

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos** - planejamento e clientelismo no nordeste. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1985.117p.

Constatar que no estudo da formação e evolução histórica da estrutura política brasileira ocorre uma divisão de enfoques, segundo a qual, alguns autores como Victor Nunes Leal, Maria Isaura Pereira de Queiroz e Gilberto Freire salientam a importância do poder local, enquanto outros, como Raymundo Faoro, conferem ao Estado brasileiro enorme poder, cada vez mais centralizador, foi o ponto de partida para a realização da análise que se segue.

Com o objetivo de demonstrar, através de evidências empíricas, que a centralização do poder no País coexiste com as oligarquias locais, Bursztyn questiona as teses centralista e localista, focalizadas nesta obra como aspectos complementares de nossa realidade.

Acrescenta que a coexistência dos níveis de poder citados representa uma peculiaridade do País, não considerada por teorias elaboradas com o intuito de avaliar realidades diversas. Porém, afirma, é a partir dessa característica que se torna possível compreender a permanência de uma estrutura sócio-econômica arcaica, paralelamente às medidas que buscam modernizar o setor agrário.

Formula inicialmente duas questões consideradas fundamentais ao trabalho: 1. como explicar que as classes dominantes no Nordeste sempre tirem proveito dos programas de desenvolvimento propostos pelo governo; e 2. como compreender a ocorrência de uma política centralizadora a nível de nação, que permite o fortalecimento paralelo das estruturas de poder locais.

Mantendo foco permanente sobre o caráter autoritário e paternalista do Estado brasileiro, através da análise de sua ação política, o autor

inicia o primeiro capítulo desta obra com uma retrospectiva histórica das relações poder central-local no País. Os capítulos subseqüentes discutem alguns dos mecanismos de intervenção utilizados pelo governo no setor agrário nordestino, tais como: crédito rural, cooperativismo, obras contra as secas, programas especiais de desenvolvimento regional, aquisição da produção pelo governo, política implícita e explícita da reforma agrária e estratégias de marketing político-regional.

Inicialmente, Bursztyn detém-se no processo de legitimação recíproca desenvolvido entre o poder central e local, relatando fatos históricos que o confirmam.

Aborda o momento histórico no qual a economia americana passou a ser incorporada à européia e constata o contraste do processo de colonização vivido pela América do Norte (onde a iniciativa privada teve o papel preponderante) e aquele instaurado no Brasil pelo regime absolutista português (uma "abordagem estritamente financeira", representada pelo fiscalismo).

Refere-se, ainda, à política de ocupação do governo português que, não possuindo recursos humanos e financeiros para viabilizar a ocupação de tão grandes extensões de terra na colônia, cede o poder público aos grandes proprietários, recebendo em contrapartida sua fidelidade política e a garantia do pagamento de impostos. Este quadro torna-se cada vez mais complexo ao passo que a economia do País se expande e, sem perder as características iniciais, dá origem ao Coronelismo no Nordeste. Esta forma de poder, comenta, firmou-se na região a despeito do final do ciclo do açúcar, momento em que este produto perde sua importância a nível nacional, continuando, porém, a ser a base da economia nordestina. O autor observa, também, que o mesmo fenômeno se repetiu com outros grupos sociais

dominantes na colônia, acrescentando que, apesar destes se sucederem no panorama econômico brasileiro, não tiveram seu poder abalado localmente.

O Estado brasileiro, desde os primórdios, autoritário e paternalista, como mostra Bursztyn neste capítulo, sempre conviveu com as estruturas de poder locais, propiciando no Nordeste a sobrevivência dos coronéis, "teoricamente condenados pela evolução do capitalismo". Estes, por outro lado, ao repetirem localmente as mesmas características do poder central, consolidaram seus domínios através das relações paternalistas desenvolvidas na sociedade rural, subordinando os trabalhadores ao nível econômico (por endividamentos externos resultantes do financiamento à pequena produção) e social (através das relações de compadrio). Quanto ao aspecto político, uma consequência do contexto sócio-econômico, a elite local, desde o Brasil colônia, detentora do poder jurídico e militar, continuou a se impor até o período republicano, quando o trabalho passa a ser subordinado ao capital, fazendo surgir o voto de cabresto e os currais eleitorais.

Finalizando essa primeira parte, o autor refere-se ao caráter inicialmente omissivo do Estado brasileiro, alterado significativamente no governo Vargas, com a intensificação das práticas intervencionistas e que se faz mais nitidamente presente na região Nordeste a partir da década de 70.

O segundo capítulo focaliza as medidas de caráter planejado postas em prática pelo Estado desde o início do século, tais como o IOCS (1906) e o IAA (no período varguista) e que foram absorvidas pelos grupos dominantes na região Nordeste.

Neste contexto, comenta, mesmo a Sudene mostrou-se inoperante frente às oligarquias locais, ao adotar medidas consideradas pelo autor pouco significativas: na realidade, era arriscado para o Estado alterar uma política sedimentada ao longo de quatro séculos de entendimento entre o poder central e local. Neste contexto, persistem os problemas de oferta de alimentos nos grandes centros urbanos, as tensões sociais e o êxodo rural, registrados pelo Grupo de Traba-

lho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado no governo Juscelino Kubitschek.

O início da década de 70 assiste a modificações na ação política do Estado, a partir do golpe militar de 1964, de características mais centralizadoras. Naquele momento, a Sudene é desmobilizada pelo governo que, aproveita-se da ineficiência do órgão frente ao longo período de secas vivido pela região, criando novas estruturas, através das quais o Estado interfere diretamente na área.

Essa política, observa Bursztyn, pode ser identificada tanto no Programa de Integração Nacional (PIN), como do Programa de Redistribuição de Terras no Nordeste (Proterra) que buscam o aumento da produção agrícola sem, no entanto, promover mudanças na estrutura agrária.

No terceiro capítulo é discutido o sistema institucional de crédito e suas consequências. Afirma o autor que as ações do Estado na região tendem a romper o poder político das classes locais dominantes, na medida em que o crédito oficial, as agências de desenvolvimento e os projetos regionais reforçam o poder do governo, que avança em sua política centralizadora, através do dirigismo. No entanto, estes mesmos benefícios proporcionam a expansão do poder local. Assim sendo, sob este aspecto ampliou-se a contradição poder central-local, vivenciada no País através da História. Mas, acrescenta, a modernização capitalista levada ao campo, de acordo com um processo de seleção natural, retirou o poder de alguns coronéis. Por outro lado, a lógica econômica imposta pelo governo, por coadunar-se com interesses dos grupos urbano-industriais internacionalizados, terá como consequência, a longo prazo, a extinção do Coronelismo.

O autor discorre sobre os subsídios utilizados no passado para compensar as baixas de preço do açúcar e café e sobre os mecanismos mais recentes, que representam instrumentos de controle poderosos ao nutrirem a dependência dos coronéis em relação ao Estado, tais como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os sistemas fiscal e creditício.

Focaliza, ainda, a mudança política no Estado brasileiro que de omissão passa a um procedimento de autoritarismo ativo, no qual a concessão de subsídios está vinculada à alteração na estrutura econômico-social rural: assim é que o produtor se subordina às exigências da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e essa instituição define como, quando, onde e o que produzir, propagando ao mesmo tempo a utilização do crédito bancário e dos insumos agrícolas (sementes, defensivos, etc), ação que estabelece uma progressiva subordinação do campo ao capital industrial e financeiro.

Os beneficiários diretos nesse processo, observa, são aqueles que podem fazer face às exigências do Estado, ou seja, grandes e médios proprietários. Por outro lado, há os beneficiários indiretos: as indústrias de máquinas, implementos, adubos, defensivos e as agroalimentares. Quanto ao pequeno proprietário e ao produtor sem terras, estes tornam-se excluídos dos benefícios concedidos pelo governo, apesar de teoricamente constituírem o grupo visado pelos planos do poder central.

Outros efeitos da modernização introduzida no campo através da Emater tais como a estratificação social, o aumento da renda da terra, a elevação dos custos de produção e dos preços dos gêneros alimentícios, bem como a baixa da produção para autoconsumo no local, são discutidos ainda neste capítulo. Todos esses fatores, acrescido do constante aumento da área dedicada a pastagens (o gado representa para os bancos particulares, que atuam na área, investimento mais seguro que a agricultura), geram, em última instância, a saída do homem do campo para os grandes centros urbanos. São também analisados os desvios do crédito rural, utilizado, segundo o autor, muitas vezes com fins especulativos, o que, além de propiciar o aumento da inflação, não contribui para qualquer fomento da capacidade produtiva, da produção ou do estoque de capital.

Ressalta, finalmente, a inegável importância do crédito rural para o desenvolvimento da economia nesse setor. Porém, acrescenta que, nesse caso, as distorções existentes impedem ao pequeno produtor de usufruir benefícios teoricamente concedidos a ele, enquanto per-

mitem ao grande proprietário utilizar tais concessões para fins pessoais, o que mais uma vez demonstra não haver contradições diretas entre a política do governo e a perpetuação do poder local.

O quarto capítulo, ao detalhar o desenvolvimento do sistema de cooperativas no País, a partir do início do século, traz novamente à tona as evidências do caráter autoritário e paternalista do Estado brasileiro. De acordo com a versão oficial, a importância desse tipo de iniciativa reside na possibilidade de defesa dos interesses e na superação de obstáculos individuais, bem como no fomento do trabalho em grupo. No entanto, como mostra Bursztyn, estes princípios basicamente socializantes passaram a servir objetivos capitalistas, na medida em que tais organizações, sob a proteção do Estado, são vistas como uma forma de reprodução do capital.

Tendo sido mais recentemente estimuladas através de diversos tipos de incentivos pelo poder central (Lei nº 5.764 de 1971), as cooperativas, tal como retrata esta análise, não visam a distribuição da estrutura agrária vigente, mas sim a modernização capitalista da agricultura, ao mesmo tempo que mascaram as desigualdades sociais existentes no setor, sob a aparência de defesa de interesses comuns de seus membros.

Afastando-se de seus objetivos primordiais, as cooperativas expandiram-se de forma capitalista e, dominadas interiormente por um pequeno grupo de grandes proprietários, vê-se uma nítida divisão entre patrões e empregados, sendo que estes últimos, por força da situação, submetem-se aos primeiros.

Mostra que as cooperativas, conquanto não tenham melhorado significativamente sua qualidade, aumentaram numericamente e enriqueceram, beneficiadas pelos incentivos fiscais e creditícios do governo, tal como ocorreu com os setores tradicionais de poder local (os coronéis), a grande produção para exportação e a indústria internacionalizada. O mesmo nem sempre ocorreu com seus associados: ao funcionarem como empresas, essas instituições passaram a se orientar pelas leis do mercado, muitas vezes sem pagar ao pequeno

produtor um valor compensador para seus produtos. Cita, ainda, o caso da Cooperativa Agrícola de Cotia, de São Paulo, na qual os associados, ao não poderem pagar dívidas de benefícios concedidos pela empresa, perdem seus bens.

Como instrumento político do Estado, comenta o autor, as cooperativas mostram-se efetivas. O sistema de cooperativas regido pelo Estado foi criado a partir do Estatuto da Terra, de 30 de novembro de 1964, que busca deter os conflitos prestes a eclodir no campo, seguindo a mesma linha dos sindicatos corporativistas de Vargas. Através dessa política, o governo aparentemente cede diante de reivindicações populares, desmobilizando os trabalhadores em sua luta e assegurando o controle real da situação.

Tece ainda considerações sobre o crescente poder econômico das cooperativas e suas possíveis conseqüências, citando o caso das cooperativas algodoeiras da Paraíba, aqui analisadas como um exemplo importante de reorganização conservadora, utilizada não só para legitimar o poder do Estado, como também para reforçar o poder local, eternizando a troca de favores econômicos e políticos, característicos do Coronelismo.

O quinto capítulo refere-se às diversas políticas governamentais implantadas na região após períodos de secas e àquelas preventivas, que buscam manter bom nível de produtividade e emprego nas áreas sobre as quais incidem tais problemas.

Descreve a participação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado pelo Estado no início do século com objetivos de irrigar terrenos, conservar florestas e encaregar-se de outros benefícios para a área e que, até recentemente, voltou-se para a construção de barragens e açudes privados e também de vias secundárias que beneficiaram, especialmente, grandes e médios proprietários e apenas, eventualmente, pequenos agricultores.

Essas e outras formas de patrocínio econômico do Estado na economia local, a denominada indústria das secas, consagrou básica-

mente, segundo o autor, um modelo político de reforçamento entre o poder central e local, sem, no entanto, afetar significativamente o aspecto sócio-econômico. Ao contrário, os incentivos governamentais garantiram ao coronel sua continuidade no poder via eleitoral, baseada localmente na distribuição de fundos públicos destinados à região, os quais eram manipulados com essa finalidade, mas, ao mesmo tempo, submetiam as oligarquias locais pela dependência econômica.

Em seguida, Bursztyn discute, neste capítulo, sobre as diferentes tentativas do Estado para manter a população no campo, através das frentes de trabalho e frentes de emergência e as conseqüências de tal política e, após essas colocações, volta-se para a análise do Plano de Irrigação Nacional - parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), definido pelo governo Médici - com sua proposta de irrigação de 130.000 hectares entre 1975 e 1979 e que, segundo análise do **Jornal do Brasil**, até o final daquele período alcançou apenas 6,6% de sua meta.

Analisa, ainda, as transformações, em sua maioria sociais, criadas por essa política, atendo-se aos perímetros de São Gonçalo e Sumé: o primeiro como exemplo de projeto malsucedido e o segundo como um modelo ideal desse tipo de iniciativa.

Nesse ponto, o autor caracteriza mais uma vez a política paternalista e autoritária do Estado, que se reflete na tutela econômica dos perímetros irrigados, na formação empresarial dos colonos e também no controle das regras estabelecidas para tais áreas.

Focaliza, a seguir, o Projeto Sertanejo, mais um mecanismo do Estado que, apesar de ter como meta explícita reorganizar a estrutura fundiária não tem passado de um propulsor do processo de modernização capitalista, levando a um crescente aumento do assalariamento, à bovinização, ao decréscimo da produção para autoconsumo, bem como à elevação dos preços dos alimentos, marginalização nos centros urbanos, migrações sazonais, etc, além de adiar a necessidade de uma reforma agrária.

O capítulo VI discute a problemática do Polonordeste, criado em 1975, momento em que o autoritarismo ativo do Estado brasileiro torna-se marcante no que tange ao setor agrário nordestino.

Elaborado segundo critérios estabelecidos pelo Banco Mundial e parcialmente por ele financiado, este e outros projetos foram desenvolvidos, no País e fora dele, como parte de uma estratégia do capital internacional que vê na crescente desigualdade do setor agrícola uma ameaça para a estabilidade mundial.

O projeto estabelece como objetivo principal desenvolver e modernizar a agropecuária em áreas consideradas prioritárias, que propiciem a transformação da economia tradicional do Nordeste em moderna economia de mercado. Sua ação desenvolve-se, principalmente, nos centros urbanos locais, onde moderniza pequenos negócios e gera novos empregos com o intuito de evitar o êxodo rural e suas consequências negativas; além disso, cria, paralelamente, uma classe média urbana, regional, que se torna o móvel de uma estrutura econômico-social tipicamente capitalista. Segundo Bursztyn, o grande interesse do capital internacional consiste em atingir 80 a 90% da população nordestina, um dos maiores reservatórios de mercado mundial.

Nesse programa, o autor identifica as mesmas características de autoritarismo/paternalismo do Estado brasileiro e detém-se, no final do capítulo, no exame das metas estabelecidas e contradições do Polonordeste, considerando que este projeto, apesar de pretender valorizar os pequenos produtores, termina por beneficiar grandes proprietários e comerciantes. Por outro lado, com instrumento que busca fixar o homem ao campo, o projeto encontra, muitas vezes superpostos nas áreas que pretende atingir, como os programas da Emater que fomentam culturas originárias do êxodo rural, e ainda, possibilita o aumento desmesurado das populações urbanas locais, repetindo o processo de favelização e marginalidade que ocorre nos grandes centros do País, ao realizar investimentos em centros regionais que não criam empregos suficientes para absorver toda a mão-de-obra para eles atraída.

A interferência do Estado no processo de circulação de alimentos é relatada no sétimo capítulo. Nele são analisadas a política de preços mínimos (garantia de preços mínimos ao produtor), a COBAL (criada para regularizar a distribuição regional e nacional) e mais especificamente o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que, segundo o autor, representou um primeiro movimento do governo para uma ação direta na comercialização de produtos agrícolas.

Descreve o funcionamento dos pólos de compra, criados por esse Instituto com a dupla finalidade de garantir a circulação barata de mercadoria e aumentar a renda dos pequenos produtores: ao oferecer pagamento concorrencial aos produtos oriundos de minifúndios, o INAN romperia com a estrutura tradicional de mercado, beneficiando tal categoria.

Prosseguindo em sua análise, Bursztyn mostra que, essa iniciativa, conseguiu incluir o pequeno agricultor (82% dos participantes possuem menos de 50 ha) na comercialização de produtos como o feijão, o milho e a farinha de mandioca, alimentos básicos para a população local, contando também com a participação de produtores sem terras. Porém, foram verificados limites na participação dos não proprietários e mesmo da categoria beneficiada em primeira instância.

Além dos problemas discutidos anteriormente pelo autor, entre os quais figura a dificuldade de acesso ao crédito oficial, ao nível do INAN, o produtor encontra uma estrutura burocratizada e uma rígida fixação de preços e classificação de produtos, o que dá margem à entrada de atravessadores que, nesse quadro, oferecem condições mais vantajosas.

Observa que, paralelamente ao fato de o INAN não representar ameaça aos grandes compradores, traz, por contraditório que pareça, algumas dificuldades ao consumidor de baixa renda: ao valorizar os produtos tipo B, para efeito de ofertas mais flexíveis, fez com que os grandes comerciantes também se interessassem por esse produto de circulação inicialmente local, e intermediado, até então, pelos pequenos comerciantes existentes na área. Dessa forma, na estação das

secas, com os estoques deficientes, há um crescimento da importação de alimentos para a região, o que eleva os preços de mercado e prejudica mais intensamente os assalariados que não possuem grandes estoques ou mesmo reservas de alimentos.

Conclui que a rigidez da estrutura fundiária pode oferecer uma compreensão mais clara a essa inversão de propósitos, quando se considera, por um lado, a dificuldade de acesso à terra (o que não permite expansão da oferta, mesmo se ocorrer aumento de demanda) e, por outro, o crescimento das áreas dedicadas à criação de gado, expandidas como conseqüência dos programas de modernização estabelecidos pelo governo. Assim, o INAN não logrou êxito no combate à especulação e à alta de preços que fazem parte da estrutura tradicional de comercialização. Entretanto, "aumentou o contingente potencial de necessitados dos benefícios do programa de distribuição".

Mostra como os pólos encontram formas de legitimação (apesar dos problemas nele detectados), através da autoridade do agente do Estado, responsável pela classificação e preço dos produtos, a quem, o pequeno produtor, devido às circunstâncias, não tem meios para questionar.

O autor introduz, no oitavo capítulo, diferentes termos tais como, reforma agrária, transformação agrícola, reforma parcial e contra-reforma, verificando os limites de tais conceitos, no que tange à análise das transformações ocorridas na estrutura agrária brasileira.

Considera, em seguida, a política de reforma parcial e contra-reforma generalizada instituída no País, que retrata, em última instância, a necessidade de legitimação do poder central.

A não ocorrência, no Brasil, das chamadas transformações brutais decorrem, basicamente, de dois fatores: da estrutura autoritária e paternalista do governo, que eliminou núcleos de contestação ao longo da História e da ausência de conflitos diretos entre grupos poderosos modernos e tradicionais da sociedade brasileira.

Cita a Revolução de 1930, na qual a burguesia urbana atinge o governo, sem, no entanto, alterar o poder das oligarquias agrárias.

Enumera, também, os diferentes programas especiais, como PIN, Proterra, discutidos nos capítulos anteriores, que serviram para mascarar as necessidades de transformação regional, e focaliza, em breve análise, as ligas camponesas reprimidas com violência pelo governo.

Bursztyn sustenta que as ações do Estado, no setor agrário, decorrem basicamente das necessidades do capital e que, freqüentemente contraditórias, têm evitado o choque frontal entre os grupos modernos e arcaicos, através do binômio intervencionismo-remanejamento.

Esse binômio, observa, tem como resultados, a preservação do latifúndio e a criação de áreas onde se concentram grandes transformações agrárias, refletindo a tendência a uma política de modificações parciais que evitem alterações radicais.

Mostra a institucionalização das mini-reformas agrárias localizadas, paralelamente a uma contra-reforma generalizada, evidenciando uma tendência que não se encaixa nas teorias clássicas e discute, entre outros aspectos, o papel da Igreja Católica e das oposições frente às ações do Estado.

Sobre a política agrária vigente, declara o autor, conquanto ela represente um reforço do poder governamental, não tem fornecido bases bases suficientes para a prova eleitoral e por este motivo, complementa, o governo tem buscado outras formas de legitimação.

Dando continuidade à sua análise, o autor inicia o último capítulo observando a inter-relação profunda existente entre a política partidária e as ações do Estado no Nordeste, o que torna impossível a compreensão de uma, independentemente da outra.

Refere-se ao momento histórico no qual a força política dos coronéis constituía apoio suficiente ao governo, para, em seguida, voltar-se à progressiva centralização e conseqüente perda de importância política das classes dominantes locais. Esses acontecimentos, como mostra o autor, levaram o Estado a buscar outras fontes de sustentação.

Detém-se nas mudanças sociais ocorridas no Nordeste em consequência da modernização conservadora promovida pelo poder central e aprofunda-se em alguns dos novos mecanismos oficiais que asseguram o predomínio do Estado, tais como: a substituição progressiva do coronel pelo funcionário do governo, o que não promove

ruptura no equilíbrio das forças sociais, política ou militar; o investimento para a criação de novas lideranças ou a sustentação daquelas já existentes; a manipulação de gastos canalizados para os correligionários políticos; o controle do trabalhador pela previdência social e, por último, a fragmentação institucional dos municípios, como forma de invalidar o aparecimento de oposições locais.

Finalizando, observa que a tendência a uma forte centralização não impede ao governo continuar se interessando pelo apoio das oligarquias locais dominantes, o que se torna evidente em sua política de promover pequenas mudanças para não ferir grandes interesses. *(Nadja Valle de Carvalho Loureiro)*