERRA e POLONORDESTE), como a geração de emprego e renda, e de modificação da estrutura social do homem rural nordestino. O que se começa a evidenciar é que as responsabilidades e os objetivos assumidos por um programa de desenvolvimento vão se repetindo nos seguintes, ou por ineficiência na sua execução e no não atendimento dos objetivos, ou por desconhecimento entre os órgãos planejadores do governo, ou por falta de atitude política do Estado em romper e transformar a realidade local.

Ainda dentro dos objetivos do GEIDA para o DNOCS, visava-se a ascensão social das famílias beneficiadas, bem como a criação de uma economia de mercado. Pretendia-se a criação de, em média, 3,5 empregos permanentes por família, beneficiando uma família, em média, composta por 6 pessoas. Foram definidos procedimentos de escolha e demarcação dos lotes, seleção, treinamento e assentamento dos colonos, além de infraestrutura hidráulica. O DNOCS ofereceria também ao irrigante e família: planejamento agrícola, crédito, assistência técnica, insumos, comercialização e armazenamento, assistência social e experimentação agrícola. O projeto abrangeria uma área total de 950.000 km², a ser executada pelo DNOCS, compreendendo 58% do Nordeste (PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE). O público meta seriam os trabalhadores rurais em geral, sendo financiados com recursos do PIN, POLONORDESTE e PROHIDRO, principalmente.

O Programa de Irrigação sob a execução da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), criada em 1974, tinha como objetivo a *“promoção do desenvolvimento socioeconômico do Vale do São Francisco, através de pólos agrícolas e agroindustriais, utilizando-se do vasto potencial de recursos hídricos e de solos (...)”* (BNB/ETENE, 1985b, p. 42). Apresentava como orientações principais:

a – criação de melhores oportunidades produtivas e de acesso à terra beneficiando, principalmente, pequenos produtores rurais e agricultores sem terra;

b – incentivo ao desenvolvimento da agroindústria, aumentando as oportunidades de emprego;

c – melhorar a infraestrutura social e expandir a infraestrutura econômica.

Do mesmo modo que o DNOCS, a ação da CODEVASF também visava mudanças na realidade socioeconômica local; mencionava mais claramente o aproveitamento do potencial dos recursos naturais hídricos e o atendimento aos pequenos produtores e trabalhadores rurais. A CODEVASF abrangeria todo o Vale do São Francisco, correspondendo a uma área total de 640.000 km² (SE, AL, PE, BA, MG, GO e Distrito Federal), visando atingir uma população de 1,2 milhão de habitantes. O programa contou ainda com alguns programas complementares de apoio, como: atividades de apoio aos projetos de irrigação, ocupação espacial (colonização, assentamento rural e cooperativismo) e infraestrutura socioeconômica (energia elétrica, transportes, saneamento, habitação, saúde, educação). As principais fontes de recursos para a CODEVASF foram oriundas do PIN, Tesouro nacional e recursos externos, mantendo uma estratégia de coordenação nos níveis local, estadual e federal.

Ao longo da execução do Programa de Irrigação pelos dois órgãos, as metas foram sendo definidas e revisadas. A título de simplificação, apresenta-se somente os dados trabalhados pelo BNB/ETENE (1985b, p. 66-7;72). Segundo as metas revisadas para o período 1982-1986, a CODEVASF e o DNOCS tinham como metas:

QUADRO 3.3 - Metas de execução para os programas CODEVASF e DNOCS (período 1982-1986)

CODEVASF		DNOCS	
Área implantada	142,7 mil ha	Área implantada	45,5 mil ha
Área em operação	95,7 mil ha	Área em operação	41,5 mil ha
Área com estudos concluídos	259,0 mil ha	Área com estudos concluídos	119,1 mil ha
Famílias assentadas	10,9 mil ha	Famílias assentadas	7,8 mil ha

Fonte: BNB/ETENE, 1985b, p. 66.

QUADRO 3.4 - Realizações acumuladas para os programas CODEVASF e DNOCS (final de 1982)

CODEVASF			DNOCS	
	Colonização	Empresa		
Áreas implantadas	15.073 ha	17.873 ha	Áreas implantadas	19.195 ha
Área em operação	10.699 ha	15.271 ha	Área em operação	15.141 ha
Famílias instaladas	1.871 ha	-	Famílias instaladas	3.185 ha
Empresas	-	106		

Fonte: BNB/ETENE, 1985b, p. 67-72.

Como se pode observar, mesmo pelos dados oficiais, há uma grande distorção entre as metas e as realizações alcançadas pelo Programa de Irrigação ao longo de sua execução. Deve-se ainda considerar que, apesar de o período de sua execução se referir a 1982-1986, os relatórios do BNB/ETENE só apresentam dados até 1982. Com relação às metas estabelecidas pelos dois órgãos para a geração de emprego e renda, um dos aspectos comuns a todos os programas de desenvolvimento para o Nordeste, também houve um resultado aquém do esperado, conforme mostram as Tabelas 3.4 e 3.5.

TABELA 3.4 - Criação de emprego pelos projetos da CODEVASF e DNOCS – 1982.

Órgão executor	Emprego direto	Emprego indireto	População beneficiada	Meta estimada para criação de emprego no II PND
CODEVASF	12.070	24.140	72.420	150.000
DNOCS	11.610	23.200	69.660	93.750

Fonte: BNB/ETENE, 1985b, P. 96-7.

TABELA 3.5 - Irrigação pública – Situação em 1989.

ORGÃO EXECUTOR	SUPERFÍCIE IRRIGÁVEL (ha)			NÚM. DE PROJETOS	NÚM. DE PRODUTORES	
	ESTUDOS DE VIABILIDADE	IMPLANTADA	EM OPERAÇÃO		FAMÍLIAS	EMPRESAS
CODEVASF	650.000	80.700	55.100	64	6.470	270
DNOCS	587.000	28.000	20.000	62	4.480	150
DNOS	177.000	800	-	12	-	-
TOTAL	1.414.000	109.500	750.100	138	10.950	420

Fonte: ASSIRATI, 1994, p. 554.

Apesar destes resultados gerais estarem abaixo do estimado, considera-se o efeito sobre o emprego bastante importante, bem como o reconhecido resultado positivo dos perímetros implementados quanto à formação de infraestrutura hidráulica, criando alternativas de se produzir no semi-árido e modificando formações sociais.

Quanto à avaliação geral do programa de Irrigação, no próprio relatório do BNB/ETENE (1985b), foi reconhecido o fraco desempenho operacional dos órgãos responsáveis, com metas pouco realistas com os recursos disponíveis, criação de vários programas menores de apoio servindo para a dispersão dos recursos, ao mesmo tempo em que se constatou a falta de recursos e pessoal qualificado.

Foi a partir da constatação da pouca eficiência dos programas de desenvolvimento da década de 1970 que surgiu como complementar ao projeto de irrigação o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO), em 1979, tendo como ênfase principal *“instalar progressivamente no semi-árido um suporte hídrico permanente para a estabilização das atividades agrícolas”* (BNB/ETENE, 1985b, p. 141). Buscava-se alcançar o aumento da produção e produtividade de alimentos e matérias-primas, gerando maiores oportunidades de emprego. Teria a função de atender os espaços vazios deixados pelos programas em execução no momento. O PROHIDRO teve como objetivos gerais:

- elevar a disponibilidade de água para abastecimento humano e animal;
- dar suporte hídrico à irrigação; e,
- fortalecer a economia das unidades agrícolas de produção (BNB/ETENE, 1985b, p. 141).

Não houve clara referência quanto a sua abrangência, mas há indicação de ter sido todo o Nordeste semi-árido, tendo como público alvo toda a população de proprietários e pequenas comunidades rurais do semi-árido. Os recursos utilizados seriam provenientes, principalmente, do PIN, PROTERRA e SUDENE. Sua atuação foi conduzida para a

expansão da infraestrutura hídrica (construção de poços, açudes, barragens) de ordem pública e privada e para a recuperação de obras já existentes.

Foram observados os mesmos problemas dos programas anteriores, ou seja, limitação de recursos e dispersão dos mesmos por ineficiência da estrutura de coordenação; falta de integração entre os vários programas competentes; pouca participação das comunidades locais. Houve ainda denúncia de beneficiamento de algumas grandes propriedades privadas em detrimento dos benefícios sociais, crédito rural ineficiente e seletivo e pessoal pouco qualificado.

Contudo, no relatório do BNB/ETENE (1985b), reconheceu-se que o PROHIDRO serviu em certa medida para a redução da pobreza na região, uma vez que viabilizou o fornecimento de água para a região, além da infraestrutura criada. O PROHIDRO representou mais um programa criado que refletiu a repetição de objetivos, em virtude da ineficiência de seus antecessores, mas que terminou por refletir os mesmos problemas na execução, por falta de amadurecimento dos órgãos planejadores, ou por falta de vontade política do Estado em transformar a realidade socioeconômica do Nordeste e reduzir a pobreza como fato real.

Segundo estudo realizado por SAMPAIO, IRMÃO e GOMES (1979), o Programa de Irrigação não propiciou solução para o problema da pobreza rural no Nordeste, obtendo um reduzido impacto sobre a economia regional, especialmente porque o impacto sobre a criação de emprego não foi o esperado. Constatou-se uma maior aplicação de capital físico em relação ao pouco aproveitamento do capital humano existente; contudo, ainda consideram a irrigação como uma das poucas políticas capazes de viabilizar uma agricultura diversificada e de alta produtividade no Nordeste semi-árido.

3.4.4 – O Projeto Sertanejo

O Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), foi criado em 1976, ainda durante a plena atuação dos programas abordados anteriormente. Apresentou um direcionamento mais específico ao problema da seca no semi-árido nordestino, depois de ter constatado o fraco desempenho das ações governamentais para o problema. Para a proposta original do programa

(SUDENE, 1977), foi feito um estudo preliminar acerca do problema das secas, no qual se constatou o grande impacto negativo sobre a agricultura de subsistência, além do conhecido efeito sobre o algodão e a pecuária. Identificou-se como público meta os três principais estratos sociais da região (assalariados sem terra, pequenos proprietários e médios e grandes proprietários), chegando aos seguintes resultados:

- A seca atinge intensamente os pequenos produtores e os agricultores sem terra, em especial os parceiros;
- Os efeitos da seca são reflexo da fragilidade econômica dos grupos sociais atingidos;
- São atingidos, sobretudo, os pequenos e médios proprietários que se mostram incapazes de reter sua mão-de-obra auxiliar passando, em seguida, eles mesmos a se incorporarem às frentes de serviços.

Foi sob essa ótica que o Projeto Sertanejo procurou estabelecer uma linha de ação visando o desenvolvimento agrícola baseado na reorganização e ajustamento do sistema de produção às exigências do meio físico, econômico e social. Dessa forma, apresentou como objetivo principal *“associar a agricultura irrigada com a agricultura seca, mais adaptada à ecologia da Região Semi-Árida do Nordeste, levando-se total assistência às unidades produtivas através de Núcleos de apoio”* (SUDENE, 1977, p. 17).

Como estratégia de ação, o projeto encaminhou orientações baseadas nos seguintes aspectos: formação de reservas de água; fomento à agricultura seca; intensificação da produção pecuária; conservação e melhoria do solo; reorganização da estrutura fundiária; prestação de assistência técnica; prestação de assistência financeira; aperfeiçoamento do sistema de comercialização e do cooperativismo.

Conforme pode-se observar, grande parte dessas orientações já foram contempladas por outros programas como, por exemplo: a construção de reservas de água e irrigação pelo programa de irrigação, ou a reorganização da estrutura fundiária pelo PROTERRA. Neste caso, o Projeto Sertanejo seria mais um programa de apoio aos seus antecessores. Nota-se, ainda, coincidência nas áreas de atuação e nos órgãos coordenadores e financiadores.

Sua área de atuação se referiu à região semi-árida do Nordeste, onde se observam baixas e irregulares precipitações pluviométricas anuais, com prioridade para os sertões do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Pernambuco e Bahia. Abrangeu cerca de 850 mil km², representando 52% da superfície nordestina, com uma

população de 12 milhões de habitantes, 41% da população regional. Esta é uma área caracterizada por apresentar problemas como: irregularidade climática, que gera graves crises econômicas e sociais; baixa produtividade devido a um sistema agrícola primitivo e extensivo; estrutura fundiária caracterizada por latifúndios e minifúndios; baixos níveis de renda decorrentes de distorções no sistema produtivo; e, baixos padrões sócio-culturais (SUDENE, 1977, p. 27).

As ações do Projeto Sertanejo se iniciaram a partir dos perímetros irrigados do DNOCS, uma vez que baseou sua estratégia de ação no desenvolvimento das Cooperativas existentes nos projetos de irrigação. O projeto também permitiu a inclusão do POLONORDESTE, através dos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's), orientados para o fortalecimento de pequenas e médias propriedades contra os efeitos das secas. Contou também com o apoio da CODEVASF e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), este último relacionado às questões da reestruturação fundiária. Apresentava como público-meta quatro estratos:

I – trabalhadores sem terra (arrendatários, parceiros e ocupantes) e assalariados;

II – pequenos proprietários;

III – médios proprietários que dispunham de estabelecimentos com área de até 500 ha, desde que apresentassem possibilidades de valorização integrada de suas terras, com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de maior utilização da mão-de-obra;

IV – proprietários de terra com área superior a 500 ha, cujos projetos, aprovados pela SUDENE e pelo INCRA, proporcionassem o acesso à terra a trabalhadores dos estratos I e II.

Os recursos para o projeto deveriam ser obtidos principalmente do crédito rural associado à assistência técnica, além de financiamentos oriundos do PIN e PROTERRA. Do mesmo modo que os outros, o Projeto Sertanejo se subdividiu numa série de subprogramas complementares, resultando em dificuldades de organização e distribuição dos recursos. Quanto às metas, o projeto pretendia beneficiar diretamente cerca de 7 milhões de ha, onde estariam incluídos 84,6 mil ha irrigados, 282 mil ha de lavouras de sequeiro e 1.410 mil ha de pastos melhorados. Os dados gerais podem ser observados na Tabela 3.6.

TABELA 3.6 – Projeto Sertanejo. Estimativa de implantação de núcleos e de propriedades reorganizadas e assistidas – 1976/79

ANO	IMPLANTAÇÃO DE NÚCLEOS		PROPRIEDADES BENEFICIADAS	
	POR ANO	ACUMULADO	REORGANIZADAS	ASSISTIDAS
1976	12	12	2.400	2.400
1977	14	26	5.200	7.600
1978	17	43	8.600	16.200
1979	17	60	12.000	28.200

Fonte: SUDENE, 1977, p. 38.

Quanto às suas realizações, pode-se observar, através de estudo do BNB/ETENE (1985a), que as metas do Projeto Sertanejo ficaram bastante distantes em relação aos números realmente obtidos. Durante o período acumulado de 1976-1982, a área abrangida pelos núcleos do projeto correspondeu a 54% do seu potencial (conforme mostram as Tabelas 3.7 e 3.8). E quanto aos estratos atendidos, observa-se na Tabela 3.9 que somente os segmentos II e III foram contemplados no Projeto Sertanejo. Contudo, segundo o estudo do BNB/ETENE, esses estratos caracterizavam no semi-árido uma população de baixa renda, pois todos os beneficiários eram proprietários rurais com área inferior a 500 ha, e 62% do total possuíam propriedades de dimensões inferiores a 100 ha.

O melhor desempenho do Projeto Sertanejo foi reconhecido na instalação dos núcleos de apoio, nos quais também foram absorvidos os maiores volumes de recursos. Mas a assistência técnica e o crédito rural não tiveram resultados significativos. No que se refere a geração de emprego, a Tabela 3.10, vista isoladamente, apresenta dados expressivos para a região, mas o relatório do BNB/ETENE (1985a) reconheceu que estes números representaram pouco mais de 2,7% da população economicamente ativa engajada em atividades primárias no Nordeste, segundo o censo de 1980.

Pode-se observar também melhorias nas ações de resistência à seca, uma vez que se fortaleceu o apoio às obras hidráulicas e de irrigação e do abastecimento de água. O estudo não apresentou dados sobre a redistribuição de renda e sobre a reestruturação fundiária, nem mencionou o atendimento ao estrato I, os pequenos trabalhadores sem terra e assalariados.

Em geral o Projeto Sertanejo terminou se destacando mais por sua atuação na área de recursos hídricos do que na proposta de reestruturação sócio-cultural da região semi-árida, como adaptação ao seu meio ambiente natural no sistema produtivo agropecuário. Na verdade, o seu fraco desempenho se deve mais às questões de ordem política, aos empecilhos de se romper uma estrutura agrária tradicional em prol de uma agricultura que

TABELA 3.7 - Distribuição estadual dos núcleos do Projeto Sertanejo segundo a época de implantação (posição de 31-12-82)

ESTADO	NÚCLEOS JÁ IMPLANTADOS						Programado até 1985	TOTAL
	1977	1978	1979	1980	1981	TOTAL		
Piauí	3	3	1	5	6	18	7	25
Ceará	3	3	1	5	5	17	12	29
R. G. do Norte	3	3	-	4	3	13	1	14
Paraíba	3	3	1	4	4	15	-	15
Pernambuco	3	3	1	4	4	15	6	21
Alagoas	1	1	-	1	1	4	-	4
Sergipe	1	1	-	1	1	4	-	4
Bahia	3	3	1	4	4	15	31	46
Minas Gerais	-	-	1	2	3	6	13	19
TOTAL	20	20	6	30	31	107	70	177

Fonte: BNB/ETENE. 1985a. p. 233.

TABELA 3.8 - Superfície incorporada ao projeto Sertanejo Posição de 31-12-82

Localização	Área de abrangência (km ²)		Relação % A/B
	Dos núcleos (A)	Potencial do programa (B)	
Piauí	110.387	154.613	71
Ceará	70.837	116.283	61
R. G. do Norte	44.835	48.304	93
Pernambuco	49.617	68.185	73
Paraíba	43.889	43.889	100
Alagoas	12.173	12.173	100
Sergipe	9.364	9.364	100
Bahia	90.797	304.732	30
Minas Gerais	42.651	120.701	35
TOTAL	474.550	878.544	54

Fonte: BNB/ETENE. 1985a. p. 237.

TABELA 3.9 - Beneficiários do Projeto Sertanejo com projetos de investimento contratados (posição em 31-12-82)

ESTADO	Estratos				TOTAL
	I	II	III	IV	
Piauí	-	1.628	1.135	-	2.763
Ceará	-	991	729	-	1.720
R. G. do Norte	-	1.367	829	-	2.196
Paraíba	-	1.221	800	-	2.021
Pernambuco	-	1.032	780	-	1.812
Alagoas	-	693	177	-	870
Sergipe	-	635	245	-	880
Bahia	-	1.124	589	-	1.713
Minas Gerais	-	280	219	-	499
TOTAL	-	-	-	-	-
Nº absoluto	-	8.971	5.503	-	14.474
%	-	62	38	-	100

Fonte: BNB/ETENE. 1985a. p. 242.

TABELA 3.10 - Projeto Sertanejo. Oferta de empregos prevista nos projetos contratados. Posição até dez. de 1982

ESTADOS	Número de empregos			Distribuição
	Permanentes	Temporários	Total	%
Piauí	5.382	22.148	27.530	21,4
Ceará	4.042	12.647	16.689	12,9
R. G. do Norte	5.437	13.363	18.800	14,6
Paraíba	6.267	13.706	19.973	15,5
Pernambuco	4.000	10.716	14.716	11,4
Alagoas	930	4.452	5.382	4,2
Sergipe	866	8.845	9.711	7,5
Bahia	2.400	10.847	13.247	10,3
Minas Gerais	804	2.076	2.880	2,2
TOTAL	30.128	98.800	128.928	100,0

Fonte: BNB/ETENE, 1985a, p. 286.

deveria saber aproveitar eficientemente os seus recursos naturais e humanos existentes. Em 1984, o projeto Sertanejo foi incorporado ao projeto Nordeste e extinto posteriormente.

Não só o aspecto político local influenciou na má execução do Projeto Sertanejo mas, sobretudo, a grande diversidade de interesses por parte dos órgãos planejadores do governo, Instituto de Planejamento (IPLAN), SUDENE/GTDN, FAO, BNB, DNOCS etc., que tinham a obrigação institucional de mostrar eficiência, mas que ao mesmo tempo tornavam dispersos os recursos e a competência da execução, um problema existente em praticamente todos os programas.

Um outro aspecto importante no Projeto Sertanejo foi a incompatibilidade ideológica entre os seus objetivos e público envolvido e a concepção de desenvolvimento nacional presente nos PND's. Pois a modernização agrícola (conservadora) defendida pela política nacional teve como principal mecanismo o incentivo à expansão das médias e grandes propriedades, através do crédito rural subsidiado, utilizando implementos agrícolas modernos e insumos químicos, que visavam o aumento da produtividade e da produção; e, não o fortalecimento de pequenas propriedades, ineficientes na contratação de crédito rural, visando o aumento da produção pela exploração (lenta) dos seus recursos naturais.

Assim, o Projeto Sertanejo, como os demais de sua época, surgiu pela necessidade política da política regional em transformar a realidade socioeconômica local, em confronto com uma política nacional de desenvolvimento que privilegiou os segmentos mais fortalecidos social e economicamente, capazes de impulsionar a modernização da agricultura e aumentar a produção do setor primário para atender às exigências políticas e comerciais e de dependência com o comércio internacional. Ou seja, em certos momentos, foi a necessidade de resultados imediatos do sistema produtivo do país, e não a

transformação social e econômica de uma região, que nortearam o sentido da política econômica em atenção à conjuntura nacional, ou aos interesses maiores do capital internacional.

3.4.5 – O Projeto Nordeste e o PAPP

O projeto Nordeste foi criado em 1984, tendo como órgão coordenador a SUDENE. O momento político que marcou o seu surgimento foi bastante interessante, já que se vivia o final da ditadura militar e o início do processo democrático no país. Momento também em que os financiamentos produtivos do Estado na economia se tornaram escassos em virtude da crise interna e externa e do endividamento do governo, resultante das décadas anteriores. O processo democrático também incentivou o repensar das políticas de desenvolvimento nacional e regional até então implementadas, ao mesmo tempo em que a sociedade esperava um posicionamento do Estado que melhorasse as condições de vida da maioria da população, com uma participação mais “democrática” na renda.

Em 1982, foi criada a Comissão Interministerial para supervisionar a elaboração do Projeto Nordeste, pelos ministérios do Planejamento, Interior e Agricultura, sendo coordenado pela SUDENE. De acordo com MIRANDA (1991, p. 10) alguns condicionantes serviram para influenciar a criação do Projeto Nordeste, como a ocorrência de um grande período de seca entre os anos de 1979 e 1983, fator este que historicamente sempre funcionou como pressão para que o governo se posicionasse com uma política regional. Um outro fator foi a ineficiência da atuação dos programas de desenvolvimento direcionados ao Nordeste, seja por falência do setor público ou escassez de recursos, ou ainda pela ineficiência técnico-administrativa dos programas. Outro importante aspecto foi a constatação do elevado custo administrativo e o fraco desempenho que os projetos isolados acarretavam para os seus órgãos financiadores, especialmente, para o Banco Mundial.

Dessa forma, o Projeto Nordeste surgiu como o resultado de uma avaliação de todos os programas anteriores, consubstanciados na série Projeto Nordeste, publicada pelo BNB. Representou a necessidade de se criar um projeto macro, em consonância com o

desenvolvimento nacional, reunindo as propostas centrais e as experiências dos programas anteriores.

“A concepção central do Projeto Nordeste consiste em compreender o desenvolvimento regional como uma política nacional, que perpassa todas as demais políticas nacionais de caráter setorial. (...) terá de incluir elementos de diminuição das desigualdades regionais e interpessoais de renda e de perspectivas de progresso, em função do próprio interesse do desenvolvimento nacional” (MIRANDA, 1991, p. 9).

A concepção inicial do Projeto Nordeste resultou de uma série de avaliações dos programas anteriores e da situação do Nordeste no início dos anos 80. Constatou-se (ou confirmou-se) o processo crescente das desigualdades regionais no Brasil, apesar de ter havido um sensível crescimento da industrialização, da urbanização e dos serviços de comunicação e transportes nos últimos anos no Nordeste. Contudo, foi impossível não se reconhecer o atraso do setor rural, que gerou grande parte da pobreza agravada pela seca; refletindo também o baixo nível de renda *per capita* no setor, e a permanência do êxodo rural, além da baixa geração de emprego.

Na avaliação dos projetos de desenvolvimento anteriores foi constatada a ineficiência e a burocracia que limitou a atuação e a pouca integração entre os mesmos, daí a necessidade de se criar um programa que sistematizasse um plano de desenvolvimento a partir das experiências dos planos anteriores. A prioridade do Projeto Nordeste foi dada aos pequenos produtores rurais, tendo em vista a existência de “*instrumentos estáveis para o desenvolvimento industrial e para a grande agropecuária*” (SUDENE, 1984, p. 14). Esta prioridade foi justificada no reconhecimento da importância dos pequenos produtores para a economia rural do Nordeste.

“Apesar de ocupar apenas 30,8% da área, a pequena produção, definida como aquela que acontece em estabelecimentos de até 100 ha, responde pela maior parte da oferta de alimentos e de matérias-primas na região. (...) Por outro lado, os estabelecimentos agrícolas com menos de 50 ha empregavam, em 1975, 81% da força de trabalho rural” (SUDENE, 1984, p. 14).

A estratégia de desenvolvimento rural e o apoio ao pequeno produtor foram dados através de três aspectos principais: a dimensão social; a importância econômica dos

pequenos produtores; e ao pouco acesso dos pequenos produtores aos serviços do governo voltados para o incentivo à produção agropecuária. Sua estratégia de ação deveria ser executada nos próximos 15 anos, a partir de sua criação, em três programas quinquenais, atendendo direta ou indiretamente toda a população rural nordestina. O Projeto Nordeste estava dividido em cinco programas principais:

1 - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, voltado para promover o aumento da produção e de produtividade na agropecuária, através de pequenos produtores;

2 - Programa de apoio aos pequenos negócios não agrícolas e à agroindústria, destinado a beneficiar pequenos produtores nas pequenas cidades;

3 - Programa de educação rural, com o objetivo de propiciar à população rural condições adequadas de acesso à educação formais e informais, vinculada com sua realidade;

4 - Programa de ações de saúde, para propiciar à população rural do Nordeste condições adequadas de saúde;

5 - Programa de saneamento básico, para promover serviços de abastecimento d'água e destinação de dejetos em pequenas comunidades.

No entanto, foi o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) que mais se destacou dentro do Projeto Nordeste. O PAPP compreendia as dimensões regional e estadual, sendo implementado inicialmente no quinquênio 1984-1989. Seria executado pelos estados e supervisionado pela SUDENE. Sua intervenção se encaminhou no sentido do:

a - desenvolvimento rural integrado, com planejamento, execução e administração a cargo dos estados;

b - colonização dirigida para assentamento de pequenos produtores em áreas de fronteira agrícola (em especial, Maranhão, Piauí e Bahia);

c - irrigação pública na utilização eficiente do seu potencial.

O PAPP apresentou como objetivo geral *“erradicar a pobreza absoluta através do aumento da produção e da produtividade dos pequenos produtores rurais”*. Teve ainda como objetivos específicos: *“aumentar eficiência e eficácia das ações do setor público no meio rural do Nordeste”*; e, *“fortalecer as ações do governo no meio rural, com recursos adicionais suficientes para transformar economicamente a população da região”* (SUDENE, 1984, p. 21).

O PAPP apresentou sua estratégia de ação através do Desenvolvimento Rural Integrado, em toda a região Nordeste e na zona mineira do polígono das secas, mas priorizando o semi-árido. Especificou quatro segmentos principais: meios de produção, que envolve a ação fundiária, os recursos hídricos e o crédito e financiamento; tecnologia, envolvendo a geração de tecnologia e a extensão rural; os mercados, que se refere a comercialização e abastecimento; e, outros, que dizem respeito ao apoio ao desenvolvimento comunitário. Num período de 15 anos, o PAPP esperava criar cerca de 6 milhões de empregos diretos estáveis, ocupando três pessoas por família.

“No quinquênio 1984/1989, deverão ser criados 1,8 milhões de oportunidades estáveis de trabalho. O aumento da produção e da renda implicará geração indireta, adicional, de empregos no próprio meio rural e nas cidades de pequeno, médio e grande portes” (SUDENE, 1984, p. 33).

Como se pode notar, o programa previa um efeito multiplicador sobre o emprego e a renda, buscando uma atuação bastante ampla, desde ações fundiárias até o apoio à assistência técnica e ao desenvolvimento comunitário da população; ou seja, pretendia fazer em 15 anos o que os programas anteriores não fizeram também em quase 15 anos.

As metas para cada quinquênio seriam:

1º - (1984/1989) – 600 mil famílias;

2º – (1990/1994) – 665 mil famílias;

3º – (1995/1999) – 735 mil famílias.

Estimativas preliminares indicavam um custo médio de 6 mil dólares por família. Os recursos e financiamentos seriam provenientes do PIN, PROTERRA, FINSOCIAL, orçamentos de órgãos setoriais federais, orçamento monetário, além de empréstimos do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Os programas POLONORDESTE, Sertanejo, PROHIDRO e outros programas menores foram incorporados ao Projeto Nordeste, mas logo foram extintos ou suprimidos pelas linhas de ação do PAPP. O PIN e o PROTERRA passaram a funcionar apenas como repassadores de recursos.

Apesar do Projeto Nordeste ter surgido num momento importante de mudança política no país, o que lhe ocorreu foi a falta de “sustentação política” na redistribuição constitucional das atribuições constitucionais entre o governo federal e estaduais, segundo MIRANDA (1991). Pois o longo período de seca entre 1979 e 1983 e as eleições de 1984

geraram um certo ânimo nos candidatos a governador para assumir o programa como “bandeira de campanha”. Mas, o atraso na implementação do projeto Nordeste terminou frustrando as expectativas de seu manuseio político a nível local e o apoio das lideranças a nível estadual e local ficou à margem do esperado. Mesmo com a sua formalização em 1985, o Projeto Nordeste só se expandiu para todos os estados em 1987 com a liberação de recursos pelo Banco Mundial. As realizações para o primeiro quinquênio são apresentadas na Tabela 3.11. Mesmo com alguns dados pouco explicitados ou indisponíveis (também para o segundo quinquênio), pode-se ter uma idéia de como as várias linhas de atuação do PAPP têm sido encaminhadas em atenção ao pequeno produtor. Com relação a Recursos Hídricos, por exemplo, se comparados com os resultados do PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO, mais ou menos no mesmo espaço de tempo, observa-se uma menor atuação do Projeto Nordeste para a irrigação pública e uma melhor atuação para a irrigação privada, o que pode indicar uma fraca atuação para o início do programa.

Um fator negativo pode ter sido a dificuldade de implementação do Projeto Nordeste ao mesmo tempo em todos os estados. Mas, de acordo com MIRANDA (1991), um aspecto importante do projeto foi a prática em grande escala e nos diferentes níveis, da participação dos pequenos produtores no processo decisório; ainda foram criados 78 mil empregos na agricultura irrigada e 24 mil nos assentamentos fundiários, além da modernização de práticas agrícolas importantes.²⁶

Um aspecto importante que marcou a dificuldade de integração dos programas anteriores no Projeto Nordeste foi o fato de que cada um representava diferentes e variados interesses políticos entre lideranças locais e entre os órgãos planejadores, coordenadores e executores, impossíveis de serem apaziguados. Por isso, parte da experiência dos outros programas foi desperdiçada. Assim, continua-se a reproduzir os mesmos problemas observados antes: o ineficiente esquema administrativo e financeiro; a escassez de recursos para crédito rural ao pequeno produtor; a falta de solução para o problema da baixa produtividade para a pequena produção agrícola; e, a proliferação de pequenos programas, entre outros. A crise econômica a nível nacional também serviu para deteriorar a atuação do Projeto Nordeste nos anos 80.

²⁶ Infelizmente, o fato do projeto ainda se encontrar em execução e a indisponibilidade dos dados quanto às realizações do período seguinte impede o avanço da análise.

TABELA 3.11 – Projeto Nordeste. Desempenho global no período 1985/1989

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA (ha)	População assistida (nº de famílias)	Produtores assistidos (nº de produtores)
AÇÃO FUNDIÁRIA			
Famílias assentadas	-	10.957	-
Área obtida para assentamentos	818.019	-	-
RECURSOS HÍDRICOS			
Irrigação pública	2.839	2.477	-
Irrigação privada	36.170	18.580	-
Abastecimento d'água	-	120.718	-
GERAÇÃO E DIFUSÃO DE TECNOLOGIA			
691 ensaios	-	-	-
639 unidades de difusão	-	-	-
2.109 t de sementes básicas	-	-	-
ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL			
8.563 comunidades rurais atendidas	-	258.067	-
área com agricultura irrigada	18.211	-	-
área com agricultura de sequeiro	498.095	-	-
CRÉDITO RURAL			
Projetos apoiados: 26.473	-	-	-
COMERCIALIZAÇÃO			
CAP (Compra antecipada da produção)	-	-	57.590
CEP (Compra excedente da produção)	-	-	58.831
Abastecimento de insumos	-	-	255.786
APCR (Programa de apoio às pequenas comunidades rurais)			
Projetos produtivos: 2.534	-	-	219.764
Projetos comunitários: 1.417	-	-	231.429

Fonte: MIRANDA, 1991, p. 22.

Com relação à questão fundiária, MIRANDA (1991, p. 35) observa que o PAPP tem sido impotente em implementar o progresso técnico e elevar a produtividade na pequena propriedade rural conforme sua proposta, pois ainda não compreendeu que a *“transformação no meio rural é uma ação fundamentalmente política”*. Da mesma forma não se conseguiu apresentar resultados significativos para a redução da pobreza, porque as ações e serviços são limitados e pontuais em relação à realidade local, insuficiente para promover o *“desenvolvimento em sentido amplo, abrangente, como um processo cultural”*.

Uma severa crítica é feita por GOMES (1983) ao Projeto Nordeste/PAPP quando este elege o pequeno produtor rural no semi-árido como o principal beneficiário da política. Segundo o autor, os produtos cultivados pelo pequeno produtor rural nordestino

estão em franco declínio e projetos como o PAPP se constituem em consolidadores dessa forma de produção que caracteriza a miséria do homem rural no Nordeste. O seu efeito seria o de retardar a penetração das relações capitalistas no campo, preservando a miséria no meio rural, conforme afirma a seguir:

“(...) A generalização do modelo ‘PAPP’ de desenvolvimento agrícola seria, muito provavelmente, desastrosa para o Nordeste. Isso porque a concepção do programa envolveria a ‘campeonização’ completa da agricultura nordestina, com as famílias produzindo para sua subsistência [aumentando as disparidades em relação a economia do Centro-Sul]” (GOMES, 1993, p. 68).

Ora, esta crítica confronta-se diretamente com a noção de desenvolvimento sustentável, consubstanciada nos programas elaborados na década de 1990, como se verá a seguir. Seria a política de sustentabilidade um retorno à concepção formal de campeonização, ou apenas a resposta do Estado com mais programas criados face a uma nova conjuntura nacional e internacional?

3.4.6 – O PAG e o ÁRIDAS

O Programa de Ação Governamental no Nordeste (PAG-Nordeste) surgiu como um reflexo das preocupações com as questões ambientais ampliadas nos anos 90 e, mais especificamente, como resultado da repercussão da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92.

A nível interno, foi a visita do então presidente Itamar Franco ao Nordeste que tornou possível a solicitação e o compromisso com a elaboração de um programa capaz de contribuir para *“remover, num período de tempo aceitável, as raízes do atraso econômico, da pobreza e da extrema fragilidade da economia regional às condições climáticas”* (SUDENE, 1993, p. 4).

O PAG-Nordeste, criado em 1993, teve como objetivo central *“promover o desenvolvimento auto-sustentável da região, cumprindo os preceitos constitucionais de*

construção de uma nação regionalmente equilibrada". Apresentou, ainda, como objetivo global,

"o desenvolvimento do Nordeste em articulação e como parte do desenvolvimento socioeconômico do Brasil (...). O desenvolvimento do Nordeste deve aproveitar e respeitar sua diversidade sócio-cultural e assegurar sua participação equitativa nos benefícios do desenvolvimento nacional. Por outro lado, deve assegurar a melhoria geral da qualidade de vida da população de forma equilibrada e socialmente justa" (SUDENE, 1993, p. 4).

Como objetivos específicos:

1 – assegurar, no médio e longo prazos, condições estruturais de crescimento econômico, integração competitiva com a economia nacional e melhoria da qualidade de vida da população;

2 – ações capazes de reverter o quadro de desemprego, pobreza e carências sociais das populações marginalizadas do semi-árido e das grandes cidades do Nordeste (geração de emprego, investimento em infraestrutura social e segurança alimentar às vítimas da seca) (SUDENE, 1993, p. 29).

Como se pode observar, os objetivos do PAG, após 3 décadas de políticas de desenvolvimento para o Nordeste, ainda se referiam a iniciativas para a geração de emprego e renda e para a minimização da pobreza e dos efeitos da seca. Apesar de indicar um novo elemento, o desenvolvimento sustentável da região com a utilização dos seus recursos naturais, o Programa apresentou propostas generalizadas demais para o início de suas ações. Como se encaminhar um modelo de desenvolvimento "equilibrado e socialmente justo" se ao longo da implementação de todos os programas anteriores se falou da mesma questão e os resultados sempre estiveram aquém das expectativas? Antes de mais nada, é importante observar não só as propostas práticas do programa, mas, principalmente, as dificuldades políticas de sua implementação, sejam internas ou externas.

Como diretrizes gerais do programa, no PAG pretendia-se: assegurar um fluxo estável e continuado de recursos para projetos prioritários, e um controle rigoroso para que não houvesse fragmentação dos recursos; o fortalecimento institucional de órgãos públicos e privados para a intervenção regional; e a participação da sociedade e dos beneficiários do programa na sua concepção e gestão. O programa não definiu claramente o público-meta, nem as áreas de ação, apenas mencionou em linhas gerais que o *"plano irá concentrar*

suas ações, de forma seletiva, em um conjunto reduzido de áreas e segmentos de alta relevância e significativo impacto no desenvolvimento regional” (SUDENE, 1993, p. 30).

Nessas áreas, seriam feitos esforços no sentido de reestruturar e modernizar a base econômica e desenvolver a estrutura social, compreendendo ações como: o desenvolvimento científico e tecnológico; a reestruturação da atividade agrícola, que comportaria o aumento do acesso à água, terra, crédito, assistência técnica e incentivos à comercialização; a reestruturação da atividade industrial; a dinamização do turismo e do terciário moderno; a oferta sustentada de energia e transporte; e, o aumento do nível de educação e qualificação da mão-de-obra regional. Uma outra vertente do desenvolvimento seria a transformação da organização e distribuição social. E, por fim, o PAG se refere à questão do desenvolvimento sócio-ambiental sob dois aspectos: conservação e recuperação do meio ambiente e do habitat natural e construído; e redução dos déficits sociais de saneamento, saúde e habitação.

Na elaboração do PAG-Nordeste, não podendo deixar despercebido os esforços dos programas anteriores, iniciou-se fazendo uma avaliação do desempenho da economia nordestina nas últimas décadas frente à economia nacional. Reconheceu-se que o Nordeste obteve um considerável crescimento econômico nas décadas de 1960 e 1970, em alguns momentos com índices superiores aos do Brasil. Neste período houve também um certo ganho nas condições sociais, amenizando a pobreza da região. Mas, a crise mundial dos anos 80, significando a crise de financiamento do setor público para o Nordeste, destruiu qualquer ganho obtido no período anterior, especialmente no semi-árido nordestino.

Assim, no PAG reconheceu-se que os *“obstáculos estruturais à erradicação da miséria no sertão nordestino continuam presentes, após três décadas de esforços governamentais explícitos para desenvolver a região”* (SUDENE, 1993, p. 6). Ou seja, chega-se à década de 1990 e a pobreza ainda se comporta como o problema mais grave que atinge cerca de 40% da população vivendo abaixo da linha de pobreza no Nordeste rural (SUDENE, 1993).

Segundo o PAG, alguns fatores em especial contribuíram para a persistência da pobreza na região: a estreita base econômica e a estagnação da economia nas últimas décadas; a fragilidade da economia rural, devido aos problemas gerados pela seca e pela organização produtiva; a presença de mecanismos de apropriação do excedente gerado na agricultura; as formas de atuação do Estado e a ausência de continuidade dos programas sociais; e a concentração de renda.



Como se pode observar, são claros também do ponto de vista institucional os motivos que emperraram a transformação socioeconômica no Nordeste. Todavia, somente continuar encaminhando ações circulares para mudar a realidade socioeconômica da região, sem que haja mudanças nos fatores ideológicos que norteiam a realização das políticas de desenvolvimento nacional e regional, especialmente os interesses políticos e econômicos específicos a cada momento histórico, qualquer esforço prático de mudança emperraria nos interesses políticos conjunturais nacionais e internacionais.

No PAG (1993) reconhece-se, ainda, que a regionalização dos recursos federais, determinados pela Constituição de 1988, serviu claramente para aprofundar as desigualdades entre as regiões, em contradição com as políticas de desenvolvimento para o Nordeste. Este efeito é observado através da distribuição dos recursos obtidos do imposto de renda (IRPF e IRPJ), do imposto de importação e do IPI vinculado à importação. Destes, 45,8% seriam apropriados pelo Sudeste, 38,8% pelo Norte, 9,6% pelo Nordeste, 4,8% pelo Sul e 1% pelo Centro-Oeste.

Um aspecto bastante importante presente no PAG, embora não claramente explícito, é a tentativa de relacionar a situação socioeconômica do Nordeste de miséria às transformações recentes, àquela época, na economia mundial, com o processo de globalização. Este processo traria à tona questões como a qualidade dos produtos, a competitividade, o nível de penetração dos produtos locais nos mercados internacionais, o grau de capitalização e as desigualdades regionais como fatores emperrantes ao desenvolvimento local, entre outros. Ou seja, a noção de regional fica um tanto distorcida tendo em vista a idéia de globalização.

Nesse sentido, no PAG observou-se grande importância atribuída para as dificuldades de penetração da economia nordestina nessa economia nacional-globalizada, enfatizando a necessária e urgente superação do problema da pobreza e da baixa capacidade produtiva na região. Assim, o PAG passou a indicar que um dos caminhos para a inserção do Nordeste nessa nova estrutura produtiva seria o desenvolvimento de alguns pólos industriais, o artesanato, a indústria têxtil e, como indicação até então pouco lembrada, o turismo, como peça fundamental no setor terciário.

A proposta principal se refere ao aproveitamento das potencialidades produtivas e dos recursos naturais e humanos do Nordeste, em busca do desenvolvimento sustentável da região, visando o seu fortalecimento frente a essa economia nacional-globalizada. Para tanto, seria fundamental investimentos contínuos em educação básica, ciência e tecnologia.



infraestrutura econômica, reestruturação fundiária etc.. O grande mérito do PAG-Nordeste consistiu justamente em apresentar, pela primeira vez, a economia nordestina em relação à globalização da economia mundial, apresentando em nível geral os estrangulamentos e as possibilidades de desenvolvimento do Nordeste neste contexto.

* A utilização e preservação dos recursos naturais, bem como a exploração do turismo como capacidade produtiva foram os dois grandes fatores que determinaram o debate dos programas seguintes acerca do desenvolvimento sustentável para o Nordeste.* Por motivos políticos e face à dimensão assumida pelo Projeto Áridas no ano seguinte, o PAG não chegou a se transformar efetivamente em um plano. Mas, a sua abordagem aqui é importante para mostrar o amadurecimento das idéias a nível nacional no planejamento econômico (regional a nível da SUDENE), que termina sendo suprimido pela própria falta de financiamento e pelo interesse maior da própria política de sustentabilidade a nível internacional, representado pelo Projeto Áridas.

O Projeto Áridas foi criado em 1994, tendo como objetivo a nível de Nordeste:

"elaborar uma nova estratégia para o desenvolvimento sustentável do Nordeste e elaborar modelos de planejamento e de gestão para o desenvolvimento sustentável em níveis regional, estadual e municipal. Representa um esforço em colaboração de instituições do governo federal, dos governos estaduais, de universidades e instituições de pesquisa nacionais e estrangeiras, de instituições de financiamento e de organizações não-governamentais" (PROJETO ÁRIDAS, 1995, p. 215).

O Projeto Áridas começou a ser gestado a partir do ano de 1992, com a realização, em Fortaleza, da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID). Esta foi a conferência preparatória para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). A primeira conferência reuniu cientistas, planejadores de políticas econômicas e membros da sociedade civil de 45 países. Na organização participaram o governo do Ceará, instituições nacionais e estrangeiras e ONG's. Ao final da ICID, os vários segmentos participantes e os estados que a eles se incorporaram (Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Piauí, e Maranhão, além do Ceará), reuniram-se para avaliar a conferência e traçar estratégias de ação.

O PAPP foi o meio principal de elaboração dos estudos necessários, com o apoio do Banco Mundial e a cooperação técnica do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Os estudos básicos do programa foram iniciados em maio de 1994, sendo realizados, no espaço de seis meses, cerca de 50 trabalhos e a estratégia geral, através de reuniões, seminários, contatos com a sociedade nordestina etc.. Os estudos foram distribuídos por temáticas e grupos de trabalho (GT). O GT I trata dos Recursos Naturais e Meio Ambiente; o GT II dos Recursos Hídricos; o GT III do Desenvolvimento Humano e Social; o GT IV da Organização do Espaço Regional; o GT V da Economia, ciência e tecnologia; o GT VI das Políticas de Desenvolvimento e Modelos de Gestão; e, o GT VII da Integração com a Sociedade.

A estratégia geral seguida pelo Áridas foi apresentada como:

"A nova estratégia de transformação da sociedade do Nordeste, centrada no homem, seu agente e beneficiário, tem como objetivo-síntese o desenvolvimento sustentável, globalmente considerado em suas quatro dimensões: geoambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional" (PROJETO ÁRIDAS, 1995, p. 89).

Como se pode observar, a estratégia seguida pelo programa aborda as dimensões principais trazidas, discutidas e sensibilizadas na CNUMAD-92. Ou seja, os problemas ambientais mundiais são associados à pobreza dos países subdesenvolvidos. Como discussão central apresentou-se a questão do desenvolvimento no "homem" e nos "recursos naturais", uma preocupação primordial para os países desenvolvidos, já que estes dois fatores estão ameaçados pelo modelo industrialista vigente. Além da preocupação contida até então nos programas de desenvolvimento regional, a questão da pobreza e do subdesenvolvimento, o Áridas passa a incorporar a dimensão ambiental, o que constitui justamente o aspecto globalizante na estratégia.

Os programas regionais perdem seu caráter de regional para assumir a proposta global, ou nacional globalizada, do desenvolvimento sustentável. Não se quer dizer com isso que o Projeto Áridas não represente os interesses da região Nordeste, mas que mais uma vez é um movimento surgido das transformações políticas-ideológicas externas à região e à nação como um todo, e não pelas transformações das relações produtivas e político-sociais da população local, o que seria também difícil de se esperar dada a realidade de pobreza econômica e política da região.



O projeto Áridas, antes de ser um programa de ação, tem se constituído num sério e importante estudo sobre a situação socioeconômica do Nordeste e a avaliação dos principais programas de desenvolvimento para a região. Reconhece-se, no entanto, que os objetivos a que se propõe o projeto já foram abordados pelos vários programas anteriores. Por isso, deve-se desenvolver uma sistemática de gestão que garanta sua permanência e extensão, ou seja, sua sustentabilidade política e operativa.

No documento Metodologia e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável (www.iica.org.br/cgi-win/áridas.exe/lista?39), reconhece-se claramente a improbabilidade de toda a região Nordeste desenvolver-se ao mesmo tempo e que a *"sustentabilidade do desenvolvimento passa não apenas pela conservação ecológica mas, ainda, pela capacidade de acumulação do sistema e, sobretudo, pelo nível de organização política da população"*. Na busca do conceito de desenvolvimento sustentável, observa-se a falta de homogeneidade conceitual originada da divergência entre concepções ideológicas diferentes, em alguns casos enfatizando-se o aspecto econômico, aspectos ecológicos ou, ainda, aspectos político-sociais. Mas, independentemente dos diferentes posicionamentos das diferentes entidades, o Projeto Áridas busca um conceito de desenvolvimento sustentável que proponha mudanças, numa perspectiva que reflita crescimento com eficiência, a equidade social, o respeito à natureza e o fortalecimento da democracia (www.iica.org.br/cgi-win/áridas.exe/lista?38).

Uma importante contribuição do Projeto Áridas à história das políticas públicas no Nordeste foi o reconhecimento de que os resultados e iniciativas daqueles programas se beneficiaram sobremaneira dos diagnósticos produzidos pelo GTDN e SUDENE; e que a *"perspectiva do desenvolvimento auto-sustentado, mais do que a questão ambiental, estiveram presentes nas propostas do GTDN e da SUDENE, antes e depois da implementação dos programas especiais"*, sendo importantes por seus objetivos e estratégias de desenvolvimento. Sua ineficiência e fracasso se devem às condições históricas específicas que dificultaram a participação da sociedade nordestina e do público-meta: os pobres e miseráveis.

É a partir desses estudos básicos, através dos seus grupos temáticos, que o Projeto Áridas se propõe enquanto projeto capaz de atender às demandas sociais e operacionalizar a política de desenvolvimento sustentável no Nordeste, contando a favor, principalmente, com a conjuntura interna e externa que enfatiza a preocupação com as questões ambientais e a reprodução do homem.

Quanto a resultados práticos, certamente, a maior forma de adesão ao projeto tem sido a elaboração, a nível dos estados nordestinos, dos seus planos de desenvolvimento sustentável, a eles incorporados os mesmos objetivos "*globalizados*" de desenvolvimento ambiental, humano e socioeconômico contido no Projeto Áridas. Tal questão será abordada no capítulo seguinte, com o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Paraíba.

3.5 - Relação entre as Políticas de Desenvolvimento Regional para o Nordeste após a década de 1960 e a atual Política de Desenvolvimento Sustentável

Nos últimos 30 anos de política regional foram feitas várias avaliações e críticas a respeito da execução e dos resultados alcançados pelos inúmeros programas de desenvolvimento para o Nordeste, tanto a nível dos órgãos governamentais, como por estudos independentes acadêmicos ou em ONG's. Uma evidência comum nessa avaliação foi o fracasso em alcançar os objetivos gerais dos programas, tendo como principais dificuldades a falta da continuidade e liberação dos recursos, pouca qualificação de assistentes técnicos, burocracia retardadora e estrutura administrativa dispersa, proliferação da criação de subprogramas complementares, pouca participação do público-alvo, mas, principalmente, dificuldades quanto a aspectos políticos a nível central e local para a implementação dos programas e para a transformação de uma realidade local.

A crise financeira do setor público e a escassez de recursos para o crédito rural foram alguns dos principais fatores da ineficiência dos programas de desenvolvimento para o Nordeste. Outro fator importante foi a proliferação de programas com objetivos semelhantes, muito mais como uma resposta política do setor público do que o compromisso prático de reestruturação da realidade rural nordestina.

Todavia, já foi transcorrido um período bastante longo para o planejamento econômico do país desde os anos 60, período suficiente para se observar as contradições entre as políticas regionais e nacional de desenvolvimento. Entre tantos, o aspecto que aqui se enfatiza é a influência da política, ou da ideologia externa dos países desenvolvidos, sobre a trajetória assumida pela política nacional que, por sua vez, confronta-se com o interesse da economia regional.

O aspecto mais marcante, a partir dos anos 60, foi o sentido modernizante que a política nacional de desenvolvimento assumiu para a agricultura, baseada na Revolução Verde, aplicando uma ação seletiva sobre produtos, produtores e regiões. Na mesma época eram apresentadas pela política regional no Nordeste as propostas de melhor distribuição de renda, maior geração de emprego, reestruturação fundiária, acesso a crédito e assistência técnica para pequenos produtores etc., como forma de minimizar a pobreza da região, numa política equilibrada e de longo prazo. Prazo este incompatível com a urgência da modernização agrícola e dos aumentos de produtividade nas médias e grandes propriedades, tão importante para o equilíbrio das contas do Balanço de Pagamentos do governo no mercado externo.

✧ A política atual de desenvolvimento sustentável a nível mundial, embora com uma aceitação clara no âmbito dos órgãos planejadores, surge muito mais pela influência externa do que pelo amadurecimento na elaboração das políticas internas ou por manifestações de transformação da realidade local por parte de suas comunidades. Ainda se percebe uma grande indefinição e falta de atitude prática a nível institucional quanto à implementação das políticas de desenvolvimento sustentável, uma vez que o aspecto ambiental e da reprodução humana, bastante forte nessa política, contrasta frontalmente com o modelo desenvolvimentista-industrial-degradador assumido pelos países industrializados e, em especial, no caso dos países subdesenvolvidos, condição fundamental para colocá-los como participantes do comércio internacional.

Mesmo com o surgimento da política de sustentabilidade, o documento que indica o plano de ação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para o período 1991-1995, por GOMES (1993), tende a apresentar as mesmas estratégias (revistas, é claro) de desenvolvimento seguidas no período anterior. Ou seja, acredita-se que as transformações recentes da economia mundial e nacional, no que se refere à globalização, impõe a necessidade, mais do que nunca, de aceleração do crescimento econômico do Nordeste. Somente através de mais crescimento é que a região poderá se libertar de sua miséria e das políticas assistencialistas governamentais e encaminhar soluções para os problemas sociais em geral. *"(...) A aceleração sustentada do crescimento econômico regional, numa perspectiva de longo prazo, deve constituir o objetivo básico a nortear todas as intervenções do BNB na realidade nordestina"* (GOMES, 1993, p. 16).

Esta orientação e proposta, principalmente, porque entende-se que a grande incidência da pobreza e o baixo nível de renda *per capita* na região é resultado do fraco

desempenho da economia nordestina, e que somente o crescimento econômico a longo prazo seria capaz de resolver os problemas sociais básicos, pois a falta de crescimento agrava sensivelmente o aumento da pobreza. As políticas sociais de curto prazo não servem para reduzir a pobreza, porque funcionam como políticas assistencialistas que não se sustentam.

Esse crescimento teria de ocorrer de forma mais homogênea e equilibrada, e não apenas setorialmente e regionalmente, como tem acontecido através dos pólos de Camaçari, Petrolina/Juazeiro etc. De acordo com a presente proposta, o BNB seria um importante agente financeiro voltado para a infraestrutura econômica da região, agindo nos três setores principais. Na agricultura centraria atenção nas "*áreas, produtos e tecnologias mais eficientes*", visando sempre a geração de mais empregos e o financiamento aos pequenos proprietários. Na indústria, indica o incentivo à formação dos pólos industriais e agroindustriais, além da qualificação da mão-de-obra, acreditando que estes complexos criam oportunidades de investimento e empregos. No setor terciário, apresenta o turismo e a prestação de serviços modernos e qualificados como um grande potencial de desenvolvimento na região, e uma forma de amenizar a grande expansão do emprego informal; para tanto, o investimento em tecnologia é fundamental.

No plano de ação do BNB, entende-se que a instituição deve centrar-se na política de crescimento econômico e não nas políticas sociais assistencialistas, já que estas dificuldades geram "*benefícios apropriados privadamente*". Apesar de indicar o desenvolvimento sustentado para o Nordeste, o plano não tem como pressuposto as pequenas comunidades rurais criando condições de sobrevivência sustentada na sua realidade local, mas visa a constituição de grandes empresas agroindustriais baseadas no mesmo modelo industrialista até então utilizado, para se gerar emprego e reduzir a pobreza. Isso reflete, mais uma vez, a falta de integração do sentido político-ideológico e prático das políticas locais com a política nacional de desenvolvimento e a concepção da política de sustentabilidade, disseminada pelos interesses específicos dos países desenvolvidos.

"(...) A atividade de planejamento é influenciada por elites econômicas e políticas, que, através de variados meios de pressão, como os órgãos de classes e parte da imprensa, dirigem a atenção para as suas necessidades e aspirações, sugerindo linhas de ação e exercendo pressões e ameaças para o engajamento efetivo do Estado em políticas que

X

atendam aos seus interesses. Diante disso, já no instante mesmo em que os programas são divulgados e oficializados, nada mais natural que eles contenham distorções, ou seja, que entre suas primeiras intenções e os seus objetivos reais e estratégias, tenha sido percorrida uma distância num sentido determinado, que os aproxima dos interesses mais poderosos" (SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 28).

Fazendo uma relação mais aproximada entre os objetivos gerais dos planos anteriores com os objetivos da política de sustentabilidade hoje, observa-se a permanência de duas questões bastante importantes, que são reconhecidas como os grandes fatores limitantes no desenvolvimento do Nordeste: a pobreza e a falta de geração de emprego. Um aspecto interessante é que a pobreza e a falta de geração de renda e emprego, na maioria das vezes, são vistos como causa do subdesenvolvimento e não como consequência. Ou seja, tem que se combatê-los para desenvolver a região, como se esta fosse uma situação dada e não o resultado de um modelo de desenvolvimento seletivo, privilegiador de certos segmentos sociais e produtivos.

Este aspecto está presente especialmente na política mais ampla de sustentabilidade comandada pelos países desenvolvidos, em que se prega a contenção da pobreza no mundo subdesenvolvido, como se este fosse um problema só de responsabilidade desses países, enquanto a parcela de responsabilidade daqueles países fica obscurecida, quando da "*imposição*" do modelo industrial-desenvolvimentista sobre o terceiro mundo.

A grande constatação após a comparação das políticas anteriores com a política atual de sustentabilidade é que todos os programas tendem a abordar, como tema principal, o desenvolvimento da região Nordeste e a redução da miséria e o aumento do emprego. Todavia, pode-se observar que não se conseguiu resolver o problema da miséria, o desemprego é uma realidade crescente e ainda se fala em conseguir uma distribuição de renda mais justa. O órgão símbolo de desenvolvimento no Nordeste, a SUDENE, perde cada vez mais sua identidade frente aos interesses nacionais, transformando-se em mero repassador de recursos e tendo uma participação tímida na elaboração das propostas de sustentabilidade no Nordeste; perde sua posição para órgãos internacionais como o Banco Mundial.

Todavia, é ainda importante registrar algumas observações e inquietações acerca dessa "*nova política*". Em primeiro lugar, observa-se um sentido bastante generalizado da política de sustentabilidade (apesar desta estar em fase de gestação). Ou seja, os programas

atuais de sustentabilidade englobam grande parte das propostas dos programas anteriores num único programa, com a diferença de dar maior ênfase à questão ambiental. Se atuando separadamente e representando ações específicas (como o PNI, na irrigação; o PROTERRA, na questão fundiária etc.), não conseguiram grandes resultados, como esperar que planos de desenvolvimento sustentáveis (dos estados) consigam representar e atender interesses, setores e regiões entre os mais diversos e específicos? Seria necessário um grande amadurecimento por parte dos órgãos planejadores para que a política fosse eficientemente executada sem os problemas já conhecidos que causaram a falência dos programas anteriores. Surge, assim, a dúvida de se este tipo de política, dada a experiência anterior, não seria mais um equívoco ou uma contradição com o sentido realmente assumido pela política nacional de desenvolvimento. A dispersão seria exatamente um ponto vulnerável que facilitaria o privilégio a certos segmentos sociais e setores produtivos.

Uma outra questão mais específica é a que se observa nos programas anteriores à década de 1990: uma certa atenção à questão fundiária, direcionando programas de reestruturação fundiária, como forma de se alcançar uma transformação produtiva e a geração de emprego e renda para a região. No entanto, esse aspecto não é abordado pela política de desenvolvimento sustentável hoje, seja no sentido nacional ou local. É claro que naquele momento (1960-1970) a questão agrária era tratada com mais cautela, tendo em vista a ameaça de revolução social, mas também era entendida como um fator limitante ao desenvolvimento da região. A indagação presente é se a proposta de reestruturação fundiária deixou de ser importante por se considerar que já se conseguiu transformações suficientes nesse sentido, ou se mais uma vez será adotado um modelo de desenvolvimento em que essa estrutura tradicional concentrada não será empecilho, mas, mais uma vez, um segmento beneficiado.

Finalmente, observa-se que nas décadas de 1950 e 1970, havia uma proposta clara de transformação da base produtiva no Nordeste visando a expansão do processo de industrialização; entendida pelo GTDN como a única forma possível de transformar a economia da região, elevando emprego e renda, e diminuindo as disparidades regionais. Ou seja, havia uma proposta de transformação da estrutura produtiva e da realidade local.

*A proposta de desenvolvimento sustentável hoje não traz indicações diretas de transformação da base produtiva, isto é, um modelo de desenvolvimento mais adequado do que o atual. Apenas fala no uso mais eficiente dos recursos naturais e de alternativas de

X

produção sustentáveis para as pequenas comunidades, que não agridam o meio ambiente e gerem renda e emprego para a população. A política de sustentabilidade atual apresenta indicações pontuais, longe de se constituir em um modelo de desenvolvimento que substitua o modelo vigente, pelo menos até o presente momento. Sua maior repercussão tem sido sobre a preservação do meio ambiente e a preocupação com o problema da pobreza como sendo de ordem mundial.

A política de desenvolvimento sustentável atual chama a atenção para o problema da pobreza nos países subdesenvolvidos, não por uma questão simplesmente humanitária, mas pela ameaça à própria reprodução do capital mundial, já que, juntamente com a miséria mundial, o problema da degradação do meio ambiente apresenta-se como ameaça à reprodução dos bens materiais e da preservação da espécie humana, mas, fundamentalmente, da reprodução do sistema capitalista de produção. Ou seja, é preciso amenizar a pobreza, para que o capital continue reproduzindo-se livremente. Assim, a política de desenvolvimento sustentável a nível regional, apresenta-se sob grande influência dos interesses externos em detrimento das reivindicações e transformações das comunidades locais.

CAPÍTULO 4

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DA PARAÍBA

4.1 – Evolução e Característica Socioeconômica do Estado da Paraíba

Para observar a evolução da economia paraibana tem-se como marco a década de 1970, considerando que este foi um importante momento da implementação das políticas de desenvolvimento da SUDENE e da política de desenvolvimento nacional, em que se começava a perceber o impacto dessas sobre a economia do Nordeste e da Paraíba, em particular.

Entre os estados do Nordeste, a Paraíba foi um dos que apresentou pouco destaque no cenário econômico nacional e nordestino no período de 1970 a 1990, conseguindo destacar-se apenas por indicadores sociais e qualidade de vida bastante negativos frente aos índices aceitáveis de desenvolvimento humano. Apesar de suas características locais de desenvolvimento, seria bastante difícil de perceber a sua evolução sem uma relação direta com a conjuntura nacional, especialmente com o resultado dos PND's elaborados no âmbito do poder executivo e assumidos pela SUDENE como política regional-global.

Observando-se o desempenho do PIB nos estados nordestinos, conforme Tabela 4.1, para o período 1979-1997, nota-se o fraco comportamento do PIB da Paraíba, ocupando o sexto mais baixo valor até 1985, sendo ultrapassado definitivamente no ano seguinte pelo estado do Maranhão. A Tabela 4.2, que mostra a taxa média de crescimento

real do PIB, indica para o primeiro período (1970-1975) um crescimento bastante satisfatório do PIB paraibano (11,5%), superior a estados como Pernambuco e Maranhão, apresentando-se bem próximo do crescimento médio do Nordeste (11,9%) e superior ao crescimento do Brasil (10,9%). Esse desempenho pode ser atribuído à grande expansão da cultura da cana-de-açúcar e o seu fortalecimento com a criação do PROÁLCOOL em 1975 e do expressivo avanço da pecuária (POLARI, 1975), além do crédito subsidiado e incentivos fiscais e financeiros concedidos pela SUDENE, apoiada no I PND e PDN (1972-1974).²⁷

TABELA 4.1 - Brasil, Nordeste e estados nordestinos

Produto Interno Bruto (R\$ 1.000.000,00 de 1996)

Ano	Brasil	NE	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
1970	238.705	26.117	1.577	976	3.104	1.086	2.141	5.588	1.338	957	9.350
1971	266.016	34.520	1.684	1.444	5.625	1.691	3.662	6.454	1.586	1.142	11.232
1972	297.698	36.107	1.803	1.361	5.416	1.781	3.498	7.230	1.697	1.266	12.055
1973	339.212	41.294	2.103	1.679	6.855	1.955	3.810	8.045	1.933	1.539	13.375
1974	367.070	41.694	2.241	1.600	5.521	1.845	3.634	8.758	2.156	1.547	14.392
1975	386.188	45.911	2.260	1.600	5.495	1.894	3.698	9.229	2.440	1.678	17.617
1976	425.517	49.029	2.613	1.956	6.503	2.195	3.774	10.426	2.570	1.830	17.162
1977	446.274	52.330	2.908	2.193	7.251	2.493	4.471	10.667	2.940	2.071	17.336
1978	466.670	57.999	3.154	2.346	8.242	2.597	4.563	11.775	3.096	2.207	20.019
1979	323.535	61.092	3.515	2.410	8.225	2.606	4.631	12.360	3.303	2.443	21.599
1980	546.235	61.908	3.837	2.391	8.694	2.896	4.002	12.730	3.185	2.531	21.642
1981	523.293	62.130	3.925	2.504	8.633	2.919	4.262	12.170	3.959	2.613	21.145
1982	527.117	69.570	4.869	2.822	9.955	3.287	4.671	13.162	4.290	2.924	23.590
1983	511.822	67.937	4.359	2.420	9.885	3.313	4.330	12.208	4.111	2.855	24.456
1984	539.680	77.263	5.211	2.956	14.128	4.164	5.655	13.379	4.369	3.010	24.391
1985	581.740	83.224	5.583	3.389	13.389	4.291	5.907	14.359	5.245	3.402	27.659
1986	625.439	93.624	6.857	4.146	13.971	5.209	6.644	16.434	5.666	3.984	30.710
1987	647.835	93.598	7.586	3.917	13.545	5.783	6.075	16.167	5.637	3.766	31.122
1988	647.288	96.855	8.603	4.665	14.354	5.843	6.620	16.752	4.863	3.860	31.295
1989	667.499	101.294	9.627	4.759	15.406	5.690	7.056	17.554	5.280	4.108	31.814
1990	638.549	98.059	8.533	4.649	13.754	5.930	6.888	17.872	5.303	3.878	31.252
1991	640.734	100.510	9.140	4.952	15.319	6.315	7.052	17.274	5.866	3.860	30.732
1992	635.271	99.284	8.775	4.046	15.154	6.304	6.740	17.096	5.748	3.802	31.619
1993	662.037	99.214	8.906	4.151	15.363	6.330	6.344	16.892	5.506	3.691	32.031
1994	701.759	106.538	9.412	4.716	16.910	6.831	7.180	18.191	5.863	3.868	33.567
1995	731.233	111.591	9.846	4.890	17.840	7.254	7.652	19.285	6.038	4.007	34.779
1996	752.739	116.166	10.564	5.135	19.054	7.848	8.081	19.922	6.219	4.191	35.152
1997	775.321	122.904	11.937	5.099	19.397	8.123	8.501	20.599	6.884	4.455	37.908

Fonte: SEPLAN, 1998, p. 1.

²⁷ Conforme análise no Capítulo 3.

TABELA 4.2 - Brasil, Nordeste e estados nordestinos

Taxas médias de crescimento real do PIB (%)

Período	BR	NE	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
1970-75	10.1	11.9	7.5	10.4	12.1	11.8	11.5	10.6	12.8	11.9	13.5
1975-80	7.2	6.2	11.2	8.4	9.6	8.9	1.6	6.6	5.5	8.6	4.2
1970-80	8.6	9.0	9.3	9.4	10.8	10.3	6.5	8.6	9.1	10.2	8.8
1980-85	1.3	6.1	7.8	7.2	9.0	8.2	8.1	2.4	10.5	6.1	5.0
1985-90	1.9	3.3	8.9	6.5	0.5	6.7	3.1	4.5	0.2	2.7	2.5
1980-90	1.6	4.7	8.3	6.9	4.7	7.4	5.6	3.5	5.2	4.4	3.7
1990-95 ⁽¹⁾	2.7	2.6	2.9	1.0	5.3	4.1	2.1	1.5	2.6	0.7	2.2
1990-98 ⁽²⁾	2.7	3.0	4.6	1.6	4.6	4.5	2.7	1.9	3.8	1.8	2.9

(1) De 1970 a 1995, a preços de 1996.

(2) A preços de 1998 (dados preliminares para 1996, 1997 e 1998).

Fonte: SEPLAN, 1998, p. 2.

<http://sudene.gov.br/nordeste/agregados/brtxpib.html>

Já no período 1975-1980, o PIB paraibano apresentou o pior desempenho entre os estados do Nordeste (1,6%), o que pode ser atribuído à decadência da cultura sisaleira e algodoeira, com baixos índices de produtividade, que não conseguiam acompanhar a modernização introduzida no cultivo do algodão no Sudeste, por exemplo. A estes também pode-se somar os problemas provocados pela seca entre 1979 e 1980 e o baixo desempenho do setor industrial que, apesar da formação dos distritos industriais nas áreas de João Pessoa e Campina Grande, não conseguiram acompanhar as exigências da substituição de importações, pautada na produção de insumos básicos e matérias-primas. Além disso, foi neste período que a própria economia nacional sentiu os efeitos do baixo crescimento em decorrência da crise do petróleo e da redução sensível dos investimentos e empréstimos externos para o financiamento da economia nacional.

O período 1980-1985 foi marcado por certa recuperação no estado da Paraíba, com uma taxa de crescimento de 8,1%, apesar dos problemas do período anterior persistirem, ocorreu um melhor desempenho do setor agropecuário devido a uma amenização dos efeitos da seca. Permaneceu a mesma política de desenvolvimento, desta vez com o III PND para o período 1980-1985.²⁸ Neste período, é importante observar que o crescimento positivo da economia elevou bastante o índice médio em relação ao período anterior, já que este havia sido pouco significativo anteriormente.

²⁸ A descrição dos PND's pode ser vista no capítulo 3.

O período 1985-1990 apresentou uma redução no crescimento do PIB de todos os estados nordestinos, com exceção do Maranhão, enquanto o PIB brasileiro sofreu um ligeiro crescimento; isso pode significar que não foi o Nordeste que contribuiu para o melhor desempenho do PIB nacional, mas o crescimento de outras regiões pode ter contribuído para amenizar o baixo crescimento do Nordeste na economia nacional. Dois fatos foram importantes para este fraco desempenho: a incapacidade do setor público em recuperar a economia nacional, considerando que a década de 1980 representou uma saída muito grande de recursos financeiros para o exterior na forma do pagamento dos juros da dívida externa e na redução do financiamento estrangeiro na economia brasileira; e, a falência do modelo de desenvolvimento regional da SUDENE apoiado nos PND's, além da persistência dos problemas das secas, deteriorando ainda mais o setor agropecuário.

No período 1990-1995, com exceção do Ceará, novamente houve redução nas taxas de crescimento. Dessa vez, devido não só aos problemas da fase anterior, mas também a uma mudança no cenário político-institucional nacional, em que mudanças significativas foram introduzidas na realização de políticas econômicas, que passaram a ser contextualizadas com o processo de globalização. Aliado à necessidade de crescimento surgiu a necessidade de estabilização, de redução dos gastos públicos, geração de emprego e melhoria dos indicadores sociais e ambientais. Ou seja, fez-se necessária a retomada do crescimento e do desenvolvimento econômico na década de 1990, contraditoriamente a real situação interna de falência do Estado, como financiador do modelo de desenvolvimento adotado nos últimos 40 anos.

Com isso, o estado da Paraíba, assim como o próprio Nordeste, teve que se adaptar e se reestruturar político-econômico e institucionalmente para uma nova política de desenvolvimento, agora dita "sustentável", projetando o seu próprio crescimento a partir de suas potencialidades produtivas, não completamente desligado do modelo industrial, mas que certamente demonstrou o esforço de cada estado em se destacar no cenário nacional e nordestino.

Se for considerado separadamente o período 1990-1998, apesar de se estar lidando com dados preliminares para os dois últimos anos, observar-se-á crescimento da taxa real do PIB para o Nordeste e estados como um todo; contudo, neste período, é importante separar dois momentos: o que antecede o Plano Real, com baixos índices de crescimento e reduzidas

oportunidades de investimentos e altas taxas de inflação, caracterizando uma situação de crise; e, o período pós-real, que apesar de trazer uma necessidade maior de competitividade entre os setores produtivos dos estados, também trouxe maiores oportunidades de investimentos produtivos, com a redução da inflação provocando aumento do poder aquisitivo da população, estimulando o consumo e caracterizando uma situação de crescimento da economia como um todo. Estes índices, portanto, provocaram um efeito bastante positivo para a média do período, já que os primeiros anos da década de 1990 foram anos de baixo crescimento para a economia como um todo.

Uma comparação entre as taxas de crescimento do PIB setorial da Paraíba e do Nordeste é apresentada na Tabela 4.3. Nesta, observa-se oscilações muito marcantes, com crescimento negativo na agropecuária e indústria, principalmente. É interessante notar que a agropecuária no estado da Paraíba acompanhou as oscilações observadas para o Nordeste, ou seja, quase sempre anos de decréscimo no Nordeste como um todo, também foram acompanhados por um resultado semelhante para a Paraíba, o que pode ser atribuído à dependência dos incentivos e investimentos da SUDENE neste setor.

O início da década de 1970 mostrou crescimento positivo da agropecuária, mas a partir de 1972 foi apresentado um crescimento menor em relação ao ano anterior, levando a uma sucessão de anos com crescimento negativo, fazendo com que os anos de crescimento positivo fossem pouco significativos. Apesar de certa recuperação em 1994, o final do período, em 1997, apresentou crescimento negativo de 1,7% na Paraíba, mesmo tendo o Nordeste apresentado índice positivo de 1,9%. E, em 1998, apresentou uma situação ainda mais grave de redução da atividade agropecuária, com uma taxa de -49,8%, sendo que o Nordeste também apresentou um crescimento negativo de 23,0%. Esta retração da agropecuária pode ser atribuída aos efeitos da seca no Nordeste e na Paraíba nos últimos anos e à concorrência com a agricultura praticada a nível nacional, que privilegiou a produção de grãos para exportação e utilizou-se de melhor capacidade tecnológica, além de maior capacidade de acumulação de capital.

Quanto ao setor industrial na Paraíba, apesar de iniciar a década de 1970 com crescimento negativo, recuperou-se entre 1972 e 1978, depois apresentou oscilações com taxas positivas e negativas entre 1979 e 1992; mas, a partir de 1993, apresentou um desempenho com crescimento positivo, chegando em 1997 com índice de 12,6% e, em 1998, com 13,3% de

crescimento, enquanto o Nordeste apresentou uma pequena redução no seu crescimento. O setor serviços, mesmo apresentando taxas negativas em alguns anos, apresentou uma tendência mais clara de crescimento em relação aos demais setores. Assim, dentre os três setores, foi o agropecuário na Paraíba o que demonstrou, com maior destaque, uma tendência involutiva.

TABELA 4.3 - Nordeste e Paraíba

Variação anual de crescimento real do PIB, total e setorial – 1970-1998

(ano base 1980=100)

ANOS	NORDESTE				PARAÍBA			
	TOTAL (%)	Setores Econômicos			TOTAL (%)	Setores Econômicos		
		Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)		Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
1970	-4.2	-17.5	6.6	4.7	-	-	-	-
1971	25.4	49.9	5.7	5.8	71.0	89.2	-39.6	15.2
1972	5.9	5.0	6.3	14.5	-4.5	3.9	15.5	9.0
1973	11.3	4.4	10.0	10.9	8.9	0.6	39.0	10.5
1974	1.6	-8.1	11.4	11.2	-4.6	-6.6	17.1	5.3
1975	8.5	9.3	5.0	11.2	1.8	0.7	20.5	9.2
1976	7.0	-8.3	18.6	12.8	2.1	-10.3	0.8	18.4
1977	8.9	14.8	4.2	9.1	18.5	34.1	22.3	6.3
1978	10.5	4.8	13.6	13.2	2.1	-9.5	24.9	17.7
1979	7.2	-0.5	12.2	8.1	1.5	-5.1	-14.0	9.5
1980	2.9	-6.5	4.7	5.9	-13.6	-40.7	14.7	-2.2
1981	-0.7	0.8	-10.3	3.7	6.5	31.1	-12.1	4.8
1982	10.5	13.6	7.0	11.4	9.6	5.9	4.7	13.9
1983	-3.8	-29.7	4.9	-1.0	-7.3	-21.0	3.7	-5.6
1984	8.6	53.9	0.4	4.8	30.6	133.3	-4.4	-4.7
1985	8.0	4.8	3.2	11.0	4.5	-9.0	42.0	15.0
1986	14.5	4.3	7.2	18.4	12.5	4.9	4.9	21.9
1987	-1.0	-17.0	5.0	1.0	-8.6	-30.5	-4.9	2.8
1988	1.1	20.6	-1.0	-0.9	9.0	27.1	14.6	2.5
1989	3.2	-3.3	0.8	6.5	6.6	-1.2	1.6	9.2
1990	-5.9	-11.7	-5.2	-6.6	-2.4	-27.7	11.1	3.0
1991	2.4	15.0	6.2	-1.1	2.4	32.0	-0.9	-1.6
1992	-1.5	-9.2	-0.5	0.1	-4.4	-14.2	-6.9	-0.6
1993	-1.8	-29.7	-0.1	4.0	-5.9	-65.2	5.5	2.9
1994	9.7	31.2	4.7	8.3	13.2	98.2	9.5	8.1
1995	4.4	1.0	2.6	5.7	6.6	7.1	7.7	6.0
1996	4.1	2.3	3.5	4.6	5.6	15.0	2.7	5.6
1997	5.8	1.9	10.2	4.9	5.2	-1.7	12.6	2.8
1998	1.5	-23.0	7.9	2.4	0.7	-49.8	13.3	1.5

Fonte: <http://www.sudene.gov.br/nordeste/agregados/neindsetecon.html>
<http://www.sudene.gov.br/nordeste/agregados/PBindsetecon.html>

Com dados de 1995, o setor agropecuário na Paraíba chegava apenas a 1,6% de participação no Brasil e cerca de 8,0% no Nordeste; e, o setor industrial representava apenas 0,6% e 8,1% para o Brasil e Nordeste, respectivamente (SEPLAN, 1998). Estes números revelam a pequena participação da economia paraibana na economia nacional e regional, legitimando a necessidade política e social de uma nova proposta de desenvolvimento para o estado.

O efeito do maior ou menor desempenho da economia paraibana pode ser melhor sentido na evolução do PIB *per capita* entre 1970 e 1998, conforme Tabelas 4.4 e 4.5. Refletindo a sua posição frente aos demais estados nordestinos, a Paraíba oscila entre o terceiro e quarto lugares para os estados de menor renda representando, em 1996, 91,7% do PIB *per capita* nordestino; contudo, em 1997 esse percentual aumenta para 92,8%. Essa mesma tendência é observada em relação ao PIB nacional, 49,1% e 51,7% para 1996 e 1997, respectivamente, considerando ainda que o PIB *per capita* do Nordeste representava apenas pouco mais da metade do PIB nacional (55,7% em 1997).

Esse resultado pode ser atribuído às consequências da seca nos últimos anos, que deteriorou sobremaneira o setor agropecuário, reduziu sensivelmente as fontes de subsistência e aprofundou a dependência de recursos do setor público. A maioria dos estados nordestinos também apresentou queda na participação do PIB nordestino, com exceção da Bahia, Alagoas e Maranhão, que aumentaram essa participação, e Ceará que se manteve relativamente estável.

Na Tabela 4.6, na qual são incluídas as taxas anuais de crescimento real do PIB *per capita*, observa-se que o Brasil apresentou taxas positivas de crescimento na década de 1970, e que o Nordeste também apresentou essa mesma tendência, embora tenha apresentado um crescimento negativo de 0,6% em 1974; mas, a Paraíba apresentou um comportamento bastante instável no período, com taxas negativas de crescimento, taxas positivas abaixo de 1,0%, chegando em 1979 com crescimento de 0,0% e em 1980 com uma taxa negativa de 14,6%. É importante observar que em 1970, a participação do PIB *per capita* do Nordeste no PIB brasileiro era de 45,0%, enquanto o PIB *per capita* da Paraíba tinha uma participação de 70,0% e 31,5% no Nordeste e no Brasil, respectivamente.

TABELA 4.4 - Brasil, Nordeste e estados nordestinos

PIB per capita											
Anos	Brasil	NE	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
1970	2.568	1.111	529	584	715	704	903	1.087	846	1.067	1.253
1971	2.790	1.363	550	843	1.271	1.074	1.521	1.234	981	1.244	1.470
1972	3.046	1.413	571	775	1.200	1.108	1.431	1.358	1.027	1.347	1.542
1973	3.391	1.540	647	933	1.512	1.192	1.536	1.485	1.144	1.599	1.671
1974	3.580	1.531	670	868	1.177	1.102	1.443	1.589	1.248	1.570	1.757
1975	3.672	1.625	656	848	1.149	1.109	1.446	1.646	1.381	1.665	2.101
1976	3.954	1.701	737	1.012	1.334	1.260	1.454	1.827	1.423	1.772	2.000
1977	4.047	1.813	797	1.107	1.459	1.402	1.696	1.837	1.591	1.959	1.974
1978	4.144	1.961	340	1.157	1.627	1.431	1.705	1.993	1.638	2.038	2.227
1979	4.319	2.057	909	1.160	1.593	1.407	1.705	2.046	1.710	2.203	2.348
1980	4.619	2.079	968	1.127	1.657	1.539	1.455	2.086	1.620	2.242	2.308
1981	4.328	2.021	969	1.157	1.614	1.512	1.527	1.964	1.963	2.247	2.201
1982	4.268	2.187	1.176	1.279	1.826	1.660	1.649	2.092	2.075	2.444	2.398
1983	4.056	2.061	1.030	1.076	1.779	1.632	1.507	1.912	1.941	2.321	2.428
1984	4.185	2.195	1.206	1.290	2.496	2.002	1.940	1.064	2.013	2.381	2.367
1985	4.421	2.325	1.265	1.451	2.322	2.014	1.997	2.183	2.361	2.620	2.625
1986	4.656	2.612	1.523	1.745	2.381	2.390	2.216	2.464	2.493	2.992	2.852
1987	4.730	2.540	1.653	1.620	2.269	2.595	1.999	2.390	2.427	2.760	2.830
1988	4.642	2.524	1.840	1.856	2.366	2.568	2.150	2.445	2.051	2.764	2.790
1989	4.702	2.562	2.023	1.905	2.499	2.451	2.264	2.529	2.184	2.877	2.783
1990	4.426	2.374	1.764	1.833	2.198	2.506	2.184	2.544	2.152	2.659	2.685
1991	4.370	2.394	1.859	1.924	2.413	2.621	2.211	2.430	2.338	2.594	2.595
1992	4.268	2.324	1.758	1.550	2.355	2.571	2.090	2.378	2.253	2.507	2.626
1993	4.379	2.250	1.758	1.570	2.356	2.539	1.947	2.325	2.123	2.390	2.619
1994	4.568	2.436	1.832	1.760	2.561	2.697	2.181	2.478	2.225	2.462	2.704
1995	4.693	2.511	1.891	1.803	2.669	2.812	2.302	2.601	2.257	2.508	2.761
1996	4.764	2.579	2.002	1.868	2.813	3.013	2.399	2.653	2.296	2.588	2.819
1997 ⁽¹⁾	4.850	2.700	2.236	1.842	2.824	3.082	2.507	2.722	2.519	2.704	3.014
1998 ⁽²⁾	5.589	3.121	2.452	2.103	3.253	3.477	2.715	3.246	2.981	3.174	3.537

(1) Até 1997, US\$ 1,00 de 1996; (2) Em 1998, R\$ 1,00 de 1998.

Fonte: SEPLAN, 1998, p. 19

**TABELA 4.5 - Participação do PIB
per capita (%). Ne/Br, Pb/Br e Pb/Ne**

Anos	Ne/Br	Pb/Br	Pb/Ne
1970	43.3	35.2	81.3
1975	44.3	39.4	89.0
1980	45.0	31.5	70.0
1985	52.6	45.2	85.9
1990	53.6	49.3	92.0
1995	53.5	49.1	91.7
1997 ⁽¹⁾	55.7	51.7	92.8
1998 ⁽²⁾	55.3	49.5	89.6

(1) Até 1997, US\$ 1,00 de 1996;

(2) Em 1998, R\$ 1,00 de 1998.

Fonte: SEPLAN, 1998, p. 19.

TABELA 4.6 - Brasil, Nordeste e Paraíba
PIB per capita – 1970-1998

ANOS	ÍNDICE DO PRODUTO REAL		
	BRASIL Variação anual (%)	NORDESTE Variação anual (%)	PARAÍBA Variação anual (%)
1970	6,8	-6,4	-
1971	8,6	22,8	68,5
1972	9,2	3,7	-5,9
1973	11,2	9,0	7,3
1974	5,5	-0,6	-6,1
1975	2,6	6,2	0,3
1976	7,6	4,7	0,5
1977	2,4	6,6	16,7
1978	2,4	8,1	0,5
1979	4,2	4,9	0,0
1980	7,0	1,0	-14,6
1981	-6,3	-2,8	4,9
1982	-1,3	8,2	8,0
1983	-5,0	-5,8	-8,6
1984	3,2	6,5	28,7
1985	5,6	5,9	3,0
1986	5,4	12,4	10,9
1987	1,6	-2,8	-9,8
1988	-1,9	-0,6	7,6
1989	1,4	1,5	5,3
1990	-5,5	-7,4	-3,5
1991	-0,6	0,8	1,2
1992	-2,1	-2,7	-5,5
1993	3,4	-3,0	-7,0
1994	4,3	8,4	11,9
1995	2,8	3,1	5,3
1996	1,2	2,8 ⁽¹⁾	4,3 ⁽¹⁾
1997	2,2	4,5 ⁽¹⁾	3,9 ⁽¹⁾
1998	-1,4	0,3 ⁽¹⁾	-0,5 ⁽¹⁾

(1)Dados preliminares.

Fonte: <http://www.sudene.gov.br/nordeste/agregados/brpibpercap.html>

<http://www.sudene.gov.br/nordeste/agregados/nepibpercap.html>

<http://www.sudene.gov.br/nordeste/agregados/Pbipibpercap.html>

Na década de 1980, observou-se a mesma tendência para o Brasil, o Nordeste e a Paraíba, tendo oscilado anos de crescimento positivo e negativo. Chegou-se, então, em 1990, com uma participação do PIB *per capita* do Nordeste de 53,6% do PIB do Brasil, e com a participação do PIB *per capita* da Paraíba de 91,9% e 49,3% dos PIBs do Nordeste e do Brasil, respectivamente.

A década de 1990 iniciou-se com crescimento negativo do PIB *per capita* para as três unidades consideradas, só apresentou crescimento positivo para o Brasil a partir de 1993, e

para o Nordeste e Paraíba em 1991 e a partir de 1994; contudo, chegou-se em 1998 com um crescimento negativo para o Brasil de 1,4%, crescimento positivo para o Nordeste de 0,3% e crescimento negativo para a Paraíba de 0,5%. De acordo com dados apresentados pela SUDENE (1999), em 1998, a participação do PIB *per capita* do Nordeste aumentou para 55,3% da participação do PIB *per capita* nacional; a participação do PIB *per capita* da Paraíba reduziu-se para 89,6% e aumentou para 49,5% na participação do Nordeste e Brasil, respectivamente.

A evolução do PIB *per capita* está diretamente relacionada com os momentos de crise e expansão da economia nacional e regional, mostrando de forma relativa a participação da renda da Paraíba em relação ao Nordeste e Brasil. Nesse sentido, observa-se que apesar dessa participação ter crescido nas últimas três décadas, a renda *per capita* da Paraíba ainda está em torno de 50,0% da renda nacional.

Esses dados podem expressar não só o baixo nível de renda no estado da Paraíba, mas, também, a dificuldade na geração de emprego, e manutenção daqueles já existentes, uma vez que, segundo dados de 1996 (Tabela 4.7), a Paraíba ainda concentra cerca de 38,7% de sua população ocupada nas atividades agrícolas, setor este que vem apresentando desempenho involutivo, devido à decadência de suas culturas e ao problema da seca; a indústria absorve cerca de 12,0% da população ocupada e o setor serviços 32,2%. Ou seja, claramente o setor primário e secundário perdem sua capacidade geradora de emprego para o setor serviços, que engloba também os chamados setores informais da economia, situação reconhecida pelo próprio Estado quando diz:

“(...) Ao lado de uma estrutura econômica extremamente vulnerável e sujeita a oscilações significativas na sua expansão, o estado da Paraíba, possui estreita base econômica que o torna incapaz de reter, nos seus próprios limites, uma força de trabalho que, já em grande parte submetida à situação de desemprego e subemprego, se expande, ano a ano, e pressiona o reduzido mercado de trabalho capaz de oferecer empregos produtivos. Tais condições de trabalho tem, evidentemente, rebatimentos significativos sobre as condições de vida vigentes na Paraíba” (SEPLAN, 1997, p. 34).

É esta economia pouco representativa no cenário econômico nacional e regional que tem chamado a atenção do planejamento econômico estadual quanto à necessidade de melhorar os indicadores socioeconômicos, como reflexo do mal desempenho econômico. Mesmo porque, o novo clima político trazido com a globalização quanto à preocupação com a pobreza nos países subdesenvolvidos fez com que se gerasse pressões por parte de ONG's, por grupos internacionais de defesa dos direitos humanos e pela sociedade local, tendo em vista o relatório da ONU, que destacou a Paraíba com um dos piores indicadores de desenvolvimento humano no Brasil (PNUD, 1996, p. 14).

É interessante observar que existe certo consenso no âmbito dos órgãos planejadores de que esses indicadores só apresentarão melhoria a partir da retomada do crescimento econômico, uma vez que geralmente se observa melhoria nas condições sociais de vida nos períodos de crescimento da economia nacional e local. Nesse sentido, também é consenso

TABELA 4.7 – PARAÍBA.

Emprego: pessoas ocupadas, por posição na ocupação,
segundo os ramos de atividades – 1996

Ramos de atividade	POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO						
	TOTAL		Empregado	Doméstico	Conta própria	Empregador	Não remunerado
	Absoluto	Relativo (%)					
0 – TOTAL	1.442.309	100,0	622.123	81.374	373.587	31.587	333.552
1 – Agrícola	558.413	38,7	122.602	0	155.261	8.569	271.981
2 – Indústria de transformação	86.725	6,0	70.669	0	11.241	1.070	3.745
3 – Indústria da construção	71.735	5,0	42.827	0	23.555	3.211	2.142
4- Outras atividades industriais	14.453	1,0	14.453	0	0	0	0
5 – Comércio de mercadorias	185.770	12,9	63.181	0	78.152	9.101	35.336
6- Prestação de serviços	215.749	15,0	42.829	81.374	67.987	5.354	18.205
7- Serv. Auxiliares	24.090	1,7	8.029	0	15.525	536	0
8 – Transportes e comunicações	38.012	2,6	24.092	0	13.385	535	0
9-Atividades sociais	146.166	10,1	135.994	0	4.418	3.211	2.143
10- Administração pública	90.486	6,3	90.485	0	0	0	0
11-Outras atividades	10.710	0,7	6.961	0	3.749	0	0

Fonte: SEPLAN, 1998, p. 29.

a necessária presença do Estado no papel de incentivador do crescimento e desenvolvimento econômico na Paraíba, principalmente, na recuperação dos setores primário e secundário.

“Desenvolvimento, na economia da Paraíba, vem sendo desenvolvimento do seu subdesenvolvimento econômico e social (...) caracterizada por carência de reinvestimento de riquezas acumuladas na produção de novas riquezas” (FÓRUM PARAÍBA EM DEBATE, 1990, p. 24).

Dessa forma, o papel principal do governo da Paraíba poderia aparecer na tentativa de recuperar os setores produtivos do estado, criar alternativas de desenvolvimento e aproveitar os seus recursos locais, o que supostamente está sendo consubstanciado no chamado Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba.

4.2 – Perspectivas de Desenvolvimento nos anos 90: O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba

O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba (PDS) surgiu em 1994, em meio à necessidade urgente de incorporação da idéia de sustentabilidade econômica trazida pelo projeto Áridas e, especialmente, pelo movimento, reforçado na década de 1990, representado com a globalização das preocupações quanto ao meio ambiente dos países que utilizam intensamente o modelo de desenvolvimento industrial degradador; além da pobreza crescente dos países subdesenvolvidos e a ameaça desses problemas, conjuntamente, para a reprodução do próprio capitalismo nos países centrais.

A nível local, na Paraíba, essas idéias são assimiladas na tentativa de adaptá-las às necessidades particulares mais urgentes. Ou seja, incorpora-se principalmente a idéia de reverter o quadro de pobreza presente na região, através da recuperação dos setores produtivos para geração de emprego e renda, além da reeducação da sociedade para a preservação ambiental; contudo, isso ocorre de forma semelhante aos projetos de desenvolvimento direcionados para o estado em momentos anteriores, considerando que agora se incorpora os

aspectos conjunturais da década de 1990 e a experiência dos programas anteriores contando, ainda, com a vantagem de está sendo elaborado por uma equipe de planejadores locais, maiores conhecedores da região, supostamente.

Com relação à idéia de sustentabilidade, no entanto, o plano não demonstra grande evolução, já que o desenvolvimento econômico na Paraíba tem ocorrido através dos incentivos fiscais, financeiros e subsídios do setor público, a exemplo do que ocorreu ao longo da execução de todos os programas de desenvolvimento que englobaram o Nordeste como um todo, a partir da criação da SUDENE. Ou seja, desenvolvimento sustentável na Paraíba tem sido desenvolvimento sustentado pelo Estado, como vício dos grandes setores produtivos sobre a preservação e reprodução da riqueza pelo Estado e, como vício, também, do paternalismo e assistencialismo perpetuado pelo estado sobre aqueles que não desenvolveram condições próprias de reproduzir-se economicamente sem a sua ajuda.

Dessa forma, o PDS corre o risco de ser mais um grande programa de desenvolvimento, como os da década de 1970, impulsionado por um discurso globalizante e modificador das estruturas socioeconômicas e políticas, que representa a decadência das políticas regionais globais e privilegia a formalização das políticas locais associadas às suas realidades específicas, trazendo a responsabilidade de se mostrarem eficientes e proporcionar o destaque da economia local no cenário global. Mas a política local pode vir a transformar-se também em uma política assistencialista dos segmentos socioeconômicos marginalizados e privilegiadora dos segmentos produtivos dinâmicos, se as economias que representam for de pouco destaque e interesse na chamada economia nacional globalizada, necessitando, portanto, da ajuda do Estado para permanecerem no mercado, ou para serem sustentadas pelo Estado.

Segundo o próprio PDS da Paraíba, ele se diferencia dos planos anteriores por constituir-se em um plano de longo prazo, que tem sua linha de atuação marcada do final deste século até o ano 2010, o que supõe que os governos estaduais que se sucedam assumam os seus objetivos e sua implementação. O PDS visa a geração de dois grandes “produtos”:

“1 – uma proposta de estratégia global que dê visibilidade social às opções centrais e às grandes prioridades da sociedade paraibana até a primeira década do século XXI. Isso, hoje, faz falta à Paraíba, mergulhada na crise dos anos recentes e ainda perplexa face às rápidas e profundas mudanças que vem

X

operando no ambiente externo, tanto internacional como nacional; e

2 – um programa articulado de Programas e Projetos, tanto para uso interno dos atores sociais locais, como para se transformar em objeto de captação de recursos externos” (SEPLAN, 1997, p. 5).

Como se observa, há uma clara preocupação, a nível de planejamento estadual, com as transformações macroeconômicas externas recentes, as consequências que estas podem trazer para a economia paraibana, assim como as possibilidades dessa economia captar recursos externos e participar alternativamente na economia global a partir dessas transformações. Isso também mostra a consciência, a nível estadual, de que a Paraíba não participa mais de uma política/regional/nacional de desenvolvimento de maneira formal. Mas o próprio Estado tem demonstrado também o entendimento de que a necessidade de se criar uma política econômica sustentável surgiu com o fortalecimento do processo de globalização e as mudanças na organização da produção tradicional trazidas por ele, tendo assim que criar novas oportunidades de investimentos produtivos, geração de emprego e renda a nível interno.

De acordo com o PDS da Paraíba,

“(...) Desenvolvimento sustentável é o processo de mudanças e de elevação das oportunidades sociais, compatibilizando, no tempo e no espaço: eficiência econômica, conservação ambiental e qualidade de vida” (SEPLAN, 1997, p. 7).

Reconhece-se que o conceito se iniciou com a noção de sustentabilidade ambiental, evoluindo rapidamente e incluindo a preocupação com a noção de sustentabilidade social no processo de desenvolvimento, levando à justificativa de que:

“O estado da Paraíba não poderia ficar alheio a esta nova tendência. Com o ensejo da experiência do Áridas, optou por formular claramente uma nova estratégia de desenvolvimento, que traduza a vontade hegemônica da sociedade, consubstanciada num plano de desenvolvimento sustentável (...)” (SEPLAN, 1997, p. 7).



Fica claro que neste momento o discurso político superou a real capacidade de mobilização e participação da “sociedade hegemônica” na criação do PDS, uma vez que, apesar de sua elaboração ter evoluído para a esfera local, sua concepção ainda se concentra na cúpula do órgão planejador, até mesmo pela urgência na criação do programa como resposta política do governo em lançar um projeto político para os anos 90, em consonância com o Áridas e com a necessidade de desenvolvimento sustentável.

O PDS apresenta como objetivo geral:

“Melhorar a qualidade de vida da população paraibana, num processo contínuo e permanente de mudanças sociais e de geração de novas oportunidades de ocupação produtiva para a população, compatibilizando, no tempo e no espaço, a equidade social com o crescimento econômico e a preservação ambiental” (SEPLAN, 1997, p. 61).

Como objetivos específicos, o PDS pretende:

- a – Elevação da qualidade de vida;
- b – Geração significativa de oportunidades de ocupação;
- c – Ampliação da base econômica do estado;
- d – Consolidação da base científico-tecnológica;
- e – Promoção da recuperação e conservação dos recursos naturais e do meio ambiente; e,
- f – Desconcentração da localização da base econômica (SEPLAN, 1997, p. 62).

Conforme os objetivos apresentados, observa-se que a ênfase foi sobre a necessidade de melhorar a qualidade de vida e gerar oportunidades de emprego, além da preocupação ambiental. Ou seja, apesar de representar a mais recente tentativa de desenvolvimento da Paraíba, o PDS não inova, no sentido de que todos os programas da geração da SUDENE, a partir de sua criação, apresentam essa preocupação, o que significa a inoperância deste órgão, já que em mais de três décadas os planos de desenvolvimento não conseguiram solucionar o problema da pobreza e do emprego no Nordeste e na Paraíba.

As etapas de planejamento do PDS na Paraíba processaram-se segundo seis dimensões: espacial, ambiental, econômica, científica e tecnológica, sócio-cultural e institucional; sendo as três primeiras as que constituem estratégia central da política de desenvolvimento sustentável. A estratégia principal do PDS está apresentada resumidamente no Quadro 4.1.

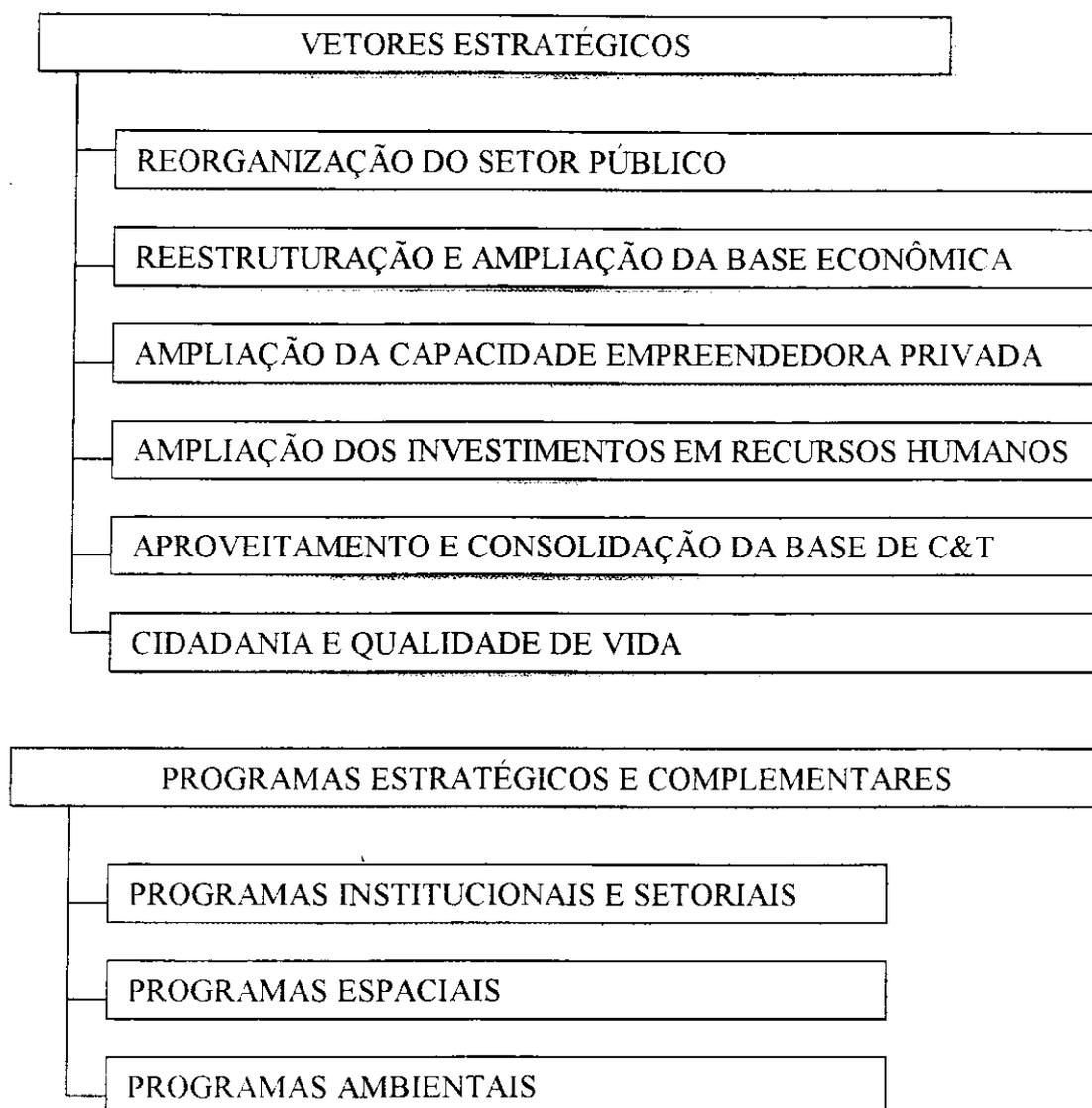


No PDS apresenta-se como desafios a serem enfrentados:

- 1 – ‘trade-off’ entre crescimento e conservação;
- 2 – círculo perverso de pobreza e degradação ambiental;
- 3 – conflito entre progresso técnico e nível de emprego (SEPLAN, 1997, p. 8).

Quanto à dimensão espacial foi feita uma caracterização física do estado e suas principais formas de organização econômica. Na dimensão ambiental ficou clara a necessidade

QUADRO 4.1 - Quadro consolidado da estratégia de desenvolvimento sustentável



Fonte: SEPLAN, 1997, p. 88.

da preservação dos recursos naturais do estado, bem como a sua exploração de forma adequada e não degradadora.

Quanto à dimensão econômica é importante se ater a dois pontos principais: a importância dos setores primário e secundário e a questão da geração de empregos. No que diz respeito ao setor primário, no PDS reconhece-se:

“(...) a dinâmica da produção agropecuária no estado reproduz a tendência histórica, segundo a qual a economia canavieira mantém a liderança, ainda que submetida a crises periódicas. A produção de alimentos tradicionais (feijão, mandioca e milho) também continua pesando positivamente na geração do valor da produção agrícola, reproduzindo, neste sentido, o movimento de subordinação desse tipo de lavoura do processo de expansão e/ou retração das atividades que comandam a economia estadual, representadas pelas atividades canavieira e a pastoril” (SEPLAN, 1997, p. 14).

Para o setor secundário, conforme dados apresentados anteriormente, observa-se o fraco desempenho da indústria para a economia nacional e as suas constantes variações nas taxas de crescimento nos momentos de crise.

Contudo, quando o PDS apresenta a política de emprego, relaciona as causas do desemprego na Paraíba à conjuntura da economia nacional nos anos 80 e 90, à estreita base econômica na Paraíba, à vulnerabilidade de sua economia agrícola, à questão fundiária e à crise fiscal e financeira do setor público. Como objetivo da política de emprego, no PDS apresenta-se, entre outros:

- Ampliação da base econômica;
- Aproveitamento das vocações e potencialidades microrregionais e locais;
- Criação e difusão de alternativas tecnológicas diferenciadas;
- Treinamento e capacitação de mão-de-obra;
- Diversificação, descentralização e interiorização dos investimentos públicos.

Para a viabilização desses objetivos, propõe-se como vetores estratégicos:

- a – Reorganização do setor público;
- b – Ampliação da capacidade empreendedora privada;
- c – Aproveitamento e consolidação da base científica e tecnológica;

- d – Reestruturação e ampliação da base econômica;
- e – Ampliação dos investimentos em recursos humanos; e,
- f – Cidadania e qualidade de vida.

A relação proposta entre os dois fatos: a realidade dos setores primário e secundário, com baixa geração de emprego, e a política de emprego proposta pelo PDS, apresentam-se um tanto distanciadas, uma vez que quando se fala em modernização e especialização de mão-de-obra, por exemplo, não se verifica uma convergência com a realidade da agropecuária paraibana, que ainda representa importante percentual da atividade econômica do estado. Ou seja, a agropecuária paraibana ainda se utiliza de baixa capacidade tecnológica, sendo uma parte representada por latifúndios monocultores e outra parte por agricultura de subsistência, na maioria descapitalizada e desvinculada com o mercado regional, e uma pecuária também desintegrada com os rebanhos a nível nacional. Torna-se necessário não só modernizar a mão-de-obra, mas modificar a própria estrutura produtiva na qual o estado se baseia. É importante observar que esta mesma realidade da agropecuária paraibana foi alvo das políticas de modernização e desenvolvimento da agropecuária no Nordeste, encaminhadas pela SUDENE a partir da década de 1970, e que não conseguiram modificar significativamente a estrutura produtiva agrícola na região.

Por outro lado, quando se menciona a ampliação da base econômica, está-se necessariamente falando dos investimentos do setor público. Ou seja, para se gerar emprego é primordial o investimento do Estado. Como se falar, então, numa base econômica que gere emprego sem a sustentação do Estado na estrutura atual?

Observa-se, assim, que as propostas apresentadas pelo PDS são carentes de alternativas que visem a modificação da base produtiva tradicional, mas as propostas ora em curso quase sempre pretendem o fortalecimento e reestruturação do industrialismo, contrário à política ambiental, e a revigoração da agropecuária tradicional, também degradadora do meio ambiente, como fontes de geração de emprego. Pois, a questão do emprego hoje se mostra urgente, não aceitando a realização de políticas de longo prazo para desenvolver alternativas produtivas sustentáveis, mas sim o imediatismo de políticas que gerem empregos com base na produção tradicional; além disso há uma questão maior: a base produtiva dos países desenvolvidos ainda reproduz o capital pela base industrial, o que contradiz o discurso da preservação ambiental disseminado por eles. Ou seja, crescimento e desenvolvimento

econômico, hoje, ainda significa crescimento e desenvolvimento com base industrial, contanto que se processe com uma política ambientalmente correta de forma a preservar a sua reprodução e a ampliação do capital dos países desenvolvidos.

Quanto às dimensões científica e tecnológica e sócio-cultural, mostra-se a necessidade de formar, reeducar e reorganizar a sociedade para o mercado de trabalho, modificado com as transformações da década de 1990, para as questões políticas e para formar a base para a reestruturação produtiva, socialmente sustentável, supostamente proposta.

Na dimensão institucional, apresentam-se como principais problemas a solucionar: a crise político-institucional, centralismo e burocracia, clientelismo, paternalismo e empreguismo, escassez e desperdício de recursos públicos, planejamento estratégico e ação pública, entre outros. Para tanto, propõe-se a moralização política e a reestruturação institucional como aspectos fundamentais para viabilizar a execução e atenção aos objetivos do PDS, já que este é um plano que conta com a continuidade na realização de suas metas pelos governos futuros.

No PDS apresenta-se dois cenários para o desempenho da economia paraibana, um tendencial e outro desejável. O primeiro é estimado considerando os impactos normais da integração da economia nacional à internacional, em que a economia paraibana cresceria moderadamente a uma taxa de 4,2% entre os períodos 1996-1998 e entre 1999-2010, abaixo da economia brasileira, que apresentaria um crescimento de 4,9% e 5,2% para o mesmo período. Este crescimento considerado insuficiente se daria pela falta de projetos reestruturadores da economia estadual, provocando a persistência do desemprego, face ao aumento da PEA (População Economicamente Ativa). Mesmo assim, estimava-se para 1998 uma melhoria da renda *per capita* para US\$ 2.110.

No segundo cenário, o crescimento esperado para o PIB paraibano seria superior ao nacional, chegando a 2010 com uma participação no PIB nacional de 1,22% e o PIB *per capita* atingiria US\$ 3.835. Este cenário seria atingido com a implementação de políticas sociais e compensatórias que melhorariam a qualidade de vida; contudo, reconhece-se que esse crescimento seria suficiente para melhorar os índices de emprego, mesmo não sendo para solucioná-lo por completo.

Conforme dados apresentados pela SUDENE,²⁹ em 1998 o PIB da Paraíba cresceu apenas 0,7% em relação a 1997 e o PIB *per capita* decresceu em 0,5% em relação ao mesmo ano, contrariando as tendências traçadas pelo primeiro cenário. Isso significa que, mesmo com a implementação de uma política de desenvolvimento socioeconômico no período 1996-1998, o estado tem apresentado um desempenho aquém do cenário tendencial (sem a presença de uma política de desenvolvimento), o que também pode ser atribuído à influência da crise nacional, pela necessidade de estabilização da economia, assim como os sérios problemas enfrentados com a seca na Paraíba na segunda metade dos anos 90; contudo, a tendência que se apresenta, ainda de forma prematura, considerando o período de sua execução (1996-2010), é o pequeno efeito do PDS desde sua implantação, podendo também ser observado o seu descompasso com a política econômica nacional.

Talvez a forma mais substancial de implementação do PDS tenha sido o chamado Plano de Metas do governo estadual, programado para o período de 1999-2002. Neste, mais uma vez se relaciona o desempenho da economia paraibana com a evolução da economia nacional ou da crise nacional, justificando, com isso, a baixa capacidade de geração de emprego na década de 1990. Na consideração dos problemas locais, enfatiza-se a necessidade de recuperação das potencialidades de desenvolvimento do setor agropecuário e incentivos para a consolidação dos pólos e complexos econômicos industriais, na formação de infraestrutura e geração de empregos. O Plano de Metas apresenta uma relação direta com o PDS quando menciona a necessidade da geração de emprego, do desenvolvimento espacialmente equilibrado e da defesa do meio ambiente.

O que se observa com o Plano de Metas do governo estadual é uma forte coerência com o PDS, com idéias bem fundamentadas na realidade socioeconômica do estado e no seu desempenho frente à economia nacional nos últimos anos. No entanto, quanto à idéia de “sustentabilidade”, preconizada pelo projeto Áridas a nível de Nordeste e da própria noção de desenvolvimento autosustentado, observado desde o documento da ONU de 1991, o que se pode notar é um certo distanciamento destes planos quanto à elaboração e execução das propostas. ✱

²⁹ Ver seção anterior.

X

Quanto à elaboração, sem dúvida constitui um documento que demonstra um maior amadurecimento no âmbito dos órgãos planejadores para a realidade e o desempenho da economia paraibana, como consequência do fracasso de planos anteriores; contudo, deve-se reconhecer a importância de se ter presente um plano de desenvolvimento específico para a Paraíba, em que são direcionadas propostas para os seus problemas particulares; ao contrário do que ocorria nas décadas de 1970 e 1980, em que os programas eram realizados de forma global, deixando de atender as especificidades locais. Pode-se, assim, reconhecer este como sendo uma importante contribuição ao planejamento estadual, trazida pelo projeto Áridas.

Quanto à execução das propostas dos planos (Metas/PDS), apesar do esforço de sempre se falar de sustentabilidade, o que se nota mais uma vez é a dificuldade em se desenvolver formas “verdadeiramente sustentáveis” na economia paraibana. A dimensão econômica é a que mais se confronta com essa noção, por exemplo, quando se fala no desenvolvimento do setor industrial como importante meio para geração de emprego, vê-se claramente que a sua permanência no estado (grandes empresas) deve-se aos incentivos fiscais e subsídios do setor público. No que se refere ao setor agropecuário, considerando ainda os agravantes da seca, este não sobrevive sem o financiamento e assistencialismo do Estado, produzindo ainda na base tradicional. O exemplo mais claro pode ser observado com o grande setor sucro-alcooleiro, cuja revitalização mais uma vez depende dos incentivos e subsídios do Estado.

Quanto ao setor social, os esforços são no sentido de melhorar os indicadores sociais e qualificação de mão-de-obra, indispensáveis para legitimar os investimentos na região e as exigências do mundo globalizado. Na dimensão ambiental o mais importante é a conscientização da preservação do meio ambiente no estado.

Dessa forma, a noção de sustentabilidade não modifica muito o modelo de realização das políticas públicas, concentrando-se sempre na necessidade de atrair investimentos, gerar empregos, dinamizar a agricultura (não pela reforma agrária, mas pela produtividade) e melhorar os indicadores sociais, em consonância com as políticas de 1970 e 1980. A novidade que surge nesta década é a introdução da questão ambiental como preocupação na realização de políticas públicas, associada à pobreza como um problema crescente.

4.3 – Relação da Política Econômica Local Sustentável com a Perspectiva do Desenvolvimento Nacional

Apesar de se reconhecer a importância de um plano de desenvolvimento para o estado da Paraíba, é importante observar também em que medida existe correspondência deste com as prioridades da política de desenvolvimento a nível nacional. Já num primeiro momento, observa-se certa incoerência no sentido de que a própria política de estabilização do governo federal na atualidade tem como um dos principais objetivos a redução dos gastos, visando a redução do endividamento público. Ora, todas as políticas de desenvolvimento, seja a nível nacional ou regional, contam ativamente com o financiamento e ajuda do setor público para serem implementadas, muitas vezes assumindo um sentido assistencialista, seja para o desenvolvimento de certos segmentos produtivos ou para segmentos sociais marginalizados, o que contradiz frontalmente a noção de desenvolvimento autosustentado.

Uma segunda observação seria a forma como surgiu a política de desenvolvimento local nos anos 90, ou seja, como uma necessidade forçada pelas instâncias internacionais e nacionais que assumiram a concepção de desenvolvimento sustentável como um dos aspectos fundamentais para a preservação e conservação dos recursos naturais e humanos para as gerações futuras. Dessa forma, pode-se observar que a política de sustentabilidade surgiu como uma necessidade imposta, e não como o amadurecimento das relações sociais de produção³⁰ em cada região, que exigissem uma base produtiva mais evoluída do ponto de vista da distribuição dos recursos produtivos e da satisfação das necessidades da sociedade. O que ocorreu com o PDS foi uma adesão forçada à concepção de sustentabilidade assumida no âmbito nacional, que por sua vez, já visava atender às normas de desenvolvimento, supostamente, justo ambientalmente e socialmente na década de 1990, a nível dos órgãos internacionais.

Na realidade, a grande questão a ser enfocada é a de que, do ponto de vista

³⁰ Quando se fala em amadurecimento das relações sociais de produção, refere-se à noção marxista de que a sociedade só admite mudanças na base produtiva quando se tem, naturalmente, a superação da base produtiva anterior, com evolução das técnicas e das relações sociais de produção, ou seja, uma evolução própria da sociedade.

institucional e dos órgãos formuladores de política econômica, foi assumido um modelo produtivo, especialmente a partir da segunda metade da década de 1960, baseado na industrialização e sem uma preocupação maior com a questão ambiental. Pois, era importante naquele momento fazer com que o país atingisse níveis de produtividade desejáveis, através do crescimento econômico induzido.

É importante reconhecer também que este modelo de desenvolvimento não foi resultado da livre evolução das forças produtivas do país, mas algo que veio de fora para dentro, ou seja, naquele momento se fazia necessário que se desenvolvesse a industrialização e a agricultura se modernizasse para atender uma geração de bens e recursos produtivos necessários ao desenvolvimento dos centros dominantes da produção mundial. Assim, “impõe-se” a necessidade do crescimento, não exatamente para que o Brasil, país atrasado economicamente, desenvolva-se levando ganhos de melhoria de vida a sua população, mas para que continue gerando os recursos produtivos para que os centros dominantes mundiais se desenvolvam mais e mantenham o seu poder sobre o país.

Se comparado o momento anterior com o atual, observar-se que permaneceu a mesma relação de poder entre os países dominantes e aqueles que se dizem em vias de desenvolvimento. Pois, a década de 1990 foi marcada por mudanças nas relações de trabalho, nas formas de gestão da produção, no surgimento de novos materiais e manipulação de produtos e controle de recursos materiais e naturais; no entanto, essas mudanças foram se dando inicialmente nos países desenvolvidos, onde as relações de produção evoluíram como um movimento próprio do sistema de produção. Para que isto ocorresse, os países em desenvolvimento tiveram que se adaptar rapidamente à produção adequada de recursos produtivos para o sistema de produção dos países desenvolvidos. Este movimento foi o que podou, limitou, a capacidade de evolução própria das relações de produção naqueles países, no atendimento às necessidades locais, mas constituíram um movimento que esteve sempre aquém do desenvolvimento do primeiro mundo e dependente dele para sobreviver dentro do sistema capitalista.

A política de desenvolvimento no Brasil foi, e é, dependente dos limites que foram impostos, das prioridades que foram criadas para este país. É por isso que a política de sustentabilidade da década de 1990, incorporada pelo governo federal e local, não representa simplesmente a mudança no foco do planejamento a nível institucional, mas do ponto de vista

político ideológico dos interesses estrangeiros, a tentativa de preservar os recursos naturais e a própria espécie humana para garantir a reprodução do modelo industrial de desenvolvimento implementado pelos países industriais dominantes e que se tornou extremamente degradador daqueles recursos, ameaçando a sua reprodução.

Ou seja, a proposta de sustentabilidade é nada mais do que a tentativa de fazer com que se preserve a base de reprodução do capitalismo; fazer com que países como o Brasil, que ainda detém importantes reservas naturais, aprendam a preservar e reproduzir adequadamente os recursos naturais e que continuem fornecedores potenciais desses recursos para os países desenvolvidos, garantindo a preservação do sistema Capitalista. A proposta de sustentabilidade não visa a substituição do sistema atual, mas a sua preservação.

É claro que se deve reconhecer a importância do PDS quanto ao esforço local de planejamento, estando este muito mais próximo da realidade e dos problemas locais do que os planos anteriores de amplitude global; no entanto, a grande relação que se pode fazer do PDS com os planos anteriores é a importância que se dá à necessidade de se gerar emprego e renda e melhorar a qualidade de vida da população, problema este que, em quase quarenta anos de políticas públicas visando este fim, não conseguiu resolver. Isso se deve ao fato de que as prioridades do desenvolvimento não foram traçadas por planejadores com interesses locais; a política social presente nesses planos serviam apenas para legitimar o papel do setor público no crescimento econômico. E esta concepção está presente até hoje, quando no âmbito do governo assume-se que o desenvolvimento social só será possível a partir do crescimento econômico.

Assim, a novidade trazida na década de 1990, com a política de desenvolvimento sustentável, refere-se a preservação dos recursos naturais e a importância de formas menos degradadoras no sistema produtivo. Ela mantém, no entanto, a mesma concepção produtivista com base na indústria e agropecuária, na qual o mais importante é a qualificação técnica para se obter ganhos de produtividade e poder competir com outros centros regionais, nacionais e internacionais. Neste sentido, a política por si só já privilegia a exclusão social, na medida em que estimula a competitividade; e, por outro lado, é assistencialista quando visa atender os segmentos sociais menos destacados, e subsidiar os setores produtivos que têm condições de competir no chamado mercado globalizado.

X

Dessa forma, a política de desenvolvimento sustentável torna-se sustentada pelo Estado, assumindo, portanto, uma noção particular de sustentabilidade. Ou seja, uma política cuja concepção original, preconizada por países dominantes, modifica-se para adaptar-se às condições do desenvolvimento local (nacional), viciado em ter o Estado como agente ativo para o desenvolvimento do Capitalismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pôde observar, a partir dos últimos 30 anos de tentativas de realizações de políticas de desenvolvimento no Nordeste, foi a repetição de objetivos, todos em torno da diminuição da pobreza e da criação de alternativas para aumentar as oportunidades de emprego e renda na região; todavia, as propostas apresentadas pelos programas da fase SUDENE reportavam-se ao mesmo modelo industrial degradador para atingir tais objetivos. Ou seja, um modelo que, por suas próprias características, era socialmente excludente e ambientalmente degradador.

Dessa forma, as várias tentativas de reduzir a pobreza no Nordeste, emperraram na própria política de desenvolvimento nacional, que privilegiou a expansão do capital industrial, centrada nas regiões mais desenvolvidas do país e, com isso, a exploração de regiões menos desenvolvidas como o Nordeste, funcionou, em alguns momentos, como região complementar ao desenvolvimento das áreas mais desenvolvidas.

A década de 1990, em particular, foi marcada por uma nova característica no âmbito do planejamento regional, incorporando a preocupação com a degradação do meio ambiente e a expansão da pobreza nos países em desenvolvimento. Esta preocupação foi sendo disseminada pelos países desenvolvidos através das várias conferências, a nível internacional, sobre meio ambiente e desenvolvimento, e buscou chamar a atenção para a degradação dos recursos naturais e do próprio homem a partir da utilização intensa do modelo de produção baseado na industrialização.

Grande parte da responsabilidade da destruição ambiental passou a ser atribuída aos países pobres e, com isso, se criou a necessidade mundial de uma política de desenvolvimento sustentável, especialmente, nos países em desenvolvimento. Assim,

surgiram programas como o Projeto Áridas, para o Nordeste, e o Plano de Desenvolvimento Sustentável, para a Paraíba, que tentaram contemplar algumas das exigências da política internacional de proteção ambiental e procuraram apontar alternativas de criação de emprego e renda, visando a redução da pobreza. O grande mérito dos programas mais recentes, na década de 1990, foi a mudança que se teve a nível de planejamento, que passou das instituições do poder central para o planejamento regional ou local, o que pode significar o melhor atendimento às necessidades e especificidades locais.

Apesar da dimensão política que estes programas assumiram, devido à importância política em se reduzir a pobreza, a novidade trazida por eles diz respeito apenas à ênfase dada à questão ambiental, uma vez que a preocupação em criar alternativas para se gerar emprego e renda e reduzir a pobreza no Nordeste estavam apresentadas como metas em todos os programas da geração SUDENE. É importante notar que nesta nova fase a SUDENE perdeu o seu papel histórico de destaque no planejamento regional.

Na verdade, a grande importância dada, pelos países desenvolvidos, à necessidade de implementação de uma política de desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, tem sido a ameaça constante de que a prática contínua do modelo industrial degradador nestes países pode significar em pouco tempo a destruição dos recursos naturais e, portanto, das fontes de matérias-primas para os países desenvolvidos. Ou seja, representa a ameaça à própria reprodução do modelo industrial de desenvolvimento e ao poder hegemônico dos países desenvolvidos no capitalismo. Por isso, a política de desenvolvimento sustentável atual, deixou de ser o resultado do amadurecimento das relações sociais de produção locais, em busca de um modelo de desenvolvimento mais justo socialmente e menos degradador do meio ambiente, para tornar-se uma necessidade forçada do planejamento local em adequar-se às exigências externas de desenvolvimento.

A principal consequência dessa política se refere à noção de sustentabilidade que não conseguiu ser atingida, uma vez que, dada a urgência da criação dos planos de desenvolvimento sustentáveis, criou-se um conflito entre o modelo vigente de produção, principal meio de geração da riqueza no país, e a necessidade de um modelo que desse oportunidades para os segmentos sociais produtivos, marginalizados pelo modelo de produção industrial dominante. Assim, a política de desenvolvimento sustentável, consubstanciada nos programas atuais, especialmente o Projeto Áridas e o Plano de Desenvolvimento Sustentável

da Paraíba, corre o risco de transformar-se em política assistencial, visto que o caminho utilizado para o desenvolvimento tem sido o crescimento apoiado pelo Estado; portanto, desenvolvimento sustentado pelo Estado, como ocorreu com todos os programas de desenvolvimento criados a partir da SUDENE, o que confronta-se diretamente com o conceito de desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. **A dualização como caminho para a agricultura sustentável.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 24, n° especial, p. 157-182, 1994.
- ACSELRAD, H. Externalidade ambiental e sociabilidade capitalista. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- AGENDA 21: VERSÃO INTEGRAL. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/se/agen21/agint.html>
- ALMEIDA JÚNIOR, A R. de. A idéia de corpo: suas relações com a natureza e os assuntos humanos. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- ALMEIDA, M. B. de, SOARES, F. de A. **Nordeste versus Brasil: desempenho econômico-social.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 25, n° 4, p. 475-498, out./dez. 1994.
- AMARAL FILHO, J. do. **Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 26, n° 3, p. 325-346, jul./set., 1995.
- ASSIRATI, E. B. **Uma avaliação das políticas de irrigação no Nordeste.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 25, n° 4, p. 545-574, out./dez. 1994.
- BECKER, B., CHRISTOFOLETTI, A., DAVIDOVICH, F. R., GEIGER, P. P. (orgs.) **Geografia e meio ambiente no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1995. 397 p.

- BENBROOK, C. M. **A agricultura americana caminha para a sustentabilidade.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 24, n° especial, p. 115-155, 1994.
- BEZERRA, A. F. **Os incentivos fiscais regionais: FINOR e FINAM.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 21, n° 1, p. 9-66, jan./mar. 1990.
- BIRD, G. W., IKERD, J. **Agricultura sustentável: um sistema do século XXI.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 24, n° especial, p. 99-114, 1994.
- BNB/ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo.** Fortaleza: Série Projeto Nordeste, v. 15, 1985a. 314 p.
- BNB/ETENE. **Avaliação do PROHIDRO e do Programa de Irrigação.** Fortaleza: Série Projeto Nordeste, v. 16, 1985b. 240 p.
- BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: 1972/1974.** Brasília, 1971. 59 p.
- BRUM, A. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** 12ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993. 317 p.
- BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- CARMO, M. S., SALLES, J. T. A. O., COMITRE, V. **Agricultura sustentável e o desafio da produção de alimentos no limiar do terceiro milênio.** São Paulo, Informações Econômicas, Instituto de Economia Agrícola, v. 25, n° 11, nov. 1995.
- CARVALHO, I. M. M. de. **O Nordeste e o regime autoritário.** São Paulo: Hucitec/SUDENE, 1987. 359 p.
- CARVALHO, R. V. A. **A justiça social e acumulação capitalista (o PROTERRA).** Fortaleza: UFCE, 1982. 169 p.
- CAVALCANTI, C. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. 430 p.

- CORDEIRO, A., PETERSEN, P., ALMEIDA, S. G. **Crise sócio ambiental e conversão ecológica da agricultura brasileira.** Rio de Janeiro: AS-PTA, dez. 1996, p. 2-50.
- DUARTE, E. N., NEVES, D. A. de B., SANTOS, B. de L. O. dos. **Manual técnico para realização de trabalhos monográficos.** 3ª ed. João Pessoa: UFPB, 1998. 80 p.
- EHLERS, E. **A agricultura alternativa: uma visão histórica.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 24, n° especial, p. 230-262, 1994.
- FERREIRA, L. da C., VIOLA, E. (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização.** Campinas: UNICAMP, 1996. 331 p.
- FLORES, M. X., QUIRINO, T. R., NASCIMENTO, J. C., et al. **Pesquisa para agricultura auto-sustentável.** Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 29, n° 1, jan./mar. 1991, p. 1-21.
- FÓRUM PARAÍBA EM DEBATE, 1,1990, Campina Grande. Conselho Regional de Economia, 1990.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** 23ª ed. São Paulo: Nacional, 1989. 248 p.
- GOMES, G. M. **Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-1995): uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 24, n° ¼, p. 9-149, jan./dez. 1993.
- GOMES, G. M., SOUZA, H. R, MAGALHÃES, A. R. (orgs.). **Desenvolvimento sustentável no Nordeste.** Brasília: IPEA, 1995. 377 p.
- GRAZIANO da SILVA, J. **Agricultura sustentável: um novo paradigma ou um novo movimento social?** Informações Econômicas, São Paulo, v. 25, n° 11, p. 11-24, nov. 1995.
- GRAZIANO NETO, F. **Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura.** São Paulo: Brasiliense, 1982. 154 p.
- HENRI, A. **Sustentabilidade e democracia.** Revista Proposta, ano 25, n° 71, p. 11-16, dez./fev. 1997.
- HOGAN, D. J., VIEIRA, P. F. **Dilemas sócioambientais e desenvolvimento sustentável.** 2ª ed. Campinas: UNICAMP, 1995. 234 p.
- IPEA. **Estratégia Áridas.** Disponível em: www.ipea.gov.br/aridas/estrat.html
- JOLLIVET, M. **Agricultura e meio ambiente: reflexões sociológicas.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 24, n° especial, p. 183-198, 1994.

- KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**. 15ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 180 p.
- LAVINAS, L., GARCIA, E. H., AMARAL, M. R. de. **Desigualdades regionais: indicadores sócio-econômicos nos anos 90**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 27, n° 4, p. 857-921. out./dez. 1996.
- LEIS, H. R., D'AMATO, J. L. O ambientalismo como movimento atual: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 1992. 288 p.
- MARTINE, G. (org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições**. 2ª ed. Campinas: UNICAMP, 1996. 207 p.
- MARTINE, G., CASTRO, C. de M. (orgs.). **Biotecnologia e sociedade: o caso brasileiro**. Campinas: UNICAMP; São Paulo: ALMED, 1995. 189 p.
- MENDES, A. D. Envolvimento e desenvolvimento: introdução à simpatia de todas as coisas. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- MEYNARD, J. M., GIRARDIN, P. **Produzir de outro modo**. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 24, n° especial, p. 199-299, 1994.
- MIRANDA, R. N. **Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 22, n° ¼, p. 9-45, jan./dez. 1991.
- _____. **Avaliação do POLONORDESTE**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 21, n° 1, p. 107-136, jan./mar. 1990.
- _____. **Avaliação do Projeto Sertanejo**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 21, n° 2, p. 193-224. abr./jun. 1990.
- MOREIRA, R. **O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 170 p.

- MOTTA, R. S. da. A questão econômica da questão ambiental. In: SHIKI, S., GRAZIANO DA SILVA, J., ORTEGA, A. C. (orgs.). **Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro**. Uberlândia: UFU, 1997. 372 p.
- OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 132 p.
- PESSOA, P. A. A. de P. **Distribuição de renda versus mudança tecnológica na agricultura de subsistência**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 21, nº 1, p. 137-169, jan./mar. 1990.
- PNUD/IPEA. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, 1996. 185 p.
- POLARI, R. S. **A involução da economia paraibana no contexto nordestino**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 26, nº 1, p. 59-101, jan./mar., 1995.
- PROJETO ÁRIDAS. **Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995. 231 p.
- RAMOS, P., REYDON, B. P. (orgs.). **Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas**. Campinas: ABRA, 1995. 254 p.
- ROHDE, G. M. Mudança de paradigma e desenvolvimento sustentado. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- ROMÃO, M. C. **Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 25, nº 3, p. 331-384, jul./set., 1994.
- ROSA, A. L. T. da. **Produtividade, competitividade e estrutura da indústria nordestina a partir de 1980**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 27, nº 3, p. 277-295, jul./set. 1996.
- _____. **Convergência da produtividade e distribuição funcional da renda no crescimento industrial brasileiro e nordestino: 1970-1985**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 26, nº 1, p. 11-39, jan./mar., 1995.
- SALMITO FILHO, V. **Repercussões da política de incentivos ao setor privado Nordeste**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 18, nº 3, p. 327-358, jul./set. 1987.
- SAMPAIO, Y., IRMÃO, J. F., GOMES, G. M. **Política agrícola no Nordeste**. Brasília: BINAGRI, 1979. 360 p.

- SAMPAIO, Y. **Experiências de desenvolvimento rural e seus ensinamentos para o Nordeste do Brasil**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 25, nº 4, p. 529-544, out./dez. 1994.
- SANTOS, T. dos. **Consenso de Washington: globalização ou regionalização?** Revista da CGT. III Seminário Nacional sobre o Desenvolvimento, nº 13, p. 7-12, dez. 1996.
- SANTOS, T. dos. **Economia mundial**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993. 144 p.
- SEPLAN. **Indicadores econômico-sociais**. João Pessoa, 1998. 53 p.
- SEPLAN. **Plano de desenvolvimento sustentável (1996-2000)**. João Pessoa, 1997. 179 p.
- SEPLAN. **Plano de metas (1999-2000)**. João Pessoa, 1998. 152 p.
- SHIKI, S., GRAZIANO DA SILVA, J., ORTEGA, A. C. (orgs.). **Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro**. Uberlândia: UFU, 1997. 372 p.
- SINGER, Paul. **Um histórico da globalização**. II Encontro Nacional de Economia Política. PUC/SP, v. 1, 27 a 30 de maio de 1997.
- SOUZA, N. A de. **Consenso de Washington: globalização ou regionalização?** Revista da CGT. III Seminário Nacional sobre o Desenvolvimento, nº 13, p. 13-20, dez. 1996.
- SOUZA, N. A de. **O colapso do neoliberalismo**. São Paulo. Global, 1995, 144 p.
- STAHEL, A W. **Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis**. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. 429 p.
- SUDENE. **Carta de conjuntura Nordeste do Brasil**. Ano II, nº 1, jan./abr. 1999.
- SUDENE. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste: Projeto Sertanejo**. Recife: MINTER, 1977. 76 p.
- SUDENE. **Projeto Nordeste: concepção básica**. Recife: IPLAN, 1984. 105 p.
- SUDENE. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste: GTDN**. 3ª ed. Rio de Janeiro, 1978. 92 p.
- TELLES, P. R. S. **Perspectivas da química fina e biotecnologia no Nordeste**. Revista Econômica do Nordeste, v. 19, nº 4, out./dez. 1988, p. 357-404.
- TRIGO, E., KAIMOWITZ, D., FLORES, R. **Bases para uma agenda de trabalho visando o desenvolvimento agropecuário sustentável**. Estudos Econômicos. São Paulo, v. 24, nº especial, p. 31-97, 1994.

- VEIGA, J. E. da. **Problemas da transição à agricultura sustentável.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 24, n° especial, p. 9-29, 1994.
- VIEIRA, A. de P. B. **Crédito rural nordestino: algumas considerações sobre os efeitos da política e as instituições.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 18, n° 4, p. 435-489, out./dez. 1987.
- VIEIRA, L. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro, Record, 1997, 142 p.
- VIOLA, E. J., LEIS, H. R., WARREN, I. S., GUIVANT, J. S, et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafio para as ciências sociais.** São Paulo, Cortez: Florianópolis: UFSC, 1995. 220 p.
- WANDERLEY, L. A. **Industrialização do Nordeste e (des)regionalização.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 27, n° 1, p. 13-35, jan./mar., 1996.
- WEID, J. M. V. D. **Fome em meio a abundância.** Rio de Janeiro, AS-PTA, p. 1-30, 1996.
- XAVIER, J. A. **A industrialização subdesenvolvida: capital, classe e Estado na industrialização brasileira.** João Pessoa: UFPB, 1993. 256 p.

ANEXO

TABELA - Características e condições das principais linhas de crédito do PROTERRA – 1976

	ÍTEM FINANCIÁVEIS	BENEFICIÁRIOS	PRAZOS	ENCARGOS FINANCEIROS	CONDIÇÕES ESPECIAIS
PECRO-I	Açudagem, máquinas e equipamentos, construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações, desmatamento, destaca, infraestrutura rural em geral, fundação de culturas permanentes e formação de pastagens, adubação, irrigação, embarcações, veículos, animais etc.	Produtos mais cooperativas de produção, autarquias e sociedades de economia mista, patrulhas mecanizadas.	Capital fixo: até 12 anos, inclusive até 6 anos de carência. Capital semifixo: até 5 anos, inclusive carência de até 2 anos.	7% ao ano, capitalizáveis.	Limites: até 100% do orçamento, em projetos até 5000 MUR. Até 80% do orçamento em projetos até 10.000 MUR. Até 75% do orçamento em projetos até 20.000 MUR. Resistência Técnica: gratuita até 5000 MUR e paga a razão de 2% inicial e 1% a partir do segundo ano para financiamentos maiores.
PECRO-F	Aquisição de área isolada para não-proprietário e área contígua para proprietário, despesas de medição, demarcação, formação e registro de escrituras.	Produtores rurais não-proprietários que venham a explorar direta e pessoalmente o imóvel, proprietário rural que pretenda ampliação territorial e projetos de divisão e colonização de terras.	Até 12 anos, inclusive carência de até 2 anos.	12% ao ano, capitalizáveis.	Limite: 80% do orçamento. Dimensão máxima: 6 módulos regionais.
FATOR-R	a) fertilizantes, b) corretivos, c) adubos orgânicos, d) rações balanceadas, e) combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, f) serviços mecanizados, g) custo da assistência técnica, h) tratores até 60 HP, máquinas e implementos, i) reprodutores bovinos, j) tratores superiores a 60 HP e colhedoras.	Produtores rurais e cooperativas.	Itens b e j: até 8 anos, com carência de até 3 anos. Itens j e j: até 5 anos com carência de até 2 anos. Demais itens: prazo de sobra.	Item a: 7% ao anos, além de 8% ao ano de correção com subsídio de 40% ao preço. Itens b, c, d, e: 0%. Itens f, g, h, i, j: 7% ao ano.	
PAFAI	Todos os investimentos fixos necessários à implementação, reforma e expansão industrial.	Empresas e cooperativas destinadas a produção de insumos, máquinas e implementos agrícolas, industrialização de produtos agropecuários e pesca.	Até 12 anos, inclusive carência de até 3 anos.	7% ao ano, além de 10% ao ano de correção.	Limite: Até 100% do orçamento. Restrições: Agroindústrias açucareira.

Fonte: SAMPAIO, IRMÃO e GOMES, 1979, p. 197.