

**TRAMA DAS DESIGUALDADES,
DRAMA DA POBREZA NO BRASIL**

**Tese de Livre-Docência
Teresa Sales**

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
NOVEMBRO/92

BIBLIOTECA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

9315984

Ao Hamilton,

amor, porto seguro

A Miguel e Pedro,

meus vínculos com a vida

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
I. A CULTURA DA DESIGUALDADE	17
1. Cidadania Concedida	19
2. Cultura Política da Dádiva	28
3. Cultura Política e Democracia	35
4. Fetiche da Igualdade Social	40
II. A TRAMA DAS DESIGUALDADES	46
1. Desigualdade na Distribuição de Renda	47
2. Pobreza Rica e Pobreza Pobre	52
3. Desigualdade Regional	62
III. O DRAMA DA SECA	70
1. A Grande Seca dos Anos 80	71
2. A Seca de 1987/88 em Pernambuco - Atores do Drama	77
3. As Instituições da Seca	91
IV. PROGRAMAS DE GOVERNO	97
1. O "Projeto Nordeste" do Banco Mundial	98
2. "Participação" nos Programas de Governo	104
3. Compromisso Político nos Programas de Governo	110

4. Projetos a Fundo Perdido e Projetos Produtivos	117
V. CAMINHOS DA CIDADANIA	126
1. Luta pela Terra	127
2. Movimento de Saques	135
3. Paradoxos da Nossa Cidadania - À Guisa de Conclusão	144
ANEXO I: PROCEDIMENTOS UTILIZADOS NO USO DO MATERIAL DE	
 IMPrensa	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157

INTRODUÇÃO

Esta tese se inicia com uma reflexão sobre a nossa desigualdade social, que tem sido o cartão de apresentação do Brasil ao mundo, enquanto a nossa moeda para uso interno se traduz no fetiche da igualdade. Ao adentrar nas raízes da desigualdade social na cultura política brasileira, tentei na verdade traçar um retrato da construção de nossa cidadania, que teve sua expressão primeira naquilo que nomeei de cidadania concedida. No âmbito da sociedade escravocrata, os homens livres e pobres, sujeitos ao favor dos senhores de terras, amesquinham-se na sombra de suas dádivas. A cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias¹.

Nesta tese estudo as raízes dessa cultura da dádiva, que é a expressão política de nossa desigualdade social, através da relação de mando/subserviência, cuja manifestação primeira se deu no âmbito do grande domínio territorial que configurou a sociedade brasileira nos primeiros séculos de sua formação. A dádiva chega a nossa res publica substituindo os direitos básicos de cidadania, que não nos foram outorgados pelo liberalismo caboclo que aqui aportou na passagem do século. E nessa medida, a saída para as relações de mando/subserviência que estão na base da cultura da dádiva, contribuindo para aprofundar nossas desigualdades, tem se dado em duas direções: em situações de fuga ou de itinerância do trabalhador rural e das populações pobres em geral, do que a história das migrações internas no Brasil é o exemplo mais contundente; e na reificação em todas as situações, dos que

¹ Entre escrever o primeiro capítulo desta tese, no início do semestre em agosto, e essa conclusão, nos primeiros dias de novembro de 1992, vivencia-se um movimento novo na sociedade brasileira, que pode estar apontando para uma ruptura com o passado de compromisso que tradicionalmente sempre acomodou as situações conflituosas, as desigualdades. Seria contudo precipitado tentar incorporar às minhas reflexões agora esse movimento tão novo, de uma sociedade que possivelmente apenas começa a se ver com essa cara de quem não diz mais "é tudo igual, vai ser sempre assim", mas de quem diz basta. Mesmo que a expressão desse basta tenha sido uma lamentável mostra do quanto ainda é forte o privatismo de nossa res publica, em que tantos representantes do povo olhavam para sua família ou no máximo para o distrito ou pequena cidade que o elegeu para dizer o basta; mesmo que para isso muitos tenham sido levados pelo intuito de não afundar junto com o barco; mesmo que estivesse por trás o interesse nas urnas próximas; mesmo com tudo isso, expressou-se na sociedade, em comunhão com a imprensa livre e em nível nacional, um compromisso diverso daquele que está conectado por vários fios visíveis e invisíveis à cultura política da dádiva. Menos do que no momento cerimonial do "basta", quando da votação do impedimento do presidente, contudo, o novo está contido sobretudo na atuação de atores até então excluídos do cenário político nacional, de que o exemplo mais contundente foi o do depoimento do motorista Eriberto França.

permanecem no local de origem ou dos que buscam saída na itinerância, do fetiche da igualdade. O fetiche da igualdade, para a definição do qual me vali dos conceitos "Democracia Racial" de Gilberto Freyre e "Homem Cordial" de Sérgio Buarque de Holanda, são os fatores mediadores de nossas relações de classe, que têm ajudado a dar uma aparência de encurtamento das distâncias sociais, contribuindo dessa forma para que situações de conflito frequentemente não resultem em conflito de fato, mas sim em conciliação.

A cidadania concedida, que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não- cidadania do homem livre e pobre, que dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares de cidadania civil. O rompimento com essa cidadania concedida se daria apenas com o amplo processo de expulsão do trabalhador rural para fora do grande domínio territorial nos idos dos anos de 1960. À Abolição da Escravatura, que poderia ser um marco para esse rompimento, seguiu-se o compromisso coronelista, ou, mais genericamente, os mecanismos de patronagem e clientelismo que marcaram toda a nossa Primeira República, contribuindo para fazer perpetuar as bases sociais para a cidadania concedida.

Ao abordar os assuntos relacionados à cultura da desigualdade com o enfoque acima assinalado, tomei como interlocutores, em rápidas passagens do texto, alguns autores de nossa ciência política que tratam do processo de mudança na cultura política brasileira como um dos pressupostos para a consolidação democrática no país. Porém ressaltando que a cultura política de que trato caracteriza-se, de forma diferente daquela costumeiramente tratada nos estudos sobre cultura política e democracia, como uma espécie de cimento das relações de mando e subserviência, que fornece a base para a continuidade de tais relações, que são por sua vez associadas à cultura da dádiva. O Tocqueville que declarava ter escrito sobre seu país sem preconceitos, mas não sem paixão, dar-me-ia uma pista para

observar os elementos presentes em nossa cultura política que representam continuidade em relação aos padrões de mando e subserviência de nosso passado.

Um desses elementos de continuidade abordados nesta tese diz respeito à nossa estrutura agrária assentada no grande domínio, que continuou praticamente intocada em vários pactos de poder, estando aí um dos elementos constitutivos da questão regional que emerge com mais visibilidade nos idos dos anos 50 deste século. A consequência disso é que a massa dos excluídos dos direitos básicos de cidadania foi se alargando a cada novo pacto de poder, e a economia se ajustando a essa marca de desigualdade - e não o contrário, como sugerem várias análises sobre a desigualdade social feitas sob influência de certas abordagens econômicas.

Essas abordagens econômicas são motivo de análise do segundo capítulo da tese, onde uso os resultados de vários estudos realizados sobre a pobreza e a desigualdade na distribuição de renda no Brasil nas últimas três décadas. Da observação dos resultados desses estudos, resalto uma especificidade da pobreza segundo regiões, o que me leva a repensar a questão regional pela ótica das desigualdades sociais, por um lado, e, por outro, me leva a discutir os próprios pressupostos das explicações econômicas que interpretam as desigualdades sociais como sendo produto de ciclos e mudanças estruturais determinadas por certos modelos de desenvolvimento econômico. Segundo os argumentos que desenvolvo, ainda de forma um tanto preliminar, no capítulo II, a explicação sociológica colocaria de cabeça para baixo esses pressupostos, que têm marcado, não apenas os modelos econômicos que se usam para explicar o perfil da sociedade, como também a nossa produção sociológica em alguns de seus bons estudos.

Os programas de governo que analiso nos capítulos III e IV, expressões concretas de nosso Welfare State, que vêm de tempos pretéritos, no caso das "Frentes de Emergência" nos períodos de seca, ou que tomaram corpo nos períodos dos governos militares do pós-1968, apontam para duas direções. Por um lado, são programas que contribuem para reforçar a cultura da dádiva, na medida em que

colocam o Estado na posição de, ele próprio, provedor da dádiva, pois os programas são assim assimilados por um público beneficiário que não adquiriu ainda os direitos elementares de cidadania. Por outro lado, porém, analiso programas de governo que tentaram romper com a cultura da dádiva, através do compromisso de um governo de estado que, através de propostas aparentemente muito simples, assegurou às populações pobres alguns direitos básicos dos quais sempre foram excluídas.

E finalmente, no último capítulo, faço uma reflexão sobre os caminhos de nossa cidadania, a partir da clássica elaboração de Marshall sobre os elementos civil, político e social da cidadania. Partindo de dois dos mais antigos movimentos populares (a luta pela terra e o movimento de saques), que vêm do tempo em que ainda nem sequer existiam os modernos conceitos de "Movimento Social" e de "Organizações Não Governamentais" para nomeá-los em seu contexto, pude observar como os caminhos tortuosos da construção de nossa cidadania têm feito um movimento que inverte a tendência histórica observada nos países mais antigos. Aqui, começamos pela cidadania social, onde os programas de governo são mediadores que, neste sentido, colocam o Estado enquanto contendor para os movimentos populares na sua luta por direitos elementares de cidadania civil.

X X X

Todas as notas de rodapé deste trabalho foram usadas como um espaço para as crônicas pessoais da pesquisa de campo. A pesquisa social, quando dentro de um projeto previamente elaborado, tem o seu tempo delimitado em um cronograma, tem suas técnicas e, supõe-se, um instrumental que possa trazer resultados em explicações na análise que se segue à pesquisa. Para além da pesquisa assim organizada, contudo, existe a atitude do pesquisador que incorpora, no seu cotidiano de leitor da mídia e observador dos fenômenos sociais à sua volta, uma constante preocupação em explicá-los, coisa que

às vezes resulta em mote para a próxima pesquisa. A nota de rodapé com a qual abro esta Introdução tem esse espírito, da atitude do pesquisador, enquanto todas as demais são de fato crônicas da pesquisa.

A opção em usar desta maneira as notas de rodapé impediu-me de poder me valer delas no seu sentido tradicional. Confesso que precisei muitas vezes fazer malabarismos para incorporar ao texto observações bibliográficas que melhor caberiam em notas. Tivesse eu mais familiaridade com o programa redator que usei para escrever, e poderia ter usado de outros recursos gráficos, deixando ao mesmo tempo o espaço livre para as notas de rodapé no seu uso corrente. Fica a idéia para aproveitar na publicação do livro.

X X X

A pesquisa que forneceu os subsídios para a redação desta tese foi realizada no Cebrap durante o período de 1987 a 1989 e parte do ano de 1990. O projeto recebeu financiamento inicial da Novib (Holanda) e depois da Fundação Interamericana (Estados Unidos). No projeto estavam previstas várias idas a campo para a realização de entrevistas e de um vídeo, e essa programação foi cumprida à risca. As primeiras entrevistas que marcaram o início da pesquisa, em janeiro de 1987, levaram-me a definir as áreas a serem pesquisadas. As entrevistas foram realizadas em algumas regiões escolhidas no Agreste Setentrional e no Sertão do Pajeú em Pernambuco, segundo o critério de terem sido e ainda estarem sendo objeto de programas governamentais voltados ao pequeno produtor agrícola.

A parte da pesquisa baseada em entrevistas se realizou em dois universos distintos. O primeiro teve por objeto os produtores rurais beneficiários de programas governamentais. Como tais programas se destinam não aos produtores familiares, mas sim às associações, aos sindicatos de trabalhadores rurais, ou, mais genericamente, às comunidades, tomei algumas delas como meu espaço de pesquisa. E procurei manter com elas uma comunicação que se renovava a cada ida a campo. Essa sistemática de pesquisa me

permitiu acompanhar a trajetória de implementação dos programas atuais de governo, sendo o PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural) o principal deles, mas existindo também continuidades de outros programas passados e a chegada de novos, como foram o Programa São Vicente e o Programa Padre Cícero. Estas entrevistas obedeceram a um roteiro que se renovava em face da análise das entrevistas passadas, mas que eram sempre realizadas de forma aberta e geralmente gravadas em fitas cassete. A realização do vídeo percorreu mais ou menos o mesmo roteiro das comunidades com as quais já tinha contato prévio e, nesse sentido, também se somou enquanto material de entrevistas.

No universo de pesquisa com as comunidades beneficiárias dos programas governamentais, os mediadores dos programas foram atores que estiveram sempre presentes nas minhas entrevistas: tanto os próprios técnicos responsáveis pela sua implementação (os da Emater, por exemplo), como os líderes de comunidade, de associações comunitárias, representantes sindicais, das organizações não governamentais etc. As entrevistas com esses mediadores dos programas se revestiu da maior importância para ter elementos em que me basear para a análise da cultura da dádiva e o do fetiche da igualdade que permeiam as relações cotidianas dos pobres nos campos brasileiros, relações em que o Estado entra de forma decisiva e cuja generalidade seguramente ultrapassa o contexto daquele universo pesquisado.

O segundo universo das entrevistas teve por objeto os técnicos dos vários organismos governamentais responsáveis pela implementação dos programas em curso na região. A lista de entrevistados é grande. Na Sudene, entrevistei, em várias de minhas idas a campo, o coordenador e outros técnicos responsáveis pela coordenação de cada segmento do PAPP, o coordenador do Programa São Vicente, vários técnicos que estavam trabalhando naquele momento em atividades diversas da implementação daqueles programas. Por outro lado, mantive um contato constante com o responsável pela Coordenadoria de Comunicação Social e com a responsável pelas reuniões da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR), dada a permanência da estagiária de minha pesquisa dentro da

Sudene, trabalhando na coleta de dados de imprensa e gravação das reuniões da CRDR. A conclusão da pesquisa na Sudene se deu numa tarde agradável, em que vários daqueles técnicos com quem havia estado em tantas ocasiões de entrevista assistiram à exibição do meu vídeo, que provocou uma boa discussão sobre o sentido dos programas de governo na região Nordeste.

O Prorural foi o outro órgão governamental em que concentrei minhas entrevistas com técnicos. É o órgão do governo estadual de Pernambuco criado especialmente para administrar os programas do governo federal cofinanciados pelo Banco Mundial. São os programas voltados para o pequeno produtor na agricultura, ou os programas a que o Banco Mundial tem genericamente nomeado de Programas de Desenvolvimento Rural, desde a experiência dos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs) até o atual PAPP. Alguns dos novos coordenadores desses programas, que o assumiram junto com as novas propostas políticas dos governos estaduais eleitos em 1986, na tentativa de diferenciar suas ações da tradição clientelista dos governos anteriores, faziam questão de nomear genericamente esses órgãos, que têm denominações diversas em cada um dos estados, de "Unidades Técnicas". Acompanhei de perto as ações da Unidade Técnica de Pernambuco, que usou na verdade os recursos e as propostas do Banco Mundial e do governo federal através da Sudene, para adequá-las às metas prioritárias do governo estadual. É um assunto que desenvolvo no capítulo IV desta tese, ao abordar o sentido da proposta de "política participativa" no contexto dos programas do Banco Mundial e no contexto dos compromissos políticos do governo Miguel Arraes em Pernambuco.

Uma outra parte da pesquisa consistiu na análise de conteúdo de alguns documentos oficiais que serviram como base para a elaboração do principal programa de governo que foi motivo da pesquisa de campo, o Projeto Nordeste e sua posterior redefinição como PAPP. Essa foi uma parte secundária da pesquisa, pois a análise de conteúdo concentrou-se sobretudo nas notícias de imprensa, que foi a parte da pesquisa que mobilizou prioritariamente o pessoal da equipe de pesquisadores do projeto. Os trabalhos da equipe, constituída de um pesquisador auxiliar e mais três estagiários (sendo dois alocados

no Cebrap e um na Sudene), estiveram prioritariamente voltados para o processamento dos dados da imprensa. Os detalhamentos sobre o processamento destes dados constam do Anexo I, apresentado ao final da tese.

X X X

O vídeo "Agreste, Agrestes" foi assim batizado por ter resultado em uma contraface visual de alguns temas que eu havia tratado no livro de mesmo título, contrariando os primeiros esboços de roteiro em que eu o concebia rente aos temas da pesquisa. A idéia do vídeo surgiu por sugestão da Novib, vendo-o como uma maneira de dar um retorno dos resultados da pesquisa às populações estudadas. Achei boa a idéia, pus-me a pensar no roteiro, contatei empresas que trabalham com isso, optei pela TV Viva de Olinda. A Novib aprovou o projeto, mas, por falta de recursos, não a realização do vídeo. Foi principalmente essa recusa que me levou a procurar, através do Cebrap, outro financiador para a pesquisa.

A experiência do vídeo foi muito gratificante sob vários aspectos. A mim coube somente a tarefa de fazer o roteiro, que era baseado na pesquisa em curso. Porém acompanhei o trabalho em todas as fases das filmagens, sua preparação e a edição final do trabalho, junto com a equipe da TV Viva de Olinda. O roteiro de principiante sofreu muitas modificações, sendo a principal delas a que fiz depois do período das filmagens, que por sua vez transcorreram em dois momentos de ida a campo: na passagem do ano 1988-1989, quando filmamos principalmente momentos de festas agrestinas; e na semana seguinte às festas, quando filmamos as cenas da vida, do trabalho e da organização do homem do campo. Ver por incontáveis vezes a gravação dessas cenas originais me fez rever quase que por completo o roteiro que nos levou ao campo para as filmagens. Até que o trabalho de edição ficasse concluído, contudo, era impossível prever a cara que teria o vídeo. Tudo isso era muito diferente do tipo de trabalho que estava

acostumada a fazer nas minhas pesquisas sociológicas. Era muito melhor, também. Uma equipe de vídeo tem dentro dela desde o diretor, o intelectual que está dentro de nosso discurso, embora tenha seu lado de artista, até o eletricitista, o câmera, pessoas com uma formação muito diversa e cujo trabalho em conjunto, deparando com desafios permanentes de criatividade e improvisação, tornam a atividade extremamente viva e gratificante.

As pessoas que se reuniram em vários locais onde levei o vídeo para fazer a projeção, sindicatos de trabalhadores rurais, salão paroquial etc, lugares onde estavam ou não presentes protagonistas das cenas do vídeo, reagiram com a satisfação de quem está vendo um filme bonito que tem a ver com a sua vida. Alguns falavam da relevância de se divulgar a sua realidade para outros contextos sociais. Porém a mensagem do vídeo mais ressaltada foi a importância da organização dos trabalhadores como meio para conseguir alcançar os objetivos de suas lutas, o que, segundo eles, o vídeo deixava transparecer. Enquanto eu estava em campo projetando o vídeo onde houvesse condições técnicas para isso, ele estava também sendo projetado nos bairros da periferia do Recife, dentro da programação da "TV na Praça" da TV Viva.

A Fundação Interamericana não apenas financiou o vídeo, como me deu oportunidade de estender o período de campo e da pesquisa no seu todo. Além do que, mostrou-se uma entidade financiadora que foi além da simples relação de financiamento. Mantive uma troca de idéias e de sugestões muito próxima com os responsáveis pelo acompanhamento do projeto, muito embora as condições objetivas da distância Washington-São Paulo só permitisse que essa troca, muito útil para o desenvolvimento do projeto, fosse esporádica. Através da Fundação, por outro lado, tive oportunidade de manter contato com outros pesquisadores que exploravam temas semelhantes, como foi o caso de Judith Tandler e Jonathan Fox, ambos professores do MIT, com quem passei a trocar informes de pesquisa, correspondência, tendo até um encontro com Judith em Pernambuco durante um período comum de nossas pesquisas de campo.

X X X

Naquela ocasião em que encontrei Judith Tandler no Nordeste, na última fase da pesquisa de campo, já nutria a idéia de fazer um programa de pós-doutorado nos Estados Unidos, sobre o que havia me colocado pouco tempo antes em contato com o professor Albert Hirschman, que me sugerira várias opções, dentro de meus interesses, em algumas universidades americanas. Judith acrescentou outras opções e um ano depois, em meados de 1990, eu estava indo para o "Center for International Studies" do MIT.

O plano de trabalho previsto para o pós-doutorado era centrado no objetivo de escrever os resultados finais da pesquisa em forma de uma tese de Livre-Docência. Por isso levei comigo todo o material de pesquisa. Porém, logo aos primeiros meses de estadia em Boston, já ficou claro para mim que aquele não tinha sido um plano bem concebido, pois tinha muito mais coisas úteis para fazer e usufruir numa boa universidade americana do que ficar entre quatro paredes escrevendo uma tese. Participei de alguns seminários, tive oportunidade de discutir o relatório final da pesquisa em Washington com o pessoal da Fundação Interamericana que havia acompanhado meu projeto, fiz um levantamento de material e realizei algumas entrevistas no Banco Mundial, mas sobretudo explorei a biblioteca da universidade que me abrigou durante aquele período. Foi um trabalho solitário, de me defrontar com uma bibliografia nova, de observar os temas de meu projeto no contexto de outros países, de poder olhar para o Brasil de fora dele.

X X X

Finalmente, os agradecimentos. A pesquisa que originou esta tese foi feita no Cebrap, onde pude me beneficiar de toda a estrutura material e de discussões no decorrer do trabalho. Agradeço de forma

especial a Otávio Augusto de Castro Freitas, Eliane Sebcika Rapchan, Márcia Maria Cabreira, Carlos Alberto Novaes, Cinézia Maria Costa, Vera Cristina de Souza, que colaboraram em diferentes momentos do projeto. Os recursos materiais para a pesquisa foram proporcionados pela Novib e pela Fundação Interamericana; a Fapesp me concedeu uma bolsa de pós-doutoramento nos Estados Unidos; e o Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp compreendeu a importância de me liberar das atividades docentes durante o ano acadêmico que passei fora do país.

Meus alunos de pós-graduação na Unicamp, onde tenho dado aulas a partir de 1987, me proporcionaram a oportunidade de discutir um tipo de bibliografia que foi de muita utilidade para os argumentos desenvolvidos nesta tese. Os que a lerem vão certamente recordar aqueles agradáveis seminários, onde o professor é quem sai ganhando ao final do jogo.

Tal como na pesquisa que originou Agreste, Agrestes, também nesta terminei por formar vínculos especiais com alguns dos entrevistados. Nomeio especialmente a Sra. Laura Gonçalves, trabalhadora rural de Afogados da Ingazeira, o Sr. Antônio José da Silva, trabalhador rural de Sapucarana, o Sr. Carlos Gomes, membro da diretoria da Associação de Pequenos Produtores Rurais de Sapucarana, o Sr. Antônio Marques, membro da diretoria da Fetape, o economista Pedro Lapa, Superintendente do Prorural e o economista Jacó Charcot Pereira Rios, Vice-Coordenador do PAPP na Sudene.

O pessoal da TV Viva, além do profissionalismo e seriedade de seu trabalho, renunciou comigo às festas de final de ano junto com a família ou com os amigos, para que pudéssemos documentar a beleza que é a festa de rua, que traz toda a população dos campos do Agreste para comemorar, à moda ibérica, a passagem de ano na cidade.

O professor Albert Hirschman, com sua sabedoria que vai se apurando com o tempo, viu mais do que consegui escrever no meu artigo "Herdeiros da Escravidão" e foi por sua mão que comecei a me introduzir nos meios acadêmicos de fora do Brasil. Judith Tendler foi uma interlocutora desde a troca

de trabalhos, quando ainda não nos conhecíamos, até a discussão em seminários no MIT. Naquela Universidade pude me beneficiar ainda de um diálogo intelectual fecundo com o professor Jonathan Fox e com Liz Leeds, vice-diretora do centro de estudos onde tinha minha sala de trabalho. Paulo Vieira da Cunha foi a porta de entrada para que eu pudesse chegar ao mundo de documentos e a algumas entrevistas no Banco Mundial em Washington.

Flora Gonçalves, grande amiga, foi minha interlocutora nos momentos finais de redação desta tese, fazendo uma leitura cuidadosa de alguns capítulos, destacando pontos relevantes do texto, cujos argumentos vinham sendo motivo de nossas discussões acadêmicas anteriores.

Miguel, meu filho, me ajudou em todos os momentos de dificuldades eletrônicas, desde comprar o computador nos Estados Unidos e instalá-lo, até inúmeros detalhes em que sua competência é muito maior do que a minha.

L A CULTURA DA DESIGUALDADE

Neste capítulo vou abordar as raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Se tivesse que definir em poucas e curtas palavras o significado desse enunciado, diria que no nosso país ou bem se manda ou bem se pede. Está no simples conteúdo desses dois verbos o significado mais profundo de nossa cultura política do mando e da subserviência.

O tema do mando na ciência política está mais comumente associado ao seu complemento natural, expresso na obediência. Assim, define Weber o poder como "a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade". Mais preciso porém do que o conceito de poder para esse autor, é o de dominação, por ele definida como "a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis" (Weber, 1991:33).

Quando me refiro a subserviência e não obediência, estou na verdade redefinindo o outro pólo da alteridade em termos do pedir, para além do obedecer.

É esse o sentido da dádiva que quis expressar no artigo "Herdeiros da Escravidão" (Sales, 1987), o qual retomo agora como conceito-chave para entender alguns traços constitutivos de nossa cultura política que estão na base da profunda desigualdade que marca a sociedade brasileira. No contexto daquele artigo, o sentido da dádiva foi apenas apropriado do significado da palavra em português, para caracterizar uma situação de relação social comum ao universo de meus entrevistados na pesquisa de campo em áreas rurais pobres nordestinas. Refletindo sobre os programas de governo que chegavam ao

campo para supostamente trazer algum benefício àqueles pequenos produtores rurais, afirmava que tais benefícios teriam mais o significado de uma dádiva de senhor do que de um direito seu. O sentido de dádiva é portanto, nesse contexto, um substitutivo dos direitos básicos de cidadão, uma quase que anulação da cidadania.

Tem então um sentido algo diverso daquele utilizado por Mauss (1974), quando ele se refere à dádiva (na civilização escandinava e em muitas outras) enquanto trocas e contratos que se fazem sob a forma de presentes, teoricamente voluntários, mas na realidade obrigatoriamente dados e retribuídos. Tem contudo pontos de conexão com aquilo que o autor nomeou como "uma teoria da esmola. A esmola é o fruto de uma noção moral da dádiva e da fortuna por um lado, e de uma noção do sacrifício, por outro. A liberalidade é obrigatória porque a Nêmesis vinga os pobres e os deuses do excesso de felicidade e de riqueza de certos homens, que devem desfazer-se delas: é a antiga moral da dádiva transformada em princípio de justiça; os deuses e os espíritos consentem que as partes que lhes seriam destinadas e que seriam destruídas em sacrifícios inúteis sirvam para os pobres e para as crianças" (Mauss, 1974:66).

Partindo de algumas reflexões que fiz naquele artigo (1987), tomo o meu próprio mote para discutir, neste capítulo, as raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Estas raízes remontam ao período colonial de domínio do grande domínio territorial de caráter privatista, originando uma cultura da dádiva que mediatiza as relações sociais e faz emergir um tipo de concessão de direitos a que nomeei de cidadania concedida. Mesmo depois que se funda a república, o compromisso coronelista e os mecanismos de patronagem e clientelismo a ele associados contribuíram para perpetuar a cultura da dádiva. As relações de mando/subserviência, que estão na base na nossa desigualdade social, são aqui analisadas pelo seu aspecto de violência, que tem sido uma das causas da constante itinerância da classe trabalhadora dos campos brasileiros. São também analisadas pelo fetiche que encobre as nossas desigualdades sociais: a "Democracia Racial" de Gilberto Freyre e o "Homem Cordial" de Sérgio Buarque de Holanda são, neste sentido, fatores mediadores das nossas relações de

classe. Este capítulo está estruturado numa forma de redação que recorre muito a citações e referências, que foram todas incorporadas ao texto, de tal forma a deixar o espaço das notas de rodapé livre para as crônicas de pesquisa a que me referi na Introdução.

1. Cidadania Concedida

Meu referencial no citado artigo para refletir a situação de dádiva remonta à herança escravista, vendo naquelas situações de passividade dos que recebiam frente ao que dava e mandava como se fossem eles mesmos herdeiros da escravidão. Releio Antonil em seu magnífico retrato das relações sociais no Brasil Colonial e vejo expressado com clareza cristalina algo que pode se assemelhar àquela teoria da esmola de Mauss: "Ver que os senhores têm cuidado de dar alguma coisa dos sobejos da mesa aos seus filhos pequenos é causa de que os escravos os sirvam de boa vontade e que se alegrem de lhes multiplicar servos e servas. Pelo contrário, algumas escravas procuram de propósito aborto, só para que não cheguem os filhos de suas entranhas a padecer o que elas padecem" (Antonil, 1982:92).

Partindo igualmente da escravidão para situar o liberalismo enquanto "idéia fora do lugar", Schwarz chega ao conceito que converge na mesma direção. Em suas palavras, "por sua mera presença a escravidão indicava a impropriedade das idéias liberais; o que entretanto é menos que orientar-lhes o movimento. Sendo embora a relação produtiva fundamental, a escravidão não era o nexos efetivo da vida ideológica" (Schwarz, 1973:153). Esta estava baseada na mediação fundamental, no nível ideológico, entre a classe dos proprietários de terras e os "homens livres", concretizada pelo favor e veiculada sobretudo através da figura do agregado.

O pedir, para além do obedecer, que faz parte do cerne da cultura política da dádiva, implica necessariamente um provedor forte. Ao lado do legado escravista, esse provedor forte, sobre o qual há

um consenso entre os vários autores que se debruçaram sobre nossa herança colonial, foi o domínio territorial. Seja ele dito como sesmaria, como latifúndio escravocrata, como grande propriedade, o significado que aqui quero resgatar é o seu aspecto de domínio rural ou domínio territorial, ou seja, o que implica a contrapartida do favor, da dádiva, do mando e subserviência.

Da imensa literatura sobre o assunto, tomo alguns autores hoje clássicos na nossa historiografia social para situar aspectos do domínio territorial enquanto provedor da dádiva, começando por Oliveira Vianna. Passando ao largo de suas observações pouco fundadas sobre o caráter mais ou menos aristocrático de nossos latifundiários, o aspecto relevante para os propósitos aqui assinalados é aquele em que ele acentua a centralidade do latifúndio na nossa própria constituição enquanto nação: "nós somos o latifúndio", em quase oposição ao luso colonizador que, esse sim, é rural (Vianna, 1987a:48). Sérgio Buarque de Holanda desenvolve essa idéia ao tratar igualmente de nossas raízes rurais: "Em realidade, só com alguma reserva se pode aplicar a palavra 'agricultura' aos processos de exploração da terra que se introduziram amplamente no país com os engenhos de cana (...) A verdade é que a grande lavoura, conforme se praticou e ainda se pratica no Brasil, participa, por sua natureza perdulária, quase tanto da mineração quanto da agricultura. Sem braço escravo e terra farta, terra para gastar e arruinar, não proteger ciosamente, ela seria irrealizável (...) Não foi, por conseguinte, uma civilização tipicamente agrícola o que instauraram os portugueses no Brasil com a lavoura açucareira" (Holanda, 1984:18).

O latifúndio tem sido estudado na nossa historiografia sobretudo pelos seus aspectos econômicos. Trata-se nesse caso do latifúndio monocultor voltado para a exportação e baseado no trabalho escravo, cujos principais produtos para exportação, em sucessivos períodos, foram as culturas da cana-de-açúcar e do café (Prado Júnior, 1972; Andrade, 1973; Furtado, 1964a). No âmbito da cultura canavieira, Gilberto Freyre (1973) destacou dois importantes aspectos do latifúndio: a sua responsabilidade por males que antes dele eram atribuídos à mistura de raças, tais como as más condições de saúde e perturbações do crescimento da população, e outro aspecto com esse relacionado, que era o lado

esterilizador do latifúndio quanto à diversidade de cultivos, resultando em péssimas condições de alimentação da população.

Para Oliveira Vianna, a centralidade do latifúndio residia menos nas suas características propriamente econômicas do que nas marcas de prestígio e poder do senhor rural. Idéia essa que já havia sido expressada pelo nosso "Maquiavel dos Senhores de Engenho" quando afirmava que "O ser Senhor de Engenho é título a que muitos aspiram, porque traz consigo o ser servido, obedecido e respeitado de muitos. E se for, qual deve ser, homem de cabedal e governo, bem se pode estimar no Brasil o ser senhor de engenho, quanto proporcionalmente se estimam os títulos entre os fidalgos do Reino" (Antonil, 1982:75, grifos meus). Outro aspecto da centralidade do domínio rural assinalado por Oliveira Vianna era a sua função simplificadora, pelo que ele entendia as características autárquicas do latifúndio, quase que anulando a formação da classe comercial, da classe industrial e das corporações urbanas; e sobretudo a formação do que ele denomina de clã rural, chefiado pelos senhores de engenho e donos de latifúndios cafeeiros.

Contraditoriamente, os mesmos senhores rurais que estão na base do incomensurável poder privado que foi a marca incontestada de nossa formação histórica até o advento da República, esses mesmos senhores que controlam os aparelhos de justiça, os delegados de polícia e as corporações municipais, são eles que amparam o homem comum de todos esses controles sob a proteção do clã. Oliveira Vianna passa ao largo dessa contradição, situando apenas a segunda parte da equação, quando afirma que o homem que não tem latifúndio é permanentemente indefeso e nenhuma instituição de caráter social o ampara. "Essa função tutelar só a exerce, e eficientemente, o fazendeiro local. Só à sombra patriarcal deste grande senhor de engenhos, de estâncias, de cafezais vivem o pobre e o fraco com segurança e tranquilidade." (Vianna, 1987a:142).

O latifúndio escravocrata, monocultor e esterilizador da diversidade social (ou divisão social do trabalho, em termos mais modernos) estava portanto intrinsecamente vinculado ao poder privado dos

senhores de terras. A servidão do trabalho escravo era sem dúvida um lastro fundamental para este poderio. (Mais um aspecto ilustrado pelo nosso Maquiavel rural: "Os escravos são as mãos e os pés do senhor do engenho, porque sem eles no Brasil não é possível fazer, conservar e aumentar fazenda, nem ter engenho corrente. E do modo com que se há com eles, depende tê-los bons ou maus para o serviço". Antonil, 1982:89). Porém a relação escravocrata em si não tem a propriedade de definir o poder do senhor de terras nos seus domínios, já que o escravo enquanto tal não passa de uma peça comprada e vendida como qualquer instrumento de trabalho. Daí a continuação da recomendação no mesmo parágrafo anterior: "Por isso, é necessário comprar cada ano algumas peças e reparti-las pelos partidos, roças, serrarias e barcas. E porque comumente são de nações diversas, e uns mais boçais que outros e de forças muito diferentes, se há de fazer a repartição com reparo e escolha, e não às cegas" (Antonil, 1982:89).

O poder do senhor territorial se concretiza não propriamente em relação àqueles que pelo próprio estatuto de escravos com ele se relacionam na qualidade de um bem possuído e sobre os quais o senhor põe e dispõe à sua vontade e arbítrio, mas sim em relação à infinidade de agregados que, Brasil afora, foram assumindo relações de trabalho e denominações tão diversas quantas são as nossas diversidades regionais. É sobre esses, como já aponteí linhas atrás, que Roberto Schwarz constrói a categoria do favor como a mediação fundamental entre a classe dos proprietários de terras e os "homens livres". São os que buscam a proteção do senhor de terras, chefe do clã na acepção do Oliveira Vianna, contra a anarquia branca.

Os autores que analisam o período pré-abolicionista são unânimes em afirmar o impasse em que se colocavam estes "homens livres", cuja própria sobrevivência física e social passava pelo grande domínio. Ao ponto em que aquela arguta observação de Louis Couty, de que "A situação funcional dessa população pode se resumir em uma palavra: o Brasil não tem povo" (Apud Freyre, 1973:35), é sistematicamente endossada por quantos quiseram entender o dilema do homem livre (Mercadante,

1965; Vianna, 1987; Duarte, 1965). Ao situar a famosa frase de Couty, Gilberto Freyre se reporta também a Joaquim Nabuco, que repetiria dois anos depois, em 1883: "São milhões que se acham nessa condição intermédia, que não é o escravo, mas também não é o cidadão (...) Párias inúteis vivendo em choças de palha, dormindo em rede ou estrado, a vasilha de água e a panela seus únicos utensílios, sua alimentação a farinha com bacalhau ou charque; e 'a viola suspensa ao lado da imagem'" (Freyre, 1973:35-36). Oliveira Vianna explicitaria as características dessa cidadania, que eu aqui tomo a liberdade de nomear de cidadania "concedida", desses homens livres: "O que os quatro séculos da nossa evolução lhe ensinam é que os direitos individuais, a liberdade, a pessoa, o lar, os bens dos homens pobres só estão garantidos, seguros, defendidos, quando têm para ampará-los o braço possante de um caudilho local. Essa íntima convicção de fraqueza, de desamparo, de incapacidade se radica na sua consciência com a profundidade e a tenacidade de um instinto" (Vianna, 1987a:146-147).

Cidadania concedida. Uma contradição em termos, assim como o é a expressão "sociedade liberal escravista". O conceito de cidadania concedida tem aqui o propósito de fazer realçar características importantes da nossa cidadania pretérita e atual e que são, ao mesmo tempo, parte constitutiva da construção de nossa cidadania. Pois aqui, como alhures, a cidadania não é alguma coisa que nasce acabada, mas é construída pela adição progressiva de novos direitos àqueles já existentes (Marshall, 1967). A cidadania concedida está na gênese da construção de nossa cidadania. Significa que os primeiros direitos civis necessários à liberdade individual - de ir e vir, de justiça, direito à propriedade, direito ao trabalho - foram outorgados ao homem livre, durante e depois da ordem escravocrata, através da concessão dos senhores de terras. Essa dependência da população livre do Brasil escravocrata em relação aos senhores de terras é que dava aos observadores argutos aquela impressão de que o Brasil não tinha povo.

Ao diagnóstico terrível de que o Brasil não tem povo, não faltaram propostas de solução baseadas no contexto daquele Brasil tomado enquanto país essencialmente agrícola. Haveria que criar

uma classe média rural como base social para a constituição de seu povo, proposição que marcou indelevelmente toda a discussão posterior que em vários momentos de nossa história acirrou exaltados ânimos sobre a reforma agrária.

Gilberto Freyre acrescentou um outro aspecto para a compreensão dessa alteridade do mando/subserviência, o que foi possível graças ao método por ele utilizado para escrever sua maior obra, baseado na compreensão e na empatia, onde "A história social da casa-grande é a história íntima de quase todo brasileiro: de sua vida doméstica, conjugal, sob o patriarcalismo escravocrata e polígamo; de sua vida de menino; do seu cristianismo reduzido à religião de família e influenciado pelas crendices da senzala (...) Nas casas-grandes foi até hoje onde melhor se exprimiu o caráter brasileiro; a nossa continuidade social." (Freyre, 1973:LXXV). É nesse contexto da vida íntima que esse autor encontra um ingrediente a mais para o mando. "Transformava-se o sadismo do menino e do adolescente no gosto de mandar dar surra, de mandar arrancar dente de negro ladrão de cana, de mandar brigar na sua presença capoeiras, galos e canários - tantas vezes manifestado pelo senhor de engenho quando homem feito; no gosto de mando violento ou perverso que explodia nele ou no filho bacharel quando no exercício de posição elevada, política ou de administração pública; ou no simples e puro gosto de mando, característico de todo brasileiro nascido ou criado em casa-grande de engenho (...) Mas esse sadismo de senhor e o correspondente masoquismo de escravo, excedendo a esfera da vida sexual e doméstica, têm-se feito sentir através da nossa formação, em campo mais largo: social e político" Freyre, 1973:51).

Já Sérgio Buarque de Holanda busca nas nossas raízes ibéricas os fundamentos para as relações de mando e subserviência. Tais fundamentos estariam assentados na cultura da personalidade que marcou, tanto em Espanha/Portugal, como no Brasil, a falta de coesão e de princípio de hierarquia na vida social. "Nas nações ibéricas, à falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos. Nelas predominou, incessantemente, o tipo de organização política artificialmente mantida por uma força

exterior, que, nos tempos modernos, encontrou uma das suas formas características nas ditaduras militares (...). À autarquia do indivíduo, à exaltação extrema da personalidade, paixão fundamental e que não tolera compromissos, só pode haver uma alternativa: a renúncia a essa mesma personalidade em vista de um bem maior. Por isso mesmo que rara e difícil, a obediência aparece algumas vezes, para os povos ibéricos, como virtude suprema entre todas. E não é estranhável que essa obediência - obediência cega, e que difere fundamentalmente dos princípios medievais e feudais de lealdade - tenha sido até agora, para eles, o único princípio político verdadeiramente forte. A vontade de mandar e a disposição para cumprir ordens são-lhes igualmente peculiares" (Holanda, 1984:9 e 11).

A subserviência encontra menos explicação na bibliografia do que o mando, muito embora ambos sejam pólos da mesma alteridade. Quando Oliveira Vianna se refere à constituição do clã rural, que para ele é a concretização desses vínculos de subserviência, aponta para fatores de ordem política (a necessidade de proteção dos homens livres contra aquilo que ele chamou de anarquia branca) e não para fatores de ordem econômica. Pois seu pressuposto é o de que, do ponto de vista econômico, justamente ao contrário, a tendência era no sentido da separação das classes rurais (Vianna, 1987a:144). Maria Sylvia de Carvalho Franco, cuja contribuição maior reside justamente em concentrar seu trabalho nesse outro pólo da alteridade, os "homens livres na ordem escravocrata", parte de igual pressuposto para explicar a dominação. "O outro caminho trilhado pelo homem pobre teve seu ponto de partida no caráter prescindível (grifo meu) desse sujeito na estrutura sócio-econômica. Essa existência dispensável levou-o, em última instância, a conceber sua própria situação como imutável e fechada, na medida em que as suas necessidades mais elementares dependeram sempre das dádivas de seus superiores. Assim, em sua vida de favor, a dominação foi experimentada como uma graça e ele próprio reafirmou, ininterruptamente, a cadeia de lealdades que o prendia aos mais poderosos. Desprovida de marcas exteriores, sua sujeição foi suportada como benefício recebido com gratidão e como autoridade voluntariamente aceita,

fechando-se a possibilidade de ele sequer perceber o contexto de domínio a que esteve circunscrito" (Franco, 1983:104).

A busca das raízes da desigualdade social na cultura política brasileira me fez percorrer algumas interpretações seminais para a relação de mando e subserviência que conduzem a um tipo de cidadania que nomeei de cidadania concedida. Essa cidadania concedida, voltando aos argumentos utilizados no início deste capítulo, tem a ver com o próprio sentido da cultura política da dádiva. Os direitos básicos à vida, à liberdade individual, à justiça, à propriedade ao trabalho; todos os direitos civis, enfim, para o nosso homem livre e pobre que vivia na órbita do domínio territorial, eram direitos que lhe chegavam como uma dádiva do senhor de terras.

Ao monopólio do mando associaram-se níveis de violência cotidiana nas relações do senhor não apenas com as "peças" de sua propriedade no interior das fazendas e engenhos. Essa violência era até legitimada pelo próprio estatuto da escravidão, regulamentada na tradição e costumes pelos tres pés, pau, pão e pano, ao que Antonil juntava: "E posto que comecem mal, principiando pelo castigo que é o pau, contudo, prouvera a Deus que tão abundante fosse o comer e o vestir como muitas vezes é o castigo, dado por qualquer causa pouco provada, ou levantada; e com instrumentos de muito rigor, ainda quando os crimes são certos, de que se não usa nem com os brutos animais, fazendo algum senhor mais caso de um cavalo que de meia dúzia de escravos, pois o cavalo é servido, e tem quem lhe busque capim, tem pano para o suor e sela e freio dourado." (Antonil, 1982:91). Ao monopólio do mando associavam-se níveis de violência que se estendiam para fora do domínio rural, em relação a toda a população branca e livre que vivia de suas dádivas¹.

¹ Nenhuma descrição poderá dar uma imagem tão aproximada da força do mando decorrente do domínio territorial quanto a figura do senhor de engenho do alto de seu alpendre ou de sua montaria quando dirigindo a palavra aos outros. Na minha primeira pesquisa de campo, a que originou a dissertação de mestrado (Suarez, 1977), fiz uma pesquisa amostral e, para meu infortúnio, caiu na amostra estratificada da área rural uma usina de açúcar das mais antigas na localidade, a Usina Estreliana. Contava-se de seu proprietário que ele havia atirado à queima-roupa em 6 camponeses antes mesmo de ouvir qual a reivindicação que os trazia à sua presença, quando aqueles camponeses a ele haviam se dirigido no imediato pré-64, "época dos direitos" que vigorava a partir do Acordo do Campo assinado pelo governador Miguel Arraes.

A tese de Maria Sylvia (Franco, 1983) retrata situações de violência desses homens livres na ordem escravocrata que correspondem a todo um sistema de valores centrados na coragem pessoal. É sua forma de expressão em face da violência do mando e da subjugação imperante no domínio territorial ao qual eles estão submetidos. A violência do bando de Virgulino Ferreira, Lampião, e do cangaceirismo que se alastrou em várias regiões do Nordeste num certo momento de nossa história republicana também são testemunhos dessa reciprocidade de violência. E possivelmente a violência que marca ainda hoje os conflitos de terra no Brasil têm a ver com essas raízes no monopólio do mando e a cultura da dádiva a ele relacionada.

O drama do mando e subserviência, que funda uma cidadania apenas concedida como dádiva ao homem livre e pobre, sofreu mudanças no tempo desde a sua inserção na ordem escravocrata até os dias de hoje. Permanece, mesmo muito tempo depois de abolido o trabalho escravo, o seu vínculo de dependência pessoal em relação ao senhor de terras. Um vínculo de tal forma arraigado no seu modo de sobrevivência que fica às vezes como idealização do passado, sempre que as condições de sua vida o levam a se desgarrar da dependência pessoal. O sentido da morada, tão bem retratado em todas as suas implicações em alguns estudos do Museu Nacional (cito especialmente o trabalho pioneiro de Moacyr Palmeira, 1977), é uma das expressões desse vínculo de subserviência do morador em relação ao senhor de terras.

Observando a trajetória desses homens livres e pobres, aos quais se juntam os libertos depois de 1888, o que se pode observar como traço marcante na sua fuga às situações de subserviência é a sua extrema mobilidade espacial. O caráter itinerante do trabalhador rural brasileiro é, nesse sentido, talvez

Já estávamos em 1973, mas o temor que esse Homem ainda inspirava ultrapassava as fronteiras de seus domínios. Ao ponto em que, só um tempo depois, fui perceber que era esse o motivo pelo qual até o motorista da Universidade Federal de Pernambuco que nos acompanhou naquela fase da pesquisa, pessoa que morava portanto em Recife e ia a Ribeirão (era esse o município) apenas a trabalho, postergou o quanto pôde e até tentou arranjar um bom motivo para que não fôssemos até a Estreliana entrevistar o Homem. O usineiro nos recebeu do alto do seu alpendre, duas pesquisadoras desamparadas ao pé da escadaria da Casa Grande. O motorista, esse do carro não saiu. E se avultou ali na nossa presença aquela imagem do mando absoluto.

a sua principal marca característica, desde os tempos da Colônia até a expressão maior do assalariamento rural de hoje, concretizado através dos trabalhadores clandestinos e dos bóias-frias.

É nesse sentido que os grandes movimentos migratórios da população brasileira, seja do campo à cidade, seja de uma região a outra, seja na direção da fronteira agrícola, têm uma característica tão forte de um movimento de saída do atraso em direção ao progresso, à mudança. Mas, por outro lado, essa vinculação tão estreita entre a libertação dos grilhões da subserviência e a mobilidade espacial não seria um dos motivos que contribuiu para que entre nós a reforma agrária (oposto da itinerância em busca da liberdade) nunca conseguisse vingar?

2. Cultura Política da Dádiva

Quando, na passagem do século, aboliu-se a escravidão e implantou-se a república em nosso país, o domínio do liberalismo enquanto doutrina em pouco ou nada contribuiu para a instauração dos direitos elementares de cidadania. O liberalismo dos senhores de terra neste país, como bem afirma Weffort (1985), sempre foi, em essência, um privatismo conservador, cujas raízes podem ser encontradas nas velhas oligarquias da Primeira República. A cidadania continuou portanto tão concedida quanto antes. Pois, como afirmava um dos mais argutos observadores da cultura política brasileira, "A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos" (Holanda, 1984:119):

Nenhum autor melhor do que Victor Nunes Leal (1975) para definir o estado de compromisso da Política dos Governadores e da Política Coronelista que dominou toda a Primeira República. Esse estado de compromisso se expressava na troca de favores entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social e política dos chefes locais, principalmente dos senhores de terras. Não se tratava mais do predomínio do poder privado dominante em períodos anteriores da nossa história, sobretudo no período colonial, aquele poder que vim de caracterizar como a base de sustentação de uma forma de cidadania concedida. O compromisso coronelista era precisamente a nova forma de manifestação do poder privado, que consistia naquele compromisso, assentado ainda no latifúndio, base de sustentação do mesmo poder privado.

O coronelismo, tal como "o homem cordial" de Sérgio Buarque de Holanda, foi apropriado pelo senso comum e até pela academia em sentidos muitas vezes diversos daquilo que seus autores expressaram ao definir o conceito. Em relação ao coronelismo, Lamounier, com muita propriedade, aponta algumas dessas indevidas apropriações, como é o caso em que, "invertendo perversamente a análise de Victor Nunes Leal, que estabelecera bases adequadas para uma reflexão mais rigorosa, as sobrevivências a que nos referimos, incorporadas à cultura política, ofereciam um quadro de referência que começava e terminava no indivíduo: em sua motivação particularística, em sua incapacidade de guiar-se por critérios impessoais, ou ideológicos" (Lamounier, 1985:115).

Eu diria que menos do que distorção do sentido, divulgaram-se mais as características que o próprio Nunes Leal classifica como secundárias do sistema coronelista, tais como o mandonismo, o filhotismo, o falseamento dos votos e os currais eleitorais. Quando na verdade o cerne de seu conceito está no referido compromisso, que resultaria num sistema de reciprocidade em que, de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e de outro a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial. O compromisso coronelista é pois o dos chefes locais, de incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições;

e da parte da situação estadual, da concessão de "carta branca" ao chefe local governista, até na nomeação de funcionários estaduais do lugar. É portanto um compromisso que decorre não da autonomia municipal, mas sim da autonomia extra-legal contida naquele compromisso. A autonomia municipal não é nesse caso um direito da maioria do eleitorado, mas sim uma dádiva do poder.

Esse compromisso coronelista, vamos encontrá-lo revestido de novas formas e com novos atores nos contextos mais diversos das relações de poder que subsistiram para além da Primeira República e para além até mesmo do domínio territorial. Contrariando, nesse último caso, o próprio autor, que previa a total extinção do sistema coronelista logo que mudasse a nossa perversa estrutura agrária por ele mesmo pintada com cores dramáticas. Dos muitos estudos e pesquisas que adotaram esse sistema coronelista como fator explicativo para as relações de poder, alguns ficaram naquelas características que Nunes Leal chamaria de secundárias ao compromisso coronelista. Outros entraram no cerne mesmo daquele compromisso. Na maioria, porém, são pesquisas que se atém à "seiva" (expressão dele) que alimenta o sistema coronelista, assentada na estrutura de propriedade (Queirós, 1976; Sá, 1974; Alonso, 1985, para citar apenas alguns).

O que subsiste do sistema coronelista de poder? Subsiste o compromisso entre o poder público, que pode se traduzir em poder centralizado, e o poder local que persiste à custa de favores na forma de dádivas. Mais recentemente pudemos vê-lo em contextos tão distintos quanto a tese de Rui Affonso sobre "Federalismo Tributário e Crise Econômica - 1975-1985" (1988) e a tese de Eunice Andrade sobre "O Processo de Trabalho na Agricultura Intensificada: Estudo sobre Perímetro Público Irrigado no Vale do S. Francisco" (1992). No primeiro caso, onde o paralelo com o compromisso coronelista ficou por minha conta, demonstram-se as novas bases da dependência (ou perda de autonomia) de estados e municípios em relação à União, quando as transferências constitucionais ou "regulares" de recursos perdem importância para as transferências "negociadas", através de canais informais e negociações políticas. E no segundo caso, a autora apenas vislumbrou os mecanismos cooptativos de um "coronel do

saber" concretizado na figura do técnico agrícola a serviço da Codevasf que faz a intermediação entre os colonos irrigantes e o Estado provedor.

O ponto que considero mais relevante da teoria de Victor Nunes Leal é a sua noção de compromisso, que tem fortes implicações para a cidadania concedida. O compromisso implica sobretudo a dádiva do poder. Se antes esse poder estava assentado no domínio territorial, agora esse domínio territorial estava submisso às concessões de favores por parte da recém-instaurada república. A obtenção dos favores, por sua vez, reforçava os mecanismos da cidadania concedida, na medida em que era a subjugação de amplos contingentes de população e voto o que assegurava aos coronéis aqueles favores. A subjugação que estava na base dessa cidadania concedida, por sua vez, era herança de uma cultura política que vinha do tempo de seu monopólio do mando.

Esse mecanismo é de tal forma marcante na sociedade rural que emerge da escravidão, que a qualquer pesquisador social da atualidade chama a atenção a forma como o homem pobre do campo ainda hoje se refere ao interesse dos poderosos em que eles continuem pobres como sempre foram. A esses poderosos eles se referem, não por acaso, indistintamente como o grande proprietário ou o político local. Nesse sentido, a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver apenas com suas condições econômicas. Ela tem a ver igualmente com sua condição de submissão política e social. E o compromisso coronelista é que está por trás desse tipo de autojustificação da pobreza como sendo do interesse dos "grandes" do local, como o meio mais importante de eles obterem os favores necessários ao moto contínuo de seu mando e de sua riqueza. A vinculação pobreza-submissão, mais do que uma marca da cultura política herdada do monopólio do mando pelo domínio territorial, é uma marca desse estado de compromisso herdado da nossa República Velha.

O grande provedor da dádiva para esse homem livre e pobre das áreas rurais continua sendo o domínio territorial, mesmo depois da Revolução de 30, mesmo depois do Estado Autoritário que sucedeu a 30. Ao Estado Autoritário corresponderia a "cidadania regulada", entendida como "o conceito

de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (...) Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal" (Santos, 1979:75).

Na verdade, a cidadania regulada, tal como definida acima por Santos, na medida em que concede direitos via estratificação ocupacional, denota um traço de desigualdade ao próprio conceito de cidadania. E nesse sentido, a cidadania concedida, tal como a vim caracterizando até agora, coloca-se radicalmente como a sua própria negação. Não seria melhor então adotar de uma vez a categorização do autor citado acima e tomar essa massa de trabalhadores rurais como pré-cidadãos? Vale a pena discutir com mais vagar algumas implicações dessa teorização de Wanderley Guilherme dos Santos no que pode se relacionar com meus próprios pressupostos sobre a cidadania concedida.

Para esse autor (Santos, 1979 e 1985), a cidadania só é estendida aos trabalhadores rurais com o Funrural, que passa a vigorar a partir de 1971. Ele não desconhece os primeiros passos dados nessa direção com o Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra nos idos de 1960. Porém, para ele, "não produziram nada de relevante antes que outro processo se instaurasse - a sindicalização maciça dos trabalhadores rurais -, o que só ocorre a partir de meados de setenta" (Santos, 1985:299). O que lhe chama a atenção, contudo, não é tanto o amplo movimento de sindicalização que vem na rasteira do Funrural, mas o fato de que esse programa de previdência para a área rural "trouxe embutido um conceito de cidadania radicalmente distinto do que prevalecia há mais de quarenta anos em torno do qual se articulava, e ainda em grande medida se articula, a sociedade brasileira". E isso devido ao fato de que

"a execução do programa obriga à consideração do trabalhador como portador de direitos enquanto cidadão, e não enquanto rubrica ocupacional regulamentada por ministérios governamentais" (Santos, 1985:300). Aos trabalhadores rurais foi dado exercer, portanto, um papel histórico no sentido de desativação da ordem regulada em prol da cidadania.

Tento pensar em tudo o que li sobre as relações de trabalho e de poder no campo brasileiro, tento recordar as várias situações de pesquisa das quais participei ou que me foram transmitidas nos relatos de outros pesquisadores, e não consigo ver nada que possa se aproximar a uma tão estranha explicação. A não ser um grande fascínio (o qual costumava ser mais do domínio de nossos juristas-sociólogos) pela legislação enquanto fator explicativo para a sociedade. Mesmo que esqueçamos que o Funrural concede apenas metade de um salário mínimo como benefício para os trabalhadores aposentados e que a assistência médica por ele proporcionada não passa de um "ajutório", até frente aos precários serviços do INPS, qual o peso que pode ter a simples desvinculação ocupacional para que o Funrural passe a ser um instrumento assim tão poderoso de cidadania?

Minha explicação é outra. Seja por motivos políticos, em regiões mais atrasadas economicamente (Sigaud, 1979; Sales, 1982), seja por motivos econômicos, em regiões mais avançadas economicamente (Brant, 1977), o fato é que o final dos anos 60 e os anos 70 assistiram a um maciço processo de expulsão do homem do campo. O Funrural se soma como um elemento a mais nesse processo de expulsão². E

² José Antônio é hoje apenas um herdeiro de herdeiro de grande proprietário pecuarista da região do agreste pernambucano. Seu avô possuía terras de imenso cabedal, com escravos que, ainda nos anos 50, já de muito tempo libertos, viviam ainda isolados em suas moradias e com seus cultivos de subsistência no alto da serra de uma das muitas propriedades que ficaram espalhadas nessa terceira geração de herdeiros. Do universo de entrevistados na minha pesquisa, Seu Toinho Madureira, como é carinhosamente chamado por todos do município (desnecessário dizer que, como de praxe nessas situações, os nomes dos entrevistados são fictícios), é representativo de uma certa categoria de proprietários rurais que expressa bem a cultura política da dádiva. E expressa-a sobretudo pelo seu perfil conservador, vivendo a época de rompimento da cidadania concedida do trabalhador rural. Grande parte dos herdeiros perdeu as terras por incompetência, por desinteresse nos negócios rurais ou pelo simples desmembramento do antigo domínio. Mas o caso de Seu Toinho é peculiar. Homem de uma profunda religiosidade, católico praticante, ele foi cedendo em arrendamento todas as suas terras, pudesse ou não o arrendatário cumprir o compromisso financeiro do trato. Tanto que minha aproximação com ele para a realização da entrevista surgiu a partir dos contatos na feira daquele local, onde a quase totalidade dos feirantes que comercializavam cultivos próprios, trabalhava em terras "de Seu Toinho Madureira, o homem bom desse lugar. Abaixo de Deus, somente Seu Toinho". Sua opinião sobre os direitos trabalhistas decorrentes do Estatuto do Trabalhador Rural e da legislação que o sucedeu na concessão de direitos básicos ao trabalhador rural é de que não são exigências demasiadas, porém o fazendeiro não tem condições econômicas para suportar o peso delas. E sobre

todos convergem na mesma direção: são elementos de rompimento do trabalhador do campo em relação à sua condição de cidadania concedida.

Muito mais relevante do que a suposta desativação da ordem regulada a que se refere Santos, como elemento para se pensar a cidadania desse homem do campo, são então as consequências do amplo processo de expulsão do trabalhador para fora da propriedade rural. Uma dessas consequências é a redefinição dos antigos moradores nas áreas canavieiras nordestinas em trabalhadores "fichados" e "clandestinos" e o extenso movimento de expulsão do trabalhador rural frente à simples ameaça de que ele viesse a se tornar de fato um cidadão, rompendo assim o vínculo da cidadania concedida que assegurava o poder ao grande domínio territorial através da concessão de dádivas. Essa ameaça estava contida no Estatuto do Trabalhador Rural e não teve maiores consequências apenas onde virou letra morta. Mas onde caiu em terreno fértil de luta dos trabalhadores pelos seus direitos, como era o caso da região canavieira do Nordeste, e mais ainda, onde houve uma regulamentação precisa desses direitos trabalhistas, como foi o caso do Acordo do Campo assinado em 1963 no Estado de Pernambuco por trabalhadores rurais e empregadores, através de suas respectivas representações sindicais e pelo Governo que legitimou o Acordo, nesse caso o Estatuto vigorou como instrumento de concessão de direitos. Ao ponto de chegar a nomear categorias de trabalhadores: os fichados, aqueles que têm sua situação trabalhista regulamentada por lei; e os clandestinos, que não conseguiram alcançar tal situação ou foram dela expulsos. E de opor ambas as categorias à situação pretérita de moradores beneficiários da dádiva do senhor de terras desfrutando apenas de uma cidadania concedida.

Neste mesmo capítulo eu afirmava, parágrafos atrás, que o grande provedor da dádiva para o homem livre e pobre das áreas rurais continuava sendo o domínio territorial, mesmo depois de 30 e mesmo depois do Estado Autoritário que sucedeu a 30. A partir do momento em que o domínio

o Funrural, ele acha que "essa aposentadoria dos velhos está servindo de escola para os preguiçosos. Pois enquanto houver dinheiro para comprar a farinha e o café, o cabra está por ali. Não quer trabalhar. Só trabalha por um preço muito alto".

territorial se desvincilhou dos trabalhadores que mantinha em subserviência, com a expulsão do homem do campo (além das três referências citadas linhas atrás: Sigaud, 1979; Sales, 1982; Brant, 1977; vale acrescentar: D'Incao, 1975; Gonzales e Bastos, 1977; Ianni, 1976; Graziano da Silva, 1977, 1978 e 1981; Sales, 1977 e 1978; Andrade, 1979; Martine e Garcia, 1987), qual o outro provedor para a dádiva?

Os dados que vão ser apresentados no quarto capítulo desta tese, sobre a implementação de programas de governo em áreas pobres do Nordeste rural, fornecem subsídios para melhor discutir essa questão. A cultura política da dádiva permanece como mediação importante nas relações de trabalho e de poder do homem pobre das áreas rurais, através da forma como o Estado atua pelos seus programas de governo naquela região.

3. Cultura Política e Democracia

Afirmava antes que o domínio do liberalismo pouco contribuiu para a instauração dos direitos básicos de cidadania. Muita tinta já foi gasta para dar conta da defasagem entre o Brasil legal e o Brasil real. O sistema coronelista, na sua própria definição, é um exemplo dessa distinção, na medida em que consistia na imposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma base social e econômica inadequada. Esse liberalismo que impunha as formas desenvolvidas do regime representativo, analisadas por Victor Nunes Leal em confronto com a continuidade da estrutura de posse e domínio dos latifúndios, é o mesmo que Wanderley Guilherme dos Santos apropriadamente denominou de "Liberalismo Doutrinário", confrontado por ele com o "Autoritarismo Instrumental" que daria fundamento ao Estado Autoritário brasileiro (Santos, 1978). A fragilidade da sociedade recém-saída da escravidão, "sem povo" e confrontada com o domínio dos senhores de terra e as oligarquias territoriais, era na verdade um dos

ingredientes que justificavam a proposta de um estado forte, autoritário, que deveria "fundar" a sociedade (Vianna, 1987b; Torres, 1978; Amaral, 1981).

Na verdade, essa base social e econômica inadequada, que para Victor Nunes Leal consistia sobretudo na persistência de uma estrutura agrária baseada no grande domínio territorial, continuou praticamente intocada em vários pactos de poder, como foram, por exemplo, a abolição da escravatura e a revolução de 30. Em relação à abolição da escravatura, Elisa Reis demonstra em sua tese como a transição para o trabalho livre não representou uma ruptura com o passado, mas sim uma coalizão entre os cafeicultores liberais-burgueses e os velhos latifundiários, sobretudo aqueles das regiões agrárias mais atrasadas, como era o caso do Nordeste (Reis, 1979). E em relação à revolução de 30, este aspecto da continuidade da velha estrutura agrária no novo pacto de poder está bem caracterizado no trabalho de Francisco de Oliveira (1972), quando ele aborda o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Analisando o papel da agricultura dentro dessa nova articulação, um dos aspectos por ele ressaltado é que "o modelo permitiu que o sistema deixasse intocadas as bases agrárias da produção, contornando os problemas de distribuição da propriedade, ao mesmo tempo que o proletariado rural que se formou não ganhou estatuto de proletariado (...) se é verdade que a criação do 'novo mercado' urbano industrial exigiu um tratamento discriminatório e até confiscatório sobre a agricultura, de outro lado é também verdade que isso foi compensado até certo ponto pelo fato de que esse crescimento industrial permitiu às atividades agropecuárias manterem seu padrão 'primitivo', baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho" (Oliveira, 1972:18-19). Com isso, a massa dos excluídos dos direitos na sociedade brasileira foi se alargando a cada novo pacto e a economia ajustando-se a essa marca de desigualdade (e não o contrário, como querem fazer supor algumas análises que irei discutir no capítulo seguinte).

A explicação baseada na sociedade (uma base social e econômica inadequada para a implantação de sistema representativo baseado no voto) é central para o argumento do autor de Coronelismo,

Enxada e Voto e tem um poder seminal muito grande para vários outros autores que procuraram entender as mudanças políticas brasileiras. Bolívar Lamounier, por exemplo, ao analisar as configurações sociais que podem ser favoráveis ou adversas à democracia representativa, aponta uma dessas configurações adversas como sendo aquela que tem na concentração da propriedade fundiária a sua base, fundando a partir daí o compromisso coronelista, no caso exemplificado com a região Nordeste do Brasil. Uma tal configuração seria adversa à democracia enquanto "alude a sobrevivências culturais, à falsidade da representação política em virtude da motivação sempre 'clientelística' do voto ou da 'falta de espírito público' dos candidatos", sendo nesse sentido capaz de "intrometer-se em todos os interstícios da cultura política" (Lamounier, 1985: 115/116).

A situação do Brasil mudaria porém ao final dos anos 50 (seguindo ainda os argumentos de Lamounier, 1985), em decorrência dos processos de industrialização, de urbanização e de configuração da sociedade de massas. Do que resultaria a superação, por intermédio daquelas mudanças demográficas e econômicas, dos obstáculos observados em relação àquela configuração social adversa à consolidação da democracia.

Alguns cientistas políticos brasileiros que têm refletido sobre a cultura política, fazem-no em geral pensando a cultura política democrática em oposição à cultura política autoritária. Se na perspectiva de curto prazo, conforme assinalam Lamounier e Souza (1991), trata-se da superação de certos estágios institucionais críticos na transição do autoritarismo para a democracia, na perspectiva a longo prazo destaca-se a importância dos valores e da sedimentação cultural pelos quais as formas democráticas são valorizadas por si mesmas. A questão que se coloca então é em que medida o conceito de democracia representativa é importante na cultura política brasileira.

Weffort vai buscar a gênese das condições para a democracia no Brasil no momento mais sombrio de nossa ditadura militar, ao tempo do AI-5 e do Governo Médici. É portanto uma linha interpretativa algo diversa daquela adotada por Lamounier (1985), no sentido de que vê no próprio

desenvolvimento político, e não no social, as condições para a instauração da democracia saíam de mais um período autoritário. Foi justamente nesse período que "muitas das ambiguidades da tradição política brasileira em face da democracia se resolveram em favor de uma concepção democrática de democracia" (Weffort, 1985:76). Essa nova concepção de democracia consiste na verdade, segundo seus próprios argumentos, em uma crença nova, oposta à concepção expressa pela hegemonia conservadora, que a concebe apenas como instrumento. E essa crença nova vê a democracia como valor geral. "Esta crença democrática, inverossímil de acordo com os critérios da tradição, tornou-se na campanha das diretas de uma evidência tão nítida que quase se poderia tocar com a mão" (Weffort, 1985:60). Essa crença democrática toma uma tal centralidade no argumento de Weffort, que ele chega a inverter o célebre contraste entre o "país legal" e o "país real", sendo aquele submetido a leis e instituições anacrônicas e esse em pleno processo de modernização acelerada.

Esse texto de Weffort (1985), quase um hino inspirado em um momento de explosão da cidadania ativa e um clamor de esperança nos novos valores que surgiam das entranhas de uma sociedade e uma cultura política conservadoras, é instigante o suficiente para levar a muitas reflexões que se lhe seguiram, inclusive por parte dele próprio (Weffort, 1992). Conduziu, por sua vez, a reflexões mais diretamente relacionadas à cultura política e, particularmente, à emergência de uma cultura política democrática, em que as formas democráticas se valorizam por si mesmas, e não apenas como instrumento.

Uma dessas reflexões está contida no programa de pesquisa do Cedec coordenado por José Alvaro Moisés sobre "Cultura política e consolidação democrática no Brasil". Uma das conclusões dessa pesquisa é a de que "no Brasil pós-autoritário, se formou uma cultura política suficiente para estabilizar o regime democrático" (Moisés, 1992:46). A relação entre a cultura política e os valores democráticos é explicada, no caso, com base em indicadores passíveis de medir a eficácia e a adesão à democracia ou a convicção democrática. Nessa mesma linha explicativa situa-se o trabalho de Lamounier e Souza

(1991), o qual utiliza como uma das fontes de dados a mesma pesquisa do Cedec, além de várias outras. Também nesse artigo tenta-se comprovar como as atitudes dos brasileiros para com a democracia mudaram de forma substancial e positiva no decorrer da última década. "A imagem tradicional da cultura política brasileira como um monopólio hierárquico, elitista e restritivo está em desacordo aberto com os surveys disponíveis, tanto no que diz respeito às elites como às massas" (Lamounier e Souza, 1991:340). As explicações para uma tal mudança de atitude se baseiam em três fatores: mudança de atitude (da elite e da massa) em resposta ao recente passado autoritário; efeito das mudanças estruturais, praticamente as mesmas já assinaladas por Lamounier em trabalho anteriormente escrito e aqui citado (1985); e mudança institucional propriamente dita.

Faltam-me elementos, até de formação acadêmica, para entrar mais a fundo nessa discussão. Dela procurei apenas resgatar os aspectos que tratam de uma possível mudança na cultura política brasileira. Porém é necessário que se façam as devidas distinções. Diferentemente do enfoque que informa as interpretações recém- apresentadas, para mim interessa analisar a cultura política menos como instrumental para a consolidação democrática, do que como cimento das relações de mando/subserviência.

As profundas transformações a que se referia Lamounier, no sentido da industrialização, da urbanização e da transformação da sociedade em uma sociedade de massas, que tiveram curso em nosso país a partir dos anos 50; a realidade traumática do regime de após 1964, em particular desde o período Medici, em que o sonho de um Estado intervencionista e igualitário (crença que vem, segundo o mesmo autor assinala, desde a Revolução de 1930) se havia tornado um pesadelo, dando origem então à descoberta da sociedade civil; são incontestavelmente mudanças fundamentais para a nossa cultura política. Porém, mesmo quando tudo isso virou realidade, será que o fato de ter permanecido uma sociedade com uma incomensurável herança de exclusão e uma cultura política profundamente permeada por valores enraizados em períodos pretéritos de mando absoluto, decorrente do domínio

territorial e do legado escravista de nossa história, não são fatores que também devem ser pensados tendo em vista a consolidação democrática em nosso país?

Em seu mais recente trabalho, Weffort aponta para essa herança de exclusão como elemento a ser considerado num projeto de consolidação democrática. Ao refletir sobre democracia política e desigualdades sociais em condições de exclusão social e pobreza massiva que diminuem o sentido básico de independência dos indivíduos (um verdadeiro apartheid social), como é o caso de alguns países da América Latina, Weffort propõe uma discussão estratégica. Afirma que é possível a democracia política em sociedades marcadas por um alto grau de desigualdade social ou por processos de crescente desigualdade social, muito embora com constrangimentos quanto ao tipo de democracia, porém que, sob tais condições, não é possível a consolidação da democracia (Weffort, 1992). Quando ainda estávamos no início da transição para a democracia, Francisco de Oliveira (1985) se referia à mesma questão ao abordar as condições para o avanço democrático em nosso país: o fosso das desigualdades econômicas e sociais criado pela industrialização e ampliado pelo casamento entre o regime autoritário e o crescimento econômico seria o fator que estaria a impedir a formação de uma cultura política adequada à democracia.

4. Fetiche da Igualdade Social

Volto ao ponto em que afirmava, no item anterior deste capítulo, que o sentido em que tomo aqui a cultura política é algo diverso daquele adotado pelos cientistas políticos que vim de examinar. A cultura política com a qual estou preocupada seria uma espécie de cimento das relações de mando e subserviência, que em última análise se relaciona às próprias raízes da desigualdade social brasileira.

Seria a continuidade de padrões de mando e subserviência associados à cultura política da dádiva, mesmo quando as bases materiais para a sua existência se redefiniram no espaço social.

O sentido dessa continuidade tem a inspiração toquevilliana de O Antigo Regime e a Revolução em dois aspectos: o sentido mais fundamental de observar os elementos presentes na nossa cultura política que representam continuidade em relação aos padrões de mando e subserviência presentes em momentos pretéritos de nossa constituição social, quando o grande domínio territorial tinha enorme centralidade na determinação daqueles padrões; e também o sentido de, ao me debruçar sobre um espaço da sociedade brasileira que espelha com mais vigor traços culturais de nosso passado, poder melhor ver as nossas próprias e específicas mazelas (para além daquelas que a geração de sociólogos da qual faço parte costumava atribuir tão-somente ao capitalismo), sem perder de vista a nova sociedade.

Nesta última parte do capítulo primeiro, quero concluí-lo com uma reflexão que remete a dois autores que foram dos mais importantes para o pensamento brasileiro sobre a identidade nacional. Que poderia também ser traduzida como cultura política nacional, naquele sentido acima referido, de continuidade dos padrões de mando e subserviência. Esses dois autores são Gilberto Freyre de Casa Grande & Senzala e Sérgio Buarque de Holanda de Raízes do Brasil. Ressalvo desde logo que não se trata aqui de discutir as obras desses autores, mesmo em se tratando apenas dos livros mencionados, mas sim de utilizá-las como referencial para pensar a questão que nomeia esta parte do capítulo, sobre o fetiche da igualdade social.

O aspecto do qual me aproprio de Casa Grande & Senzala, que permeia a reflexão de Gilberto Freyre em todo o livro, diz respeito à miscigenação. "O que a monocultura latifundiária e escravocrata realizou no sentido de aristocratização, extremando a sociedade brasileira em senhores e escravos, com

Seria a continuidade de padrões de mando e subserviência associados à cultura política da dádiva, mesmo quando as bases materiais para a sua existência se redefiniram no espaço social.

O sentido dessa continuidade tem a inspiração tocquevilliana de O Antigo Regime e a Revolução em dois aspectos: o sentido mais fundamental de observar os elementos presentes na nossa cultura política que representam continuidade em relação aos padrões de mando e subserviência presentes em momentos pretéritos de nossa constituição social, quando o grande domínio territorial tinha enorme centralidade na determinação daqueles padrões; e também o sentido de, ao me debruçar sobre um espaço da sociedade brasileira que espelha com mais vigor traços culturais de nosso passado, poder melhor ver as nossas próprias e específicas mazelas (para além daquelas que a geração de sociólogos da qual faço parte costumava atribuir tão-somente ao capitalismo), sem perder de vista a nova sociedade.

Nesta última parte do capítulo primeiro, quero concluí-lo com uma reflexão que remete a dois autores que foram dos mais importantes para o pensamento brasileiro sobre a identidade nacional. Que poderia também ser traduzida como cultura política nacional, naquele sentido acima referido, de continuidade dos padrões de mando e subserviência. Esses dois autores são Gilberto Freyre de Casa Grande & Senzala e Sérgio Buarque de Holanda de Raízes do Brasil. Ressalvo desde logo que não se trata aqui de discutir as obras desses autores, mesmo em se tratando apenas dos livros mencionados, mas sim de utilizá-las como referencial para pensar a questão que nomeia esta parte do capítulo, sobre o fetiche da igualdade social.

O aspecto do qual me aproprio de Casa Grande & Senzala, que permeia a reflexão de Gilberto Freyre em todo o livro, diz respeito à miscigenação. "O que a monocultura latifundiária e escravocrata realizou no sentido de aristocratização, extremando a sociedade brasileira em senhores e escravos, com uma rala e insignificante lambujem de gente livre ensanduichada entre os extremos antagônicos, foi em grande parte contrariado pelos efeitos sociais da miscigenação" (Freyre, 1973:LX). Miscigenação do português com a índia, do português com a negra, resgatadas pelo autor no que significaram enquanto

necessidade daqueles primeiros colonizadores de aqui constituírem família. Foi portanto no interior da Casa Grande que essas relações, as mesmas que naturalmente carregavam aquela marca sado-masoquista que já mencionei em passagem anterior deste capítulo, essas relações, dizia, foram como que "adoçadas" pelo entorno canavieiro.

Era essa a base social de nossa democracia: a democracia racial. Por um lado essa provocação foi tão forte a ponto de instigar a realização de alguns dos melhores estudos da chamada Escola Usiana (refiro-me aqui a Fernandes, 1978; Ianni, 1972 e Cardoso, 1977), onde se destaca uma ótica radicalmente oposta na consideração da questão negra, com a tese da escravidão como uma instituição total³. Por outro lado, porém, foi uma obra que em muito ultrapassou a simples análise acadêmica, tornando o livro um encontro quase irresistível do brasileiro leitor com a sua mais íntima brasilidade. "É um passado que se estuda tocando em nervos; um passado que emenda com a vida de cada um; uma aventura de sensibilidade, não apenas um esforço de pesquisa pelos arquivos" (Freyre, 1973:LXXV). Em que o negro aparece "Na ternura, na mímica excessiva, no catolicismo em que se deliciam nossos sentidos, na música, no andar, na fala, no canto de ninar menino pequeno, em tudo que é expressão sincera de vida, trazemos quase todos a marca da influência negra. Da escrava ou sinhama que nos embalou. Que nos deu de mamar. Que nos deu de comer, ela própria amolengando na mão o bolão de comida. Da negra velha que nos contou as primeiras histórias de bicho e de mal-assombrado. Da mulata que nos tirou o primeiro bicho-de-pé de uma coceira tão boa. Da que nos iniciou no amor físico e nos transmitiu, ao ranger da cama-de-vento, a primeira sensação completa de homem. Do muleque que foi o nosso primeiro companheiro de brinquedo" (Freyre, 1973:283).

³ Em uma de minhas pesquisas de campo, ocorreu-me um diálogo que nunca foi apropriado em escritos anteriores, pelo simples fato de nada ter a ver com os assuntos que eu pesquisava à época. Entrevistava uma mulher sertaneja, daquelas cujo passado não conheceu a escravidão como forma de trabalho ou como mistura étnica. Era uma mulher branca de olhos azuis, que tinha então a minha idade, 33 anos, mas que aparentava 10 anos a mais pelos estragos que o intenso trabalho debaixo do tórrido sol nordestino causara à sua pele. Sua vivacidade ficava por conta daqueles bonitos olhos aos quais não passava despercebido o mundo em volta e o mundo de fora trazido pelos seus familiares retornados de São Paulo. Por mais de uma vez ela se referiu a "nós, negros", ao que eu quis saber por quê, se ela era branca. "Branços são vocês, os ricos. Nós aqui somos todos negros".

Democracia racial não a temos, como de resto também não podemos dizer que temos a social, pelo menos de forma consolidada, conforme aponta Weffort (1982) referindo-se à democracia sem qualificativos. A desigualdade na distribuição de renda, assunto do próximo capítulo, é a marca social brasileira com a qual temos nos apresentado ao mundo, depois que o brilho efêmero dos milagres se arrefeceu com a década perdida.

Mas é isso que Gilberto Freyre chama de democracia racial, consequência de nossa especificidade de ser um povo originário da miscigenação de raças, é precisamente isso um dos fatores que torna tão nebulosas as nossas diferenças sociais. A democracia racial, enquanto essa gostosa mistura que passa pelos sentidos, é um importante fator mediador das nossas relações de classe.

Sérgio Buarque de Holanda apresenta a mediação de classe sob uma outra ótica, embora as raízes de ambos, Sérgio e Gilberto, estejam apontando para elementos que encobrem as desigualdades sociais por uma espécie de fetiche. A ótica do autor de Raízes do Brasil é a do "homem cordial", aquele cuja característica é o horror às distâncias. Que tem suas raízes na esfera do íntimo, do familiar e do privado, cujas origens, por sua vez, estão relacionadas antes com a especificidade de nossa Casa Grande do que com traços patrimoniais herdados da cultura portuguesa. Esse homem cordial se expressa na nossa religiosidade caseira, da intimidade com os santos a que igualmente Gilberto Freyre aludira no seu ensaio aqui considerado. Assim como em aspectos de nossa linguagem, como o diminutivo acrescentado aos nomes ou o uso do primeiro nome em lugar da polidez e da distância do sobrenome. Gilberto Freyre aludiria à influência negra para a constituição desse homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda, pois não foi o negro (ou a negra, melhor dizendo) quem adoçou nosso vocabulário, quem amolengou nossas relações tirando-lhes a formalidade?

Esse homem cordial aponta para um sério dilema brasileiro. Por um lado, "a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade - daremos ao mundo o 'homem cordial'. A lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam,

representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal" (Holanda, 1984:106-107). Por outro lado, esse mesmo homem cordial representa a nossa impossibilidade de atingir uma ordenação impessoal que permita a ruptura com os padrões privatistas e particularistas dominantes no sistema e na família patriarcal. Esse dilema não foi, a meu juízo, resolvido teoricamente pelo próprio autor do ensaio, que de certo modo se propunha a fazê-lo nos dois capítulos seguintes.

A aparência do encurtamento das distâncias sociais através de nossa informalidade no convívio tem um fundo emotivo que permeia mesmo aquelas relações que seriam mais caracteristicamente impessoais. O autor exemplifica esse "desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo" (Holanda, 1973:109) com o depoimento de um negociante da Filadélfia que estranhou o fato de necessitar fazer amizade para poder conquistar fregueses para seu negócio. Mas qualquer um de nós é capaz de arrolar várias situações de nosso cotidiano em que esse traço de informalidade no convívio em contextos caracteristicamente impessoais pode ser observada. Assim, "a amizade, desde que abandona o âmbito circunscrito pelos sentimentos privados ou íntimos, passa a ser, quando muito, benevolência, posto que a imprecisão vocabular admita maior extensão do conceito. Assim como a inimizade, sendo pública ou política, não cordial, se chamará mais precisamente hostilidade" (Holanda, 1984:107, nota 157).

Esse encurtamento das distâncias sociais, expressa-o bem o tipo de consideração encontrado comumente nas falas de pessoas pobres da região Nordeste quando afirmam: "tal pessoa não tem bondade". O "não ter bondade" dessa expressão não tem conteúdo valorativo negativo, como poderia parecer à primeira vista ao interlocutor desavisado. Não ter bondade nesse caso refere-se à ausência de formalismo e convencionalismo sociais, que são elementos definidores da cordialidade. Neste sentido, a pessoa que não tem bondade é aquela que não se considera melhor ou "mais boa" do que as outras e

portanto não cria obstáculos à proximidade através de formalismos e etiquetas. A pessoa que não tem bondade é a pessoa próxima, que foi capaz de encurtar as distâncias sociais, de fato existentes, pelo seu atributo de "não ter bondade".

O fetiche da igualdade é um mediador nas relações de classe que em muito contribui para que situações conflitivas frequentemente não resultem em conflitos de fato, mas sim em conciliação. E onde as distâncias sociais são mais pronunciadas, quase gritantes às vezes, é onde vamos encontrar mais presente esse fetiche da igualdade, com as exceções necessárias para confirmar a regra. Tome-se, por exemplo, um meio de transporte terrestre e faça-se a aventura de viajar do Sul do país em direção ao Norte, e possivelmente vai-se observar que o sentido da cordialidade vai se aprofundando à medida que a viagem progride.

II. A TRAMA DAS DESIGUALDADES

Este capítulo se constitui numa espécie de passagem entre a tese que começou a se esboçar no primeiro capítulo e os capítulos que vêm a seguir, onde vou analisar os resultados da pesquisa de campo realizada entre agricultores pobres do Nordeste, alguns programas governamentais a eles dirigidos, bem como as reações a tais programas no âmbito dos movimentos populares, do poder local, concluindo com uma análise da construção de nossa cidadania.

O objetivo perseguido foi sobretudo tentar caracterizar uma especificidade da pobreza nordestina. Para isso, percorri uma extensa bibliografia e muitos indicadores, tabelas e números, e utilizei-os na medida em que me permitiram caminhar na direção do objetivo perseguido. Passei ao largo de algumas incompatibilidades quanto aos resultados extraídos às vezes da mesma fonte, como uma observação mais cuidadosa pode inferir dos trabalhos de Pastore (1983) e Romão (1991), por exemplo. Assim como deixei de lado as controvérsias metodológicas a respeito do uso das fontes, como por exemplo, a questão da evasão (ou sub-enumeração) que tem por consequência a subestimação das rendas mais altas, atendo-me mais às simples conclusões retiradas de sua análise pelos autores. Meu procedimento metodológico foi portanto usar de uma fonte essencialmente quantitativa para retirar dela possíveis inferências qualitativas.

As três seções em que se divide o capítulo têm uma certa continuidade temporal na passagem da primeira para a segunda, posto que a desigualdade na distribuição de renda é o assunto principal que dominou a pauta de discussões nos anos 70 e 80, enquanto a pobreza é o assunto dos anos 90. Mas têm

sobretudo uma continuidade na elaboração do argumento que tento desenvolver em torno da trama das desigualdades, que faz ressurgir a questão regional pela ótica da desigualdade social.

1. Desigualdade na Distribuição de Renda

O tema da pobreza e da desigualdade na distribuição de renda tem sido cíclico na pauta da academia e das preocupações políticas no Brasil, em função sobretudo de evidências empíricas tais como a divulgação de resultados censais ou de relatórios de instituições de foro internacional, tais como Banco Mundial, Nações Unidas etc. O início dos anos 90 tem marcado mais um desses períodos de discussão, porém desta vez a pobreza, mais do que a desigualdade na distribuição de renda, é o tema privilegiado. Nesta primeira seção do capítulo faço um rápido retrospecto em torno dos grandes temas que estiveram presentes nessa pauta de discussão nos anos 70 e 80, com a finalidade apenas de introduzir à temática que me interessa desenvolver nas duas seções subsequentes deste mesmo capítulo.

Nos primeiros anos da década de 60, o tema da distribuição de renda havia motivado forte debate nos meios acadêmicos e políticos. Naquele contexto, o principal aspecto levantado nas discussões era a necessidade de uma melhor distribuição de renda da população brasileira (mercado para os produtos industriais de produção interna) como condição para a continuidade do desenvolvimento econômico do país. Eram as idéias defendidas pela Cepal que estavam por trás dessa abordagem (Cepal, 1961 e 1970), conforme a expressa com clareza um de seus mais legítimos representantes: "Os dois maiores países da América Latina compartilham uma característica fundamental: em ambos, tanto do ângulo do progresso técnico como da renda, uma parte importante de seus sistemas e de sua população ficou à margem do desenvolvimento. Contudo, parece claro que a marcha dessas economias tanto no presente como no futuro próximo dependerá principalmente do que se chama geralmente 'consumo de massas', isto é, da

existência e ampliação do mercado para as indústrias dinâmicas, basicamente as de bens de consumo duráveis e as intermediárias, além do capital que as apóia" (Pinto, 1976:90). Essa abordagem foi também utilizada como base para a proposta de reforma agrária que começava a ser discutida na sociedade brasileira, como condição para a melhor distribuição de renda da população e portanto para o desenvolvimento econômico. Vários trabalhos escritos uma década mais tarde viriam a demonstrar que o tipo de indústria que se implantou no país, assim como o processo de acumulação que estava na sua base, prescindiu de um amplo mercado para o seu desenvolvimento, sendo esta uma das marcas de nosso modelo de desenvolvimento econômico.

Porém foi sobretudo frente aos resultados do Censo de 1970 que a questão da desigualdade na distribuição de renda tornou-se tema central na pauta de discussão política e acadêmica, principalmente entre economistas. O motivo estava relacionado às evidências de uma piora nos níveis de concentração de renda da população brasileira durante a década de 60, tornada evidente justamente no momento em que o país se descobria na fase do Milagre Econômico.

Alguns dos estudos que marcaram o início da discussão sobre o problema da distribuição de renda no Brasil a partir do perfil da década de 60, com base sobretudo nos resultados censais, foram os de Hoffmann (1971), Duarte (1971), Fishlow (1972), Langoni (1973), Bacha e Taylor (1978). Sem entrar aqui nos meandros metodológicos considerados por cada um desses autores em relação às respectivas fontes de dados, as principais conclusões quanto à década de 60 é que houve nesse período um aumento na desigualdade da distribuição de renda. Nas palavras de um desses autores; "todos os grupos apresentaram redução em sua participação relativa no total da renda em favor dos 10% mais elevados. Com isto, a participação dos 10+ passou de 39,66% em 1960 para 47,79% em 1970 e o índice de Gini aumentou cerca de 14%. É importante, entretanto, perceber que todos os grupos apresentaram aumentos significativos no nível absoluto de renda real" (Langoni, 1973:206). Para o mesmo período, Fishlow (1975) aponta que a faixa de renda mais elevada, que representava 3,2% da força de trabalho,

controlava 33,1% da renda em 1970, contra cerca de 27% em 1960. Um outro estudo que desagrega os dados sobre concentração de renda baseado no índice de Gini mostra que esse processo foi mais intenso no setor urbano e na região Sul (Hoffmann e Duarte, 1972).

O crescimento da economia brasileira que acompanha aquele processo de aumento da desigualdade na distribuição de renda durante a década dos 60 é fato importante para a própria compreensão do processo, segundo é apontado por alguns daqueles autores citados antes. Enquanto a taxa média de crescimento do produto real foi de 5,8% ao ano, a renda média da PEA aumentou cerca de 37% cumulativamente entre 1960 e 1970, aproximando-se da estimativa do crescimento do produto real per capita (35%) com base nas Contas Nacionais (Langoni, 1973). Na verdade, foi sobretudo a partir de 1967 que o Brasil retomou seus níveis mais elevados de crescimento econômico, crescendo a partir desse ano a taxas reais de 9% ou mais ao ano (Fishlow, 1975:182). O que significa que o aumento da desigualdade da distribuição de renda em nosso país se deu concomitantemente à sua fase de intenso crescimento econômico, que ficaria cunhada como "Milagre Brasileiro".

A grande controvérsia, que tem lugar sobretudo a partir da publicação do livro de Langoni citado acima (o qual, por sua vez, já foi escrito como uma resposta encomendada pelo governo às críticas que vinha recebendo), é menos relativa às constatações empíricas frente aos dados, do que à sua interpretação.

Hoffmann (1975), baseado em alguns dados sobre salários na indústria, afirma que o tipo de crescimento naquela década foi condicionado e favorecido pela concentração na distribuição de renda, e uma das principais causas era a compressão salarial. Fishlow (1975) reforça os argumentos nesta direção quando diz que, entre 1964 e 1967, como consequência das políticas que restringiram os salários nominais e, simultaneamente, aplicaram a "inflação corretiva" - ajustamento de preços administrados pelo Governo - os salários mínimos declinaram em 20% e posteriormente mal conseguiram manter essa situação. A correlação entre aumento da concentração de renda e política salarial é de certo modo

questionada por Macedo (1976), quando levanta o fato de as análises nesse caso se basearem em comparações de salários em pontos isolados do tempo, o que fornece apenas um quadro parcial, se não se leva em conta a forma pela qual se realizam os reajustes coletivos. A posição radicalmente antagônica àquelas interpretações acima é porém a defendida por Langoni (1973). Ele parte das análises que atribuem, segundo ele precipitadamente, o aumento da desigualdade a uma das facetas deste último período - a política salarial. Em contraposição a esses argumentos, desenvolve sua tese para justificar outros fatores responsáveis por essa "inevitável" desigualdade (pois que faz parte das mudanças clássicas que acompanham o processo de desenvolvimento econômico), baseados nos efeitos distributivos de mudanças que ocorreram na composição regional, setorial e nas alterações qualitativas da força de trabalho: nível de educação, idade e sexo.

Essa controvérsia, que inicialmente estava no mundo acadêmico e político, chegou rapidamente ao público mais geral, foi para as páginas das revistas de maior circulação (Hoffmann, 1975:120) e originou até um livro a ela especialmente dedicado (Tolipan e Tinelli, 1975). Quase nenhum intelectual que estivesse no debate desse período ficou imune a essa provocação da tese de Langoni, sobretudo quando ela saiu do âmbito acadêmico e tecnocrático e chegou às páginas da imprensa, conforme pode-se ver nessa nota de pé de página ao final de um estudo que, de saída, nem sequer qualificava os responsáveis por esse tipo de abordagem como contendores com os quais valesse a pena discutir: "Recentemente, tem-se assistido a uma estranha polêmica no Brasil, em torno da distribuição da renda. Às objeções de que a concentração é um obstáculo ao desenvolvimento econômico e sintoma de injustiça social, tem-se respondido numa versão cabocla de humor negro - sem a categoria literária deste - que a concentração de renda é uma decorrência da melhoria da educação ..." (Oliveira, 1972:81).

O início da década de 80, ao contrário da euforia do "milagre econômico" que marcara o início da década anterior, foi marcado pelo agravamento do endividamento externo, queda da produção em vários setores, elevação da inflação e aumento do desemprego em diversas regiões metropolitanas. Ao

final da década os economistas já começavam a apontar sinais do que ficou cunhado como "a década perdida". Os dados dos Censos de 1980, ao permitirem a caracterização da década de 70, apontavam porém para uma certa reversão em algumas tendências nos níveis de pobreza do modelo de desenvolvimento brasileiro, tal como havia ficado caracterizado para a década de 60. O estudo de Pastore e colaboradores (1983) teve a preocupação explícita de demonstrar essa reversão de tendência, ao abordar a questão da distribuição de renda através de novos indicadores que lhe permitiram a análise da família brasileira.

A partir da elaboração dos dados censais por essa nova ótica metodológica, Pastore chega à conclusão de que, embora na década de 70 tenha aumentado a desigualdade na distribuição de renda, houve uma efetiva diminuição da pobreza. Essa diminuição é observada pelo declínio das famílias pobres, que diminuem de 7,3 milhões em 1970 para 4,4 milhões em 1980, passando de 44% para 18% do total de famílias. Ou seja, constatou-se pelos dados que praticamente todos os grupos subiram seus rendimentos, mas os mais altos subiram mais do que os mais baixos. Foi uma década favorável ao país do ponto de vista econômico, pois observou-se crescimento do produto, do emprego e, em menor escala, também dos salários. Os fatores demográficos e sociais associados a esse aumento da renda familiar foram uma menor taxa de crescimento demográfico, resultando em um certo envelhecimento relativo da população; a diminuição considerável da alocação da população economicamente ativa na agricultura (54% em 1960, 44% em 1970 e 30% em 1980), associada ao processo de urbanização (cerca de 70% de domicílios urbanos em 1980); melhora do nível de emprego, com a entrada significativa da mulher na força de trabalho; aumento da renda familiar per capita, que teve a ver em parte com o fato de haver mais membros da família trabalhando (Pastore et alii, 1983).

Analisando os mesmos anos 70 do ponto de vista da distribuição de renda e pobreza na agricultura, Hoffmann (1990) aponta para o fato de que houve nessa década, em proporções maiores do que para o total dos setores da economia, um aumento da desigualdade no setor agropecuário, por

ele interpretado como resultante do próprio processo de modernização das relações de produção nesse setor. Hoffmann analisa o grau de pobreza entre pessoas de famílias cujo chefe tem atividade na agropecuária, tomando o rendimento familiar per capita e estabelecendo como linha de pobreza o equivalente a 1/4 do salário mínimo per capita. O resultado é que 51% das pessoas nesse setor de atividade eram pobres naquele ano de 1980, sendo seu rendimento 43,7% menor do que a linha de pobreza. No Nordeste esta última proporção era de 70%.

2. Pobreza Rica e Pobreza Pobre

Algumas características da pobreza brasileira são de certo modo sintetizadas num estudo de Helga Hoffmann (1986), quando ela ressalta o fato constatado, desde os anos 60, de a pobreza no Brasil ser nordestina e rural, característica que tendeu a se acentuar na década de 70.

Outra característica que acho importante destacar por ser, a meu juízo, um traço estrutural importante da pobreza brasileira, é aquela ressaltada por Fishlow quando compara a pobreza do Brasil com a de outros países: "O quadro da pobreza no Brasil difere, assim, de maneira acentuada, do perfil da pobreza nos Estados Unidos. Neste país, um importante segmento das camadas pobres consiste em pessoas sozinhas, em velhos, em famílias mantidas por mulheres e em famílias cujo chefe não está participando da força de trabalho. Em resumo, a incidência da pobreza nos Estados Unidos, da ordem de 15 a 20%, é intensamente influenciada pela existência de grupos especiais e desfavorecidos relativamente (em confronto com o restante da população), que são ultrapassados pelo aumento da renda. O fenômeno brasileiro é mais um problema de baixos níveis de produtividade para esmagadora parcela da economia rural" (Fishlow, 1975:172/173).

A partir dessas simples constatações apontadas por esses dois autores, tomo-as, qual hipóteses de trabalho, para analisar os dados produzidos mais recentemente sobre a temática da pobreza no Brasil.

Dentre os estudos recentes, destaca-se o artigo de Juarez Brandão Lopes e Andréa Gottschalk (1990), que aborda a pobreza sob a ótica dos arranjos familiares e da conjuntura econômica na década de 80 para a Região Metropolitana de São Paulo, baseado nos dados das PNADs e das PEDs. Duas conclusões importantes ressaltam desse estudo. A primeira é a de que as famílias pobres ou muito pobres (o estudo delimita o salário mínimo ou a metade dele como limite de pobreza para essas duas categorias) - as muito pobres principalmente - aumentam ou diminuem a sua proporção na população total segundo os movimentos da conjuntura econômica observados na década. Assim, a participação das famílias pobres, por exemplo, aumentou de 35% para 43% de 1981 a 1983, período recessivo; baixaram na recuperação econômica que culminou com o Plano Cruzado em 1986, de 46% para 37% e 26%; voltando a se elevar com a deterioração do Plano Cruzado, quando atingiu 42% em 1987. E a segunda conclusão importante é que a situação de pobreza tem como um de seus condicionantes básicos a configuração familiar, de tal forma que mesmo as situações analisadas de recessão ou recuperação econômica alteram diferentemente os diversos tipos de família.

Sobre esta segunda conclusão, os autores traçam uma curva dos efeitos da conjuntura econômica por ciclo familiar e chegam a uma característica geral do próprio ciclo familiar que, em alguns pontos, aproxima-se do modelo apresentado linhas acima por Fishlow para a pobreza nos Estados Unidos em contraposição à pobreza brasileira. No caso da pobreza da região metropolitana de São Paulo na década de 80, assim se caracteriza o ciclo familiar: "à medida que se constituem as famílias e começam a nascer os filhos, cresce a probabilidade de a família ser pobre (ou muito pobre); quando o casal torna-se mais velho, os filhos crescem e começam a entrar no mercado de trabalho, essa probabilidade diminui, para crescer novamente, nalgum momento da vida das famílias de chefe(s) idoso(s) (60 anos ou mais), seja

quando ainda há filhos maduros em casa, seja somente quando o casal (ou o viúvo ou a viúva) já está só." (Lopes e Gottschalk, 1990:102).

Tecendo considerações gerais sobre "Pobreza e Precariedade", Maria Cecília Comegno tenta trazer para o contexto dessa discussão no Brasil a explicitação de formas mais atuais de pobreza, em contraposição (ou justaposição) às formas tradicionais de pobreza. E nesse sentido, também aproxima seu conceito ao da pobreza dos países ricos, quando levanta a necessidade de desvendar fatores de risco que resultam em aumento da pobreza, tais como doença, desemprego e velhice (Comegno, 1990).

Conforme foi apontado por Fishlow, citado linhas acima, um importante segmento das camadas pobres nos Estados Unidos é constituído por pessoas sozinhas, velhas, famílias mantidas por mulheres ou por pessoas fora da população economicamente ativa. Sem entrar na ampla literatura que trata do problema da pobreza nos países ricos, tema que tem sido retomado sobretudo a partir da crise social que tem se abatido sobre os Estados Unidos nesta última década, o fato que quero ressaltar é tão-somente a existência de algumas semelhanças entre o perfil da pobreza americana e o da pobreza no Estado de São Paulo. Tanto o estudo de Lopes e Gottschalk, de forma explícita em relação à região metropolitana, quanto o de Comegno, ao refletir implicitamente os dados da Pesquisa de Condições de Vida na Grande São Paulo, apontam alguns aspectos dessa similitude em relação ao perfil de idade (casais velhos) e à não integração ao mercado de trabalho. Tratar-se-ia portanto de níveis de pobreza que nada têm a ver com aquilo que o mesmo Fishlow aponta como a marca da pobreza brasileira dos anos 60, uma pobreza relacionada aos baixos níveis de produtividade para a grande parte da economia rural, ao que Helga Hoffmann acrescenta ser um traço de pobreza rural e nordestina.

O relatório final da pesquisa "Caracterização e Evolução da Pobreza nos Anos Oitenta", realizado pelo Instituto de Economia da Unicamp (Oliveira et alii, 1991), no capítulo que trata da variação da pobreza na década de 80 na região metropolitana de São Paulo e em outras regiões, traz mais alguns elementos para caracterizar esta especificidade da pobreza paulista, no caso versus a pobreza de

outras regiões metropolitanas. Analisando comparativamente quatro metrópoles (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife) a partir da construção de uma linha de pobreza para a distribuição das famílias pelos dados do ENDEF, a pesquisa também tenta correlacionar, tal como fez antes o estudo de Lopes e Gottschalk, as variações de pobreza com a conjuntura econômica dessa década. E conclui que, "em meio a uma enorme oscilação provocada pelas variações do emprego e da renda como pela inflação, no final da década de oitenta a proporção de famílias com renda per capita inferior à linha de pobreza era maior que a verificada antes da crise dos anos oitenta. Ou seja, desde esse ponto de vista esses dez anos significaram um retrocesso, notando-se o aumento da incidência da pobreza medida pela renda per capita entre famílias das metrópoles brasileiras" (Oliveira et alii, 1991:15). Há porém uma especificidade da metrópole paulistana, que, tendo oscilado mais do que as outras regiões metropolitanas no período considerado na pesquisa (1980 a 1989) em relação aos níveis de pobreza, terminou a década com um saldo líquido de aumento das situações de pobreza menor do que os das outras três metrópoles. Nas quatro metrópoles aumentou a proporção de famílias com renda per capita inferior à linha de pobreza, porém em São Paulo este aumento não foi substancial.

A tabela a seguir, apresentada no trabalho de Lopes (1992), reforça a interpretação precedente, a qual, por sua vez, já havia sofrido influência da primeira abordagem do referido autor (Lopes, 1990) no que se refere às influências das flutuações conjunturais da economia na explicação das flutuações dos níveis de pobreza.

Tabela 1 - Proporção de Pobres nas Regiões Metropolitanas

Anos Selecionados

Regiões Metropolitanas	1982	1983	1986	1989
Belém	50,9	57,6	45,9	39,6
Fortaleza	54,0	56,2	30,1	40,7
Recife	55,6	56,6	39,9	47,2
Salvador	43,1	43,8	37,5	39,0
Belo Horizonte	31,3	44,1	26,4	27,2
Rio de Janeiro	27,2	34,7	23,2	32,5
São Paulo	22,0	34,4	16,9	20,9
Curitiba	17,4	29,6	10,5	13,5
Porto Alegre	17,9	29,7	16,3	21,0
Total	29,1	38,2	22,8	27,9

Fonte: Rocha (1991), Dados das PNADs (Apud Lopes, 1992).

Conforme o próprio autor menciona, observa-se uma flutuação na proporção de pobres no Brasil e nas várias regiões em consonância com as flutuações das condições econômicas da década. O que chama mais atenção nos dados (e que é igualmente assinalado por Lopes) é, porém, o diferencial dos níveis de pobreza entre as regiões (com os níveis de pobreza bem mais elevados nas regiões Norte e Nordeste), bem como o seu comportamento, também diferencial, com relação às flutuações econômicas

da década. "Fica-se com a impressão que a vinculação das populações pobres das cidades nordestinas aos mercados de trabalho é qualitativamente distinta da que vigora nas cidades de outras partes do país" (Lopes, 1982:12). Uma (cansativa) viagem terrestre (desculpando-me o leitor por usar pela segunda vez essa mesma imagem) de Porto Alegre a Fortaleza, parando nos restaurantes da estrada, mas sobretudo nas pequenas cidades de seu percurso, essa viagem ilustraria com imagens e cores esse quadro de progressão da pobreza apresentado nos dados da tabela 1.

O capítulo que trata da pobreza rural no referido relatório do Instituto de Economia traz elementos ainda mais significativos para caracterizar a especificidade de São Paulo frente aos demais contextos regionais brasileiros. A própria divisão do país em grandes regiões já aponta para esta especificidade paulista, ao adotarem os autores da pesquisa o critério de cinco grandes regiões no país, dentro da disponibilidade dos dados utilizados da PNAD, onde aparecem o Nordeste, o Sul, o Centro-Oeste, o Sudeste excluindo São Paulo, e São Paulo. Na verdade, a pesquisa é menos um estudo da pobreza rural, como ressaltam seus autores, do que uma investigação das condições de vida e de trabalho das famílias que dependem da atividade agropecuária para viver, estivessem elas residindo no campo ou na cidade. Nesse estudo da pobreza rural, as famílias foram classificadas segundo faixas de renda per capita tendo por referência o salário mínimo vigente.

A tabela apresentada a seguir (tabela 2) foi retirada do citado relatório do Instituto de Economia, baseada em dados de tabulações especiais da PNAD para 1987. Nela é apresentada a distribuição percentual das famílias cujo chefe trabalha na agricultura, segundo faixas de renda familiar per capita e situação rural-urbana do domicílio nas grandes regiões do Brasil. Por esta tabela pode-se ver que os dois extremos de situação de maior e menor pobreza rural são a região Nordeste e São Paulo. Enquanto aquela região tinha quase 3/4 das famílias (73,4%) vivendo com faixa de renda familiar per capita de até meio salário mínimo, em São Paulo este contingente de famílias não chegava a 1/3 (32,4%). Observa-se uma melhora geral na distribuição de famílias quando a situação de domicílio é urbana. Contudo,

permanecem as duas situações extremas em qualquer hipótese de residência dos chefes de família com ocupação na agricultura.

Conclusão semelhante pode tirar a partir de tabulações especiais do Censo Agropecuário de 1975 (portanto 12 anos antes da PNAD na qual se baseou a tabela precedente), igualmente comparando a região Nordeste como um todo com São Paulo. Para a região Nordeste, observava-se que 77,4% das pessoas ocupadas se encontravam trabalhando em estabelecimentos com menos de 2 salários mínimos de valor da produção anual, enquanto esta proporção era de apenas 15,4% em São Paulo. Dentro do limite de até 9 salários mínimos, aquela proporção se elevava no Nordeste para 93,1% e em São Paulo para 50% (Sales, 1985).

Esta situação de predominância de famílias de ocupação agrícola com baixos rendimentos na região Nordeste é ainda mais grave quando se considera que é nesta região que estão 43% das famílias chefiadas por agricultores e 42% das pessoas ocupadas em atividades agrícolas. Porém, mesmo se considerando a comparação feita em um capítulo daquele relatório do Instituto de Economia, entre trabalhadores urbanos agrícolas e não-agrícolas, o saldo continua a denotar uma grande diferença regional entre os dois extremos Nordeste-São Paulo. Enquanto naquela primeira região 84,6% das famílias urbanas chefiadas por trabalhadores agrícolas tinham naquele ano de 1987 renda per capita inferior a um salário mínimo, em São Paulo essa proporção era de 41,9%.

As diferenças em favor de São Paulo e em desfavor do Nordeste são ainda mais acentuadas quando são apresentados os dados da pesquisa da Unicamp sobre pobreza rural relativos às condições de vida. Corroborando uma realidade já muito ressaltada em outros estudos, este também comprova que o Nordeste é a região cuja população tem a maior carência em relação ao abastecimento de água: "das famílias chefiadas por trabalhadores agrícolas que residem em áreas rurais do Nordeste, metade não tem sequer o poço ou nascente como fonte de abastecimento de água e, dos que têm essa fonte, praticamente

todos não têm canalização interna de água no domicílio. Essa má condição de abastecimento de água nos domicílios rurais não se altera muito com o nível de renda per capita das famílias. Já entre as famílias

Tabela 2 - Distribuição Percentual das Famílias cujo Chefe Trabalha na Agricultura, segundo Faixas de Renda Familiar per capita e Situação Rural/Urbana de Domicílio nas Grandes

Regiões do Brasil - 1987

Faixas de Renda Familiar per capita em Sal.Min.	Rural					Urbano				
	Nord	Sud	SP	Sul	CO	Nord	Sud	SP	Sul	CO
Até 1/4	41,4	25,0	6,3	18,5	17,1	30,3	9,9	2,3	6,5	6,9
1/4 a 1/2	32,0	31,5	26,1	26,5	29,6	31,5	22,8	10,9	20,5	16,1
1/2 a 3/4	12,8	17,8	19,6	19,0	17,9	15,4	18,5	15,7	18,2	16,0
3/4 a 1	4,9	8,2	14,0	9,3	9,3	5,6	10,7	12,4	11,2	11,8
1 a 1e1/2	4,3	8,0	17,9	11,3	10,4	6,4	13,1	17,8	12,9	13,8
1e1/2 a 2	1,0	2,8	6,7	4,3	4,1	1,7	5,7	11,8	6,6	6,7
2 e mais	3,5	6,7	8,9	11,1	11,4	8,9	19,3	26,5	24,2	28,7
Sem Declar.	0,1	-	0,2	0,1	0,3	0,3	-	2,6	-	-

Fonte: Oliveira et alii (1991), Dados de Tabulações Especiais PNAD

1987

chefiadas por agricultores que residem nas áreas urbanas do Nordeste 43% não são abastecidas por esta rede e mais de um terço não têm canalização interna da água no domicílio. Ao contrário do observado com a qualidade do abastecimento de água no campo, nas áreas urbanas se observam grandes diferenças, neste particular, em favor das famílias com maior nível de renda per capita. O outro extremo desse espectro regional de condições de abastecimento de água é o Estado de São Paulo onde, nas áreas rurais, praticamente todos os domicílios das famílias chefiadas por trabalhadores agrícolas têm por fonte de abastecimento de água o poço ou nascente e quase dois terços delas têm canalização interna. ... Quanto aos domicílios chefiados por agricultores que residem nas áreas urbanas do Estado de São Paulo, mais de 90% têm acesso à rede geral de água e 85% deles têm canalização interna" (Oliveira et alii, 1991:275/276).

Sem chamar a devida atenção que o dado merece, o referido trabalho aponta para a relativa homogeneização de condições de vida da população nas situações de maior pobreza, que é a pobreza rural nordestina (refletida no fato de haver pouca interferência das condições de renda das famílias em relação ao seu maior ou menor nível de abastecimento de água), em contraposição à crescente diferenciação entre as famílias paulistas conforme seu nível de renda, interferindo na melhora ou piora da qualidade de abastecimento de água por domicílio rural. Este mesmo fato de homogeneização X diferenciação se observa, com sinais trocados, em relação à eletrificação rural: no Nordeste, mesmo entre as famílias de nível de renda relativamente alto, somente um terço dispõem de energia elétrica, enquanto em São Paulo, mesmo entre famílias de menor nível de renda per capita, cerca de três quartos dispõem de energia elétrica.

O mais recente estudo de Lopes (1982) utiliza indicadores que lhe permitem estabelecer uma distinção entre a pobreza estrutural ou crônica e a pobreza conjuntural ou transitória. O método para chegar a uma tal classificação foi o cruzamento dos níveis de pobreza dos domicílios com base na linha de pobreza (Indigentes, Pobres Não Indigentes e Não Pobres) com a sua posição, segundo tenham ou

não as necessidades básicas satisfeitas, que por sua vez se baseia na combinação de certas características físicas da habitação que apontam para más condições sanitárias, e satisfação de condições sociais básicas, como o atendimento à escola para crianças de 7 a 11 anos. Do que resultou a classificação das famílias em "pobres estruturais" (abaixo da linha de pobreza e com necessidades básicas insatisfeitas); "pobres mais recentes" (abaixo da linha de pobreza e com necessidades básicas satisfeitas); "pobres por NBI" (acima da linha de pobreza e com necessidades básicas insatisfeitas); ou simplesmente "não pobres" (acima da linha de pobreza e com necessidades básicas satisfeitas).

O uso dessa classificação possibilitou ao autor chegar a uma análise dos níveis de pobreza segundo regiões que mostra uma situação social muito pior das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, comparativamente às regiões Sudeste e Sul do país. Limito-me aqui apenas a apontar algumas das conclusões do estudo, sem entrar em toda a riqueza de informações que transparece nos dados das tabelas. Se o nível de análise apenas baseado na linha de pobreza já mostrara, em passagem anterior do mesmo estudo, que aquelas regiões mais pobres concentram 54% dos domicílios indigentes e 41% dos domicílios pobres não indigentes (quando têm apenas cerca de 30% do total de domicílios urbanos do país), a conjugação da variável necessidades básicas mostra uma distinção inter-regional ainda mais acentuada. "A proporção de pobreza estrutural no total de pobres é 0,84 e 0,81 no Norte/Centro-Oeste e no Nordeste respectivamente, e 0,42 e 0,41 no Sudeste e Sul" (Lopes, 1992:52).

Para os propósitos do argumento aqui desenvolvido, ressalto ainda uma importante conclusão dessa pesquisa sobre algumas características relativas ao trabalho e à renda, que polarizam os diferenciais de pobreza não entre os dois grandes espaços em que o autor alocou o Brasil rico e o Brasil pobre, mas entre duas de suas regiões componentes, o Sudeste e o Nordeste. Uma dessas características diferenciais é o fato de no Nordeste os pobres e indigentes serem mais segregados em um mercado de trabalho tipicamente pobre. Outra é que destacam-se muito mais no Nordeste do que no Sudeste os trabalhadores por conta própria, analfabetos e sem carteira de trabalho assinada, entre os chefes de domicílios pobres

e indigentes. Ainda, a proporção de domicílios entre os pobres e indigentes sem nenhuma pessoa ocupada ou somente com outras rendas (aposentadoria, pensão, aluguéis, etc.) em vez de renda do trabalho, é maior no Nordeste do que no Sudeste.

A sugestão de "pobreza rica e pobreza pobre" parte sobretudo das conclusões do estudo preliminar de Lopes (1992), quando ele distingue a pobreza crônica da pobreza transitória, sendo a proporção daquela bem maior nas regiões Norte/Centro-Oeste e Nordeste do que nas regiões Sudeste e Sul. Nessa perspectiva, ressurgiu a questão regional pela ótica da desigualdade social, quando pela ótica do desenvolvimento econômico ela tinha de certo modo se escondido por trás de uma integração do espaço nacional urbano e industrial. Esse é um dos assuntos que vou abordar em seguida.

3. Desigualdade Regional

A cantilena das velhas elites e das oligarquias que usam a questão regional como ancoradouro para se apropriar dos favores e benesses governamentais em seu benefício, em muito tem contribuído para desqualificar a relevância da questão regional no cenário político nacional. Os organismos de foro regional esvaziaram-se, o poder local regional vestiu novas vestimentas adaptadas aos novos tempos e os pobres se tornaram mais pobres.

A desigualdade regional, que num certo ponto de nosso processo de desenvolvimento econômico virou "questão" que se expressou num intenso debate e resultou em políticas e programas de governo, é um assunto de controvérsias e sobre o qual muito já se escreveu (cito especialmente algumas abordagens mais recentes sobre o assunto: Oliveira, 1977; Cano, 1981; Maranhão, 1984; Carvalho, 1987; Carvalho, 1988). Foge aos objetivos desta tese discutir essa questão em diálogo com qualquer dessas

abordagens, até porque o debate só faria sentido se travado com os autores que tratam a desigualdade regional enquanto questão (Oliveira, 1977) e não enquanto desequilíbrio entre regiões (Cano, 1981).

O assunto de que vou tratar para concluir este capítulo sobre a trama das desigualdades é apenas a análise das consequências da expressão regionalizada da desigualdade social, tal como foi apresentada na seção anterior através dos dados sobre pobreza para a última década.

Para abordar esse assunto, porém, tomo como pressuposto básico um enunciado ao qual me referi em um dos primeiros parágrafos da seção sobre "Cultura Política e Democracia" do primeiro capítulo, quando afirmo que a massa dos excluídos dos direitos na sociedade brasileira foi se alargando a cada novo pacto de poder e a economia ajustando-se a essa marca de desigualdade. O que aqueles pactos de poder (no contexto daquela análise, referi-me sobretudo à abolição da escravatura e ao pacto da revolução de 30) significaram em termos de aumento de exclusão da população brasileira em relação aos direitos básicos de cidadania, tem relação com o fato de terem sido pactos que deixarem intocada a estrutura agrária. A questão regional é então, nessa perspectiva, resultado de nossa questão agrária.

Esse pressuposto me põe em diálogo direto com algumas interpretações correntes sobre o desenvolvimento econômico, ou, mais especificamente, os ciclos da economia brasileira e suas consequências sobre o perfil da sociedade. Os fundamentos que norteiam minha explicação, por serem novos para mim, estão possivelmente ainda pouco consistentes enquanto uma explicação acabada. Tomo contudo a ousadia de colocá-la à mesa para discussão, pois é um dos argumentos que faz a ponte entre a cultura da desigualdade discutida no primeiro capítulo e os assuntos da pobreza de que vou tratar nos capítulos subsequentes, sobretudo ao abordar os programas de governo.

A extrema desigualdade na distribuição de renda que caracteriza a sociedade brasileira é em geral interpretada pelos economistas como sendo fruto de nosso modelo de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, é um componente estrutural da relação da economia com a sociedade, que marca o desenvolvimento brasileiro desde fases bem anteriores à década de 60. Os autores partem em geral da

fase em que a indústria manufatureira passa a ser o eixo dinâmico da economia, em contraposição a uma fase anterior de economia agrário-exportadora. Tomei aqui alguns estudos que mostram exemplarmente essa perspectiva da relação entre o modelo de desenvolvimento e as características da desigualdade na distribuição de renda na sociedade brasileira.

Início com um estudo de José Serra, que tem sido paradigmático enquanto base explicativa para a questão da desigualdade associada aos ciclos econômicos (ver, por exemplo, Faria, 1983 e Abranches, 1985). Analisando o período pós-guerra, aquele autor ressalta que, "em termos de tendência a longo prazo, o Produto Interno Bruto cresceu no pós-guerra a uma taxa média que ultrapassa os 7 por cento ao ano, o que significa dobrar seu volume a cada dez anos e aumentar mais de dez vezes entre 1945 e 1980 (...) O rápido crescimento do PIB, sob a liderança do setor manufatureiro, cuja expansão foi de 9 por cento ao ano, acompanhou profundas transformações na estrutura econômico-social brasileira" (Serra, 1982:6). Estas transformações significaram a maior participação do setor industrial manufatureiro na Renda Interna (com destaque, dentro do setor manufatureiro, para os setores de bens de produção e de bens de consumo duráveis) versus a redução da participação relativa do setor agrícola, cujas exportações perderam importância enquanto "principal fonte de demanda para o crescimento", ao tempo em que também diversificaram sua pauta durante o seu rápido crescimento que se observou a partir de meados dos anos 60. Um outro dado apontado nessas transformações foi o fechamento da economia às importações, apesar do amplo recurso ao financiamento externo.

A sociedade que emerge dessa "intensidade de crescimento e das transformações estruturais da economia brasileira" (Serra, 1982: 10) é bastante distinta daquela sociedade rural que a precedeu. Cresceu a proporção da população ocupada na indústria e nos serviços urbanos (que inclui o setor informal do mercado de trabalho) e essas modificações foram acompanhadas por aumentos no níveis de escolaridade da população e um declínio da proporção de analfabetos. Porém, esse estilo de crescimento tem como uma de suas características marcantes (característica essa que pode ter produzido, coexistido

ou até viabilizado aquele dinamismo de crescimento, segundo argumenta o autor citado acima) a ampliação das desigualdades sociais e a preservação de grandes margens de pobreza absoluta.

A ampliação das desigualdades sociais e a preservação da pobreza, enquanto componentes do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, foram fatores apontados pioneiramente pela chamada escola estruturalista latino-americana. A desigualdade social dos países subdesenvolvidos, nessa perspectiva, tem origem na própria posição periférica desses países em relação aos desenvolvidos. A racionalidade que está por trás dessa proposição é a do modelo de substituição de importações, no qual a produtividade aumenta como resultado das exportações de matérias-primas, causando em consequência uma expansão e diversificação da demanda por parte apenas de uma pequena parcela da sociedade. Está implícita nesse modelo a capacidade dos países centrais de controlar as técnicas e impor padrões de consumo. E dele resulta um crescente desequilíbrio entre o nível de consumo de uma minoria da população e o da massa da população que permanece marginalizada dos benefícios do desenvolvimento dependente (além de Aníbal Pinto, já citado na seção primeira deste capítulo, o outro legítimo representante da escola estruturalista é Celso Furtado, de quem retirei, um tanto sinteticamente, as interpretações acima enunciadas. Furtado, 1972).

Ao dialogar e se contrapor ao modelo estruturalista da Cepal, no qual os fatores internos de acumulação e não a relação externa é que definiriam o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, Francisco de Oliveira reflete também sobre a questão da relação economia X sociedade, através de argumentos que são de muita valia para o meu próprio argumento nesta parte do trabalho. Para ele, o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial é datado com a Revolução de 1930. No bojo do processo de consolidação da sociedade urbano-industrial, "a produtividade industrial crescia enormemente, o que, contraposto ao quadro da força de trabalho (onde a legislação trabalhista igualava reduzindo, antes que incrementando, o preço da força de trabalho) e ajudado pelo tipo de intervenção estatal descrito, deu margem à enorme

acumulação industrial das três últimas décadas. Nessa combinação é que está a raiz da tendência à concentração da renda na economia brasileira". Isso, que o autor chama modelo concentracionista, deve-se sobretudo "à redefinição das relações trabalho-capital, à enorme ampliação do 'exército industrial de reserva', ao aumento da taxa de exploração, às velocidades diferenciais de crescimento de salários e produtividade que reforçaram a acumulação" (Oliveira, 1972:20, 23/24).

A explicação de Oliveira (1972) distingue-a das anteriormente apresentadas, na medida em que a própria sociedade, no seu componente essencial da estrutura de classes e no processo de exploração que está na base dessa estrutura, é o elemento central da definição da acumulação geradora da concentração de renda. E é precisamente o uso desse instrumental teórico, em última análise fundado na dinâmica da própria sociedade (não nos esqueçamos que o capital é antes de tudo uma relação social, como dizia o velho Marx, aqui tão bem apropriado por Oliveira), que permite à "Crítica à Razão Dualista" avançar na explicação dessa sociedade desigual pelos seus elementos de exclusão, vital no próprio dinamismo da economia.

Na explicação do perfil da sociedade pelos ciclos de desenvolvimento econômico, o próprio desenvolvimento econômico é considerado, para usar de um jargão sociológico, como a variável independente, sendo a sociedade a variável dependente. Portanto, os ciclos e mudanças estruturais determinados por certos modelos de desenvolvimento econômico seriam responsáveis pela configuração da sociedade. Assim, na interpretação de Serra (1982), por exemplo, a sociedade se esconde quase completamente atrás do crescimento do PIB, que ocasiona transformações na estrutura econômico-social. A sociedade que emerge (a expressão é do autor, aqui apenas grifada para dar destaque) dessa intensidade de crescimento e transformações estruturais é a sociedade urbana, industrial, com aumento da escolaridade, mas, em compensação, uma sociedade desigual e pobre. Já na explicação de Oliveira (1972), observa-se quase que uma inversão das variáveis, estando a sociedade a determinar o perfil do modelo de desenvolvimento econômico. Mas essa conclusão se esboça apenas ao final do ensaio, quando

toda a argumentação havia sido erigida sobre a base dos pressupostos econômicos por ele mesmo definidos como as "possibilidades estruturais".

Os estudos que têm abordado a questão da pobreza na última década, ao associarem-na aos ciclos da economia desse curto período, reforçam a explicação da determinação da economia sobre o perfil da sociedade (Faria, 1992; Bonelli e Sedlacek, 1991; Romão, 1991; além dos demais autores analisados na seção anterior a propósito do tema "pobreza rica e pobreza pobre"). Na mesma direção se situa o estudo de Romão (1991), que junta dados dos Censos e das PNADs de 1960 até 1988 para avaliar a distribuição de renda e a pobreza no Brasil como um todo e nas regiões. Uma de suas conclusões é que a incidência da pobreza no Brasil cai sistematicamente como reflexo natural do intenso crescimento econômico, tal como observado por ele até 1980. Ou seja, no que se refere à incidência da pobreza, medida pela linha de pobreza absoluta, observa-se que ela depende basicamente do ciclo econômico, crescendo com a recessão e diminuindo com o crescimento.

A relação entre o desenvolvimento econômico e os níveis de pobreza da população tem implicações para toda uma linha de discussão que tem dado muito o que escrever a técnicos e consultores das Nações Unidas, Banco Mundial e outros órgãos de foro internacional. Tudo começou antes, com a famosa "curva de Kuznets", pela qual aponta-se uma correspondência observável entre os níveis de renda per capita e as desigualdades distributivas. Assim, aos baixos níveis de renda per capita corresponderiam pequenas desigualdades distributivas; nos níveis intermediários, as desigualdades aumentam; e a partir de um certo nível de renda a desigualdade começa a diminuir continuamente (Bacha, 1978). Essa teoria de certo modo está por trás de justificativas do tipo deixar primeiro crescer o bolo para depois repartir, ou mesmo justificar perfis desiguais de renda pela simples constatação de que se está numa fase intermediária e que esta desigualdade vai naturalmente diminuir com o maior crescimento da economia.

A relação entre o crescimento econômico, a pobreza e a distribuição de renda tem sido pensada, porém, sobretudo para o contexto dos países em desenvolvimento, tendo em vista que para esses países,

ao contrário do que foi observado por Kuznets para países da Europa, os níveis de desigualdade social têm teimosamente persistido, mesmo frente a taxas elevadas de crescimento econômico. Foi nesse contexto que se levantou uma grande controvérsia, a partir de uma teoria que tem estreito parentesco com aquela famosa curva de Kuznets. Trata-se da proposição do trickle-down, ou seja, de supor que se a economia está em crescimento, seus efeitos chegarão, muito embora em ritmo de "conta-gotas", até as camadas mais pobres da população. Essa teoria recebeu grande contra-ofensiva por parte de autores igualmente vinculados aos organismos de foro internacional (Adelman, 1979; Fields, 1989; Burki and Haq, 1981; Salmen, 1990; Leonard, 1982).

À parte os argumentos constantes nessa controvérsia, uma das conclusões que emerge no contexto de alguns dos estudos abordados neste capítulo (Lopes e Gottschalk, 1990; Lopes, 1992; Oliveira, 1991; Rocha, 1991; Romão, 1991) é a de que existe uma realidade da pobreza que se coloca para além das flutuações da pobreza de acordo com a conjuntura de crescimento ou estagnação da economia. Isto é, enquanto umas regiões são afetadas frente aos ciclos conjunturais da economia, outras ficam menos sujeitas a tais flutuações. Além de os índices de pobreza serem gritantemente maiores nas regiões Norte, Centro-Oeste e sobretudo Nordeste, estas são regiões menos afetadas tanto pelos ciclos de maior dinamismo como pelos de maior depressão da economia. Qual a qualidade dessa pobreza, que não apenas é de proporções significativamente maiores, mas é também estrutural e crônica, para usar da feliz expressão de Lopes?

Na região Nordeste, onde é mais grave o problema da pobreza, haveria que se construir índices de qualidade diferente. Índices que estivessem mais próximos aos programas de atuação do governo na região, como, por exemplo, os programas do tipo "Frentes de Emergência" nas épocas das secas. Talvez, aí sim, pudessem se verificar possíveis flutuações nas condições de pobreza. Em entrevista com um técnico de governo de um dos pequenos estados do Nordeste, ele me mostrava com cifras, às quais infelizmente não pude ter acesso naquela ocasião, como a arrecadação do ICM daquele estado (Rio

Grande do Norte) havia sido afetada positivamente enquanto duraram as "Frentes de Emergência" daquele período da seca, período esse que analisei apenas para o estado de Pernambuco (assunto do próximo capítulo).

Nos próximos capítulos vou explorar as implicações qualitativas da pobreza que aparece nos dados quantitativos apresentados neste capítulo. Tais implicações qualitativas me remetem de volta aos pressupostos que trabalhei no capítulo primeiro, sobre a cultura da desigualdade. A cultura da dádiva, que se atualiza e redefine através dos programas de governo de nosso Welfare State, poderão mostrar então que, para além do recorte espacial que define regiões mais e menos pobres, os fatores de pobreza e exclusão tendem a se espalhar por toda a sociedade brasileira.

III. O DRAMA DA SECA

Em que consiste este drama? Ainda haveria algo a ser dito sobre ele, depois do tanto que já se escreveu sobre o assunto? É a pergunta a ser feita com propriedade logo ao início deste capítulo. Certamente já não é o drama de Fabiano e sua família, das Vidas Secas de Graciliano Ramos. Flagelados retirantes na plena expressão do termo, correndo da seca inclemente em busca de novos pousios verdes em terras alheias. Fabiano vaqueiro, um cabra, como ele mesmo se pensava nos momentos de lucidez sombria. Um cabra sujeito ao patrão e que somente vislumbrava saída para essa herança de sujeição herdada do pai e do avô se um dia tivesse coragem de largar tudo para entrar no cangaço.

Graciliano Ramos encerra sua obra maior com o capítulo urbano desse drama, na fantasia realista de Sinhá Vitória, a figura forte e perspicaz da história, como sói acontecer aos personagens femininos entre os pobres rurais brasileiros. O homem, um bruto, quase animal. A mulher, que sabia fazer contas com as sementes separadas. Porém a fantasia que permeia a angústia permanente da sujeição de Fabiano, cuja itinerância termina fatalmente em mais uma sujeição, é entrar na vida do cangaço, se desgraçar de uma vez, matar o patrão, o soldado amarelo e todos os que mandam nele. Deixaria de ser "um cabra" para ser "cabra da peste", vingando aquela sujeição humilhante, nem que para isso tivesse que passar o resto de seus dias amargando atrás das grades.

Sempre me intrigou essa expressão "cabra", gênero feminino do animal mais simbólico do sertão e da seca, para nomear justamente o seu contrário, o lado da macheza do homem sertanejo, o cabra da peste. A outra face é a do cabra submisso, numa relação de total subserviência ao patrão senhor de terras. Quando, bem depois de Graciliano Ramos e das vidas secas por ele retratadas, um cineasta quis expressar um marco importante da revolta camponesa nordestina, era o "Cabra marcado para morrer", na feliz expressão de Coutinho.

Respondendo ao meu próprio questionamento acima, diria que o drama da seca não estava nos meus planos no projeto de pesquisa. Ele apareceu no momento em que comecei o levantamento de dados junto às fontes impressas. Aí foi a seca (e todo o seu aparato institucional) o principal assunto tratado naquela fonte de pesquisa. E que terminou me enredando no seu drama, me levando a ver de forma distinta do que tinha planejado no projeto de pesquisa, como hipótese de trabalho, a questão do poder local. De Fabiano, o personagem principal do drama da seca de hoje conserva o rosto marcado pela pobreza, encoberto pelo chapéu de couro ou de palha. Mas já não é o cabra, tal como Fabiano se pensava na sua sujeição objetiva ou nas suas fantasias de romper o círculo infundável dessa submissão pela violência. O movimento sindical dos trabalhadores rurais e não mais a família isolada de Fabiano é talvez o personagem mais novo desse drama na sua versão atual. Acompanhado de uma presença mais forte e marcante do Estado e seu aparato burocrático ramificado pelos rincões mais distantes, e de um poder local redefinido frente a esse Estado forte.

1. A Grande Seca dos Anos 80

"O Polígono das Secas, situado na região Nordeste, tem grandes possibilidades de sofrer, a partir de 1979, acentuado período de seca. Essa conclusão está contida no presente relatório, cujo objetivo principal é o equacionamento do problema da variabilidade das chuvas no Nordeste. Mas não poderíamos nos furtar de divulgar este resultado preliminar em razão da urgência de providências e da gravidade do fenômeno estudado. O prognóstico baseia-se em ciclos que funcionam como precursores da formulação matemática em que se apóia nossa advertência, a qual não deve ser rejeitada, levando-se em conta que a calamidade climática que se aproxima afetará quase um terço da população brasileira"

(Trecho de Relatório confidencial)

06/78 enviado pelo Centro Tecnológico da Aeronáutica a diversos ministérios. Apud Paula e Benjamin, 1986:6). A grande seca que durou 5 anos (1979 a 1983) distinguiu-se das anteriores não apenas por ter sido assim prevista, deixando para trás o tempo do mau agouro das arribações ou de vários outros sinais da natureza que o matuto toma como indicadores para saber se o próximo será um ano bom ou de seca. Por algum curto período de tempo, nos seus momentos finais, a grande seca foi unificadora de preocupação nacional via nossa universalização da mídia (leia-se: Rede Globo). E a grande seca foi sobretudo o fórum de aglutinação de lutas dos trabalhadores rurais, que, via Igreja e Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, posicionou-se, reivindicou, e não apenas pediu favores ao governo.

Sem comentários sobre a primeira especificidade aqui ressaltada da grande seca, relativa ao seu prenúncio científico de caráter confidencial, passo a comentar as duas outras especificidades da grande seca dos anos 80 que têm a ver mais diretamente com seus aspectos sociais.

A divulgação da seca através do principal meio de comunicação de massa existente no país, que ironicamente é de domínio privado e não público, marcou momentos de grande comoção nacional, momentos esses perdidos na curta memória que caracteriza a sociedade de massas, atribulada com a sucessão de fatos que vão quase que engolindo uns aos outros. À chegada da epidemia do cólera uma década após essa grande seca, mudava a catástrofe da natureza, mas a mesmice da ignorância e pobreza da população atingida continuava como dantes. A Igreja dos pobres (como estou aqui chamando aquela igreja da Teologia da Libertação, dos Encontros de Itaici, que se comprometeu com as lutas populares e com a reforma agrária), pesquisas realizadas e registros na imprensa arrolados em alguns textos escritos nos momentos de impacto, são testemunhos daqueles momentos de comoção nacional. Cito, por exemplo, o texto produzido nos momentos imediatos que sucederam à grande seca, produzido pela CPT, CEPAC e IBASE, intitulado "O Genocídio do Nordeste - 1979-1983". O texto-denúncia traz a relação dos nomes dos mortos naquela seca, levantados pela pesquisa que originou a sua edição, e é sintetizado nas fortes palavras de Herbert de Souza ao impacto de sua participação no seminário sobre a seca no

Nordeste organizado pela CNBB/Regional Nordeste. Foi nesse seminário que se caracterizaram tais mortes como genocídio: "milhares (ou milhões) de pessoas haviam sido programadas em silenciosa ordem e sob guarda do Estado para morrer de fome (...) 5 mil nomes foram escritos nas fichas que as comunidades de base pesquisaram junto às famílias (...) E vimos que a maioria esmagadora eram crianças e que o genocídio, portanto, havia sido um infanticídio" (CPT/CEPAC/IBASE, s/d:115).

Quinze mil e trezentos cruzeiros. Era esse o salário recebido pelos trabalhadores da Frente de Emergência naquela grande seca. Esse número foi de tal forma simbólico da situação da seca que vê-lo repetido em todos, ou quase todos os textos a ela referentes (são muitos os textos, e naturalmente tive acesso a apenas alguns: Domingos Neto e Borges, 1983; Cavalcanti, 1984; Pandolfi, 1982; Paula e Benjamin, 1986; CPT/CEPAC/IBASE, s.d.), vê-lo enunciado por tantos trabalhadores entrevistados, confere-lhe um significado que ultrapassa o seu valor real de troca: 1/3 do salário mínimo vigente à época, ou 10 dólares por mês. A mobilização dos trabalhadores em torno do significado desse pagamento, das limitações dele para o sustento da família, das limitações de não ser possível todos os membros da família trabalharem nas Frentes, tudo isso foi tomando corpo em cinco anos de seca e de "alistamento" dos trabalhadores. Retornarei a esse tema no capítulo final desta segunda parte da tese, quando for analisar os movimentos populares.

O número de alistados ao início da grande seca era de 450 mil, em 1979, quando em 1958 esse número foi de 550 mil e em 1970 de 449 mil (Cavalcanti, 1984:190). Porém o prolongamento da seca por cinco anos consecutivos alargou em muito esse contingente de trabalhadores empregados nas Frentes de Emergência, de tal forma que, no último ano da seca (no mês de setembro de 1983, segundo Paula e Benjamin, 1985:66), o programa empregava quase 2 milhões de pessoas. Outra fonte consultada revela uma quantia bem maior, de cerca de 3 milhões de empregados que teriam sido mantidos em 1983 nas Frentes de Emergência do Nordeste (Magalhães, 1991:30).

Ao tempo em que as imagens da Rede Globo traziam para dentro dos lares ascéticos da classe média brasileira cenas de famílias famintas e crianças deformadas pela verminose e doenças próprias à desnutrição, semelhantes às de Biafra, a imprensa escrita tecia argumentos, talvez tão bem intencionados quanto os de nossos primeiros estudos raciais na passagem do século, sobre o nascimento de uma sub-raça nordestina constituída de nanicos. "Das crianças do Nordeste urbano e rural, aproximadamente 3 milhões e 500 mil, ou seja, 69%, estão afetadas irremediavelmente pelo nanismo: deficiência estatural (crescimento) causada pela ingestão insuficiente de alimentos por períodos prolongados. Este é um dos dados impressionantes do mais recente estudo feito sobre aspectos nutricionais no Brasil pela Unicef" (Jornal do Brasil, 11/9/83, apud Paula e Benjamin, 1985:77). Tal como os primeiros estudos raciais têm sua contraface no preconceito contra os negros recém-libertos, esses argumentos da sub-raça nordestina também têm sua contraface no preconceito contra os nordestinos. A pesquisa de Pierucci se defrontaria com ambos os preconceitos expressos nas entrevistas de campo, cujo objetivo não se dirigia a estudar tal preconceito e sim à nova direita em São Paulo (Pierucci, 1987). O preconceito aparecia sem ser chamado, a ponto de resultar em sua abordagem como elemento central de explicação daquele estudo¹.

É de supor que um tal preconceito contra nordestinos não nasceu simplesmente do impacto das constatações relativas à sub-raça de nanicos nordestinos, mas no momento em que os primeiros fluxos migratórios inter-regionais dos anos 50 trouxeram para o Centro-Sul do país um contingente de

¹ O citado artigo de Flávio Pierucci motivou uma entrevista sua nas páginas amarelas da revista Veja, pouco depois daquela publicação nos Novos Estudos Cebrap. Dom Francisco, bispo do município sertanejo de Afogados da Ingazeira, em Pernambuco, havia lido essa matéria da Veja quando concedeu a primeira entrevista para a nossa pesquisa. Ao saber a filiação institucional da pesquisa de Flávio Pierucci ao Cebrap, quis saber mais detalhes sobre ela, acrescentando ele próprio sua interpretação. Dizia ser totalmente improcedente o julgamento de que o nordestino estaria causando um ônus a São Paulo. Ora, dizia ele, bem ou mal são os postos de saúde que vacinam e as escolas que ensinam tudo o que esse nordestino carrega como bagagem para servir como mão-de-obra em São Paulo. Além do que, como sói acontecer com os fluxos migratórios em geral, saem da região os mais bem qualificados. E ele comparava esse fluxo migratório com o grande dispêndio dos Seminários, que gastam uma imensidade de recursos para dali saírem poucas vocações sacerdotais. Se pudesse se abstrair o valor em si dessa formação do seminarista (independente do objetivo de formar sacerdotes) e considerar mais o valor de se ter um em muitos que serão sacerdotes brasileiros e portanto bons conhecedores de nossa realidade, do ponto de vista do custo/benefício das dioceses, seria sem dúvida muito mais vantajoso trazer padres já totalmente formados vindos de outros países. O paralelo com a migração inter-regional fica evidente: o Nordeste, sim, é que estaria perdendo em tudo por tudo com essa saída do melhor de sua força de trabalho para alimentar as indústrias, os serviços e a agricultura no Sul do país.

trabalhadores colocados em geral em posições inferiores do mercado de trabalho. Porém o argumento "científico" da sub-raça de nanicos fornecia um dos canais de expressão para aquele preconceito².

Retorno o fio à meada, após toda essa digressão a respeito de uma das evidências tornada explícita pela mídia, da formação de uma sub-raça de nanicos nordestinos (pouco importando aqui analisar seus fundamentos de verdade científica) e as consequências dessa constatação do ponto de vista da solidificação de um preconceito regional contra o Nordeste. Retorno à terceira especificidade da grande seca, enquanto fórum de aglutinação de lutas dos trabalhadores rurais.

O agravamento das condições de vida da população nordestina, ao cabo dos vários programas de governo implantados na região, tomou conotações ainda mais dramáticas durante aquele prolongado período de seca, ao qual se seguiu um ano de inundações que igualmente teve consequências desastrosas para a agricultura das amplas regiões atingidas. A reiteração da miséria trouxe em seu bojo, dessa vez mais do que antes, a denúncia das políticas de combate às secas e de sua manipulação pela oligarquia local, para o que teve um papel relevante a sua divulgação nos rincões mais distantes pela televisão. Essa denúncia esteve também relacionada à mudança na sistemática de trabalho nas "frentes de trabalho", nomeadas então de "frentes de emergência", pois o trabalho dos flagelados passou a beneficiar mais diretamente a grande propriedade. "Se antes algumas obras ainda guardavam certo interesse comunitário, como no caso das estradas e prédios públicos, a partir de então a mão-de-obra alistada era ocupada com cercas, aguadas, barreiras, habitações, currais, silos, armazéns, cisternas, desmatamentos

² O preconceito regional aplica-se naturalmente ao assim chamado "baiano", o nordestino pobre que se integra às ocupações que estão na base dos mais baixos salários e prestígio. A ele também é imputado um certo estereótipo racial, pois o baiano típico é negro ou mulato e baixinho. A necessidade de integração na nova sociedade, em comparação com o que deixaram para trás, leva de imediato o baiano a tentar assimilar aquilo que está aparentemente ao seu alcance, que é o modo de falar paulista, com erres e esses diferentes dos seus de origem. No que terminam por perder a maior riqueza de vocabulário, associando os erros de concordância e outras simplificações do português pasteurizado do Sul Maravilha com o moderno. Tal como outros migrantes, contudo, preservam no recinto do lar ou do bairro a sua identidade cultural, que alimenta emissoras de rádio que embalam operários de construção civil, vigias, empregadas domésticas, na sua labuta diária. Uma das quais (Rádio Atual), situada no maior bairro nordestino em São Paulo (São Miguel Paulista) e que foi motivo da mais recente expressão do preconceito antinordestino por parte de grupo um neonazista, que por sua vez deu visibilidade a esse preconceito, na medida em que o fato (pichação de slogans antinordestinos na sede da rádio) foi amplamente divulgado na imprensa (setembro/outubro de 1992).

etc. Trabalhos que representavam investimentos importantes nas propriedades. Os donos de terras, assim, podiam realizar melhoramentos impossíveis mesmo em épocas de "bom inverno" (Domingos Neto e Borges, 1983:137). Apesar de tal mudança de sistemática das Frentes ter sido justificada pelo governo como uma maneira de evitar as grandes obras, que provocavam intensos movimentos populacionais, separando as famílias, o que foi reconhecido como verdadeiro, "essa estratégia foi questionada sob o seu aspecto social, na medida em que correspondia a uma doação, pelo Governo, aos proprietários de terras, do trabalho realizado pelos empregados do Programa de Emergência. Embora resolvesse o problema de curto prazo, levava, no longo prazo, a um aumento da dependência dos trabalhadores em relação aos donos de terra" (Magalhães, 1991:30).

O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, através de seus encontros regionais de federações e sindicatos de trabalhadores na agricultura, dentro da peculiaridade de sua organização que congrega pequenos produtores e assalariados agrícolas, ensaia suas primeiras reivindicações em contraposição às políticas do governo. As reivindicações, expressas nos diversos encontros sindicais realizados no Nordeste em plena ocorrência dos anos daquela grande estiagem, inscrevem-se num quadro recorrente: pagamento de salário não inferior ao salário mínimo legal, pagamento semanal no dia da feira, não interferência de políticos ou proprietários na inscrição de trabalhadores. O caráter recorrente dessas reivindicações revela que elas não espelham problemas em si, mas antes remetem ao problema do uso e posse da terra. Pelo menos é assim que o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais vê o problema, imputando à ação do Estado parte da responsabilidade no processo de concentração da propriedade da terra. Daí que a sua proposta de política alternativa se concentre na alteração do atual quadro fundiário, tendo a reforma agrária como única saída.

O teor da denúncia dos movimentos populares, veiculada pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, pelos movimentos de base da Igreja, está portanto fundamentado na crítica às políticas governamentais, cooptadas pelos grupos dominantes locais, no sentido de que elas reproduzem

e reforçam a estrutura agrária preexistente e reiteram a situação secular de pobreza das classes dominadas. Frente à "má aplicação" das verbas, preconiza-se a sua aplicação adequada dentro dos programas para os quais foram destinadas e o maior controle das políticas pelos próprios movimentos populares.

O importante a reter aqui em relação à participação dos trabalhadores na própria sistemática de implementação das Frentes de Emergência, através do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e da Igreja, é que vitórias foram conseguidas e isso não deixou de ter consequências importantes para a trajetória de luta desses trabalhadores daí em diante. Uma dessas pequenas vitórias foi que "de 1981 a 1983 houve uma mudança de orientação, passando-se a evitar obras no interior de propriedades, exceto obras hídricas, onde os proprietários concordavam em permitir o uso da água pelas comunidades. Foram privilegiadas ações de interesse comunitário, de uso coletivo" (Magalhães, 1991:30). Outro ponto a reter é que o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais passou a desempenhar, a partir sobretudo dessa grande seca dos anos 80, um papel de destaque no seu drama, ao lado de outros atores mais antigos.

Vejamos no contexto de mais uma seca como interagiram velhos e novos atores desse drama antigo.

2. A Seca de 1987/88 em Pernambuco - Atores do Drama

A pesquisa por mim realizada no Cebrap (1977 a 1979) que fornece os principais subsídios empíricos para esta segunda parte da tese, inclui como um dos indicadores notícias de imprensa que foram processadas em um programa de computador (ver anexo I). A tabela 3 mostra que o total de notícias relacionadas à seca (incluindo aquelas relativas às frentes de emergência; aos carros-pipa e recursos hídricos; e aos movimentos de saques e invasões) representava 42,4% do total das notícias

arroladas em ementas dentro dos temas abordados pelo nosso programa Notebook. Esta tabela evidencia sobretudo isso: que o tema da seca, considerando que o período abordado na coleta dos dados incluiu um ano de seca, é o que mais mobilizou a imprensa. E o fator político é sem dúvida um dos principais fatores que impulsiona a imprensa na sua seleção de notícias para divulgação. Na verdade, a seca se concentrou no ano agrícola 1987/88, e isso se expressa no volume maior de notícias nesses dois anos, sobretudo no primeiro: do total das 1.205 notícias relacionadas à seca, 52% foram veiculadas no período julho a dezembro de 1987, ou seja, o período de início da seca; 42% foram veiculadas durante o ano de 1988; e apenas 6% foram veiculadas no período de janeiro a junho de 1989 (ver esses dados na tabela 4).

O tema que seria central para a coleta desse material de imprensa, relativo ao pequeno produtor rural no âmbito do PAPP (Programa de Assistência ao Pequeno Produtor Rural), mobilizou apenas 9,2% das notícias da imprensa, sendo que as notícias gerais sobre os programas de governo que estavam em curso naquele período (PAPP, Programa São Vicente e Programa Padre Cícero), mobilizaram 13,1% das notícias (ver tabela 3). Vale anotar ainda da tabela 3 que a segunda temática em importância nas notícias arroladas diz respeito aos temas relacionados à questão regional, com 15,2% das notícias.

A tabela 4 mostra essas temáticas gerais com sua distribuição nos três períodos da pesquisa: o segundo semestre de 1987, o ano de 1988 e o primeiro semestre de 1989 (na tabela 4 discriminei os outros temas da vida rural nordestina, que aparecem apenas em conjunto na tabela 3). Pode-se observar então que, dos temas mais relevantes, é apenas a seca que aparece com grande destaque no ano de 1987. E isso tem a ver com o conteúdo dos discursos veiculados a propósito da seca, assunto que será abordado logo a seguir. Da tabela 4 vale ressaltar que os temas que tiveram maior veiculação no ano de 1988 foram frequentemente associados ao momento de discussão nacional em torno dos temas levantados pela Assembléia Nacional Constituinte, que era o destaque naquele ano. Isso foi verdade sobretudo em relação aos temas "Questão Regional" e "Questão Agrária".

Tabcla 3 - Temas Seleccionados na Imprensa - Período Julho de 1987
a Junho de 1989

Temas	no. de aparições	%
<u>Relacionados à Seca</u>	<u>1.205</u>	<u>42,4</u>
Frentes de Emergência	811	28,6
Carros Pipa e Recursos Hídricos	251	8,8
Saques e Invasões	143	5,0
<u>Relacionados à Questão Regional</u>	<u>433</u>	<u>15,2</u>
Unidade Regional	336	11,8
Sistema Tributário e Federalismo	80	2,8
Dívida Interna e Externa	17	0,6
<u>Relacionados a Programas de Governo em curso na Região</u>	<u>372</u>	<u>13,1</u>
PAPP	257	9,0
Programa São Vicente	67	2,4
Programa Padre Cícero	48	1,7
<u>Relacionados ao Pequeno Produtor no âmbito do PAPP</u>	<u>262</u>	<u>9,2</u>
Comercialização, Crédito, Política agrícola e Abastecimento	154	5,4
Linha Produtiva	37	1,3
Extensão Rural e Assistência Técnica	30	1,1
Geração e Difusão de Tecnologia	17	0,6
Desenvolvimento de Comunidade	13	0,5
Saúde e Educação	6	0,2
Administração Interna do Programa	5	0,1
<u>Relacionados a outros temas da Vida Rural no Nordeste</u>	<u>572</u>	<u>20,1</u>
<u>Total</u>	<u>2.844</u>	<u>100,0</u>

Fonte: Arquivo de jornais da pesquisa

Tabela 4 - Temas na Imprensa Distribuídos no Tempo - 1987-1989

TEMAS	Julho a Dezembro de 1987		1988		Janeiro a Junho de 1989		Total	
	Nº de aparições	%	Nº de aparições	%	Nº de aparições	%	Nº de aparições	%
Seca	625	51,9	507	42,1	73	6,0	1.205	100,0
Questão Regional	85	19,7	295	68,1	53	12,2	433	100,0
Programas de Governo	103	27,6	195	52,4	74	20,0	372	100,0
Pequeno Produtor	58	22,1	186	71,0	18	6,9	262	100,0
Irrigação	48	23,4	150	73,2	7	3,4	205	100,0
Questão Agrária	30	18,3	115	70,1	19	11,6	164	100,0
Crédito-Investimentos	35	21,9	106	66,3	19	11,8	160	100,0
Agroindústria	12	48,0	13	52,0	-	-	25	100,0
Migrações	8	44,4	9	50,0	1	5,6	18	100,0
TOTAL	1.004	35,3	1.576	55,4	264	9,3	2.844	100,0

FONTE: Arquivo de jornais da pesquisa

Para abordar os discursos veiculados a propósito da seca, os vários discursos contidos na classificação "Frentes de Emergência" foram classificados em grandes temas, cruzados pelos vários atores que se manifestaram a propósito de cada tema. Por outro lado, foram feitos dois cortes nos dados da imprensa, com a finalidade de melhor analisar o conteúdo desses discursos. O primeiro foi um corte temporal, tomando-se apenas o período de tempo em que foi mais presente na imprensa a veiculação desse discurso, ou seja, o segundo semestre de 1987 e o primeiro de 1988. E o segundo foi um corte espacial, tomando-se apenas o estado de Pernambuco para analisar o conteúdo dos discursos. O motivo que levou à decisão de concentrar a análise no estado de Pernambuco foi o fato de ter havido naquele estado uma proposta definida de organização das "Frentes de Emergência" por parte do Governo Estadual, proposta essa que provocou uma intensa polêmica nos meios de comunicação, resultando não apenas na expressão de vários atores, como no fato objetivo de que concentrou-se naquele estado o maior número de notícias a respeito do tema "Frentes de Emergência".

Até chegar aos números que constam da tabela 5 foram feitas muitas outras tabulações prévias, com diferentes apresentações. Nessa tabela deixei de lado todos os discursos que continham apenas informações e dados sobre as "Frentes de Emergência". O total de 290 discursos, por sua vez, não significa que houve 290 ementas. Na verdade, o total de notícias sobre esse tema, excetuando aquelas que continham apenas informações fatuais sobre as "Frentes de Emergência", foi 218. Assim, uma ementa poderia dar origem a mais de um discurso e atores pelos quais aquele discurso era veiculado. E finalmente, encerro estes dois longos parágrafos de considerandos sobre os dados da imprensa dizendo que uma parte do que vai aqui escrito foi discutido, à época em que a pesquisa ainda estava em curso no Cebrap, com Otávio Augusto de Castro Freitas, que era então auxiliar de pesquisa. Tanto as ementas sobre "Frentes de Emergência" como aquelas sobre "Saques e Invasões" constituíram material de divulgação da pesquisa, através de boletins remetidos a várias entidades com as quais mantivemos contato durante todo o período de realização da pesquisa, boletins esses cuja redação final ficou a cargo

Tabela 5 - Principais Discursos segundo Atores em um Período de Seca no Estado de Pernambuco - Julho/1987-Julho/1988

DISCURSOS	Legislativo (1)		Governor Estadual		Governor Municipal		Movimento Sindical		Atores Independentes (2)		Igreja		Associações Patronais		Partidos		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
<u>1º Ato</u>																			
. Pedir	36	34,0	9	8,5	18	17,0	14	13,2	18	17,0	3	2,8	7	6,6	1	0,9	106	100,0	36,6
. Solicitar	6	24,0	14	56,0	4	16,0	1	4,0	-	-	-	-	-	-	-	-	25	100,0	8,6
. Organizar	2	9,1	18	81,8	-	-	2	9,1	-	-	-	-	-	-	-	-	22	100,0	7,6
<u>2º Ato</u>																			
. Criticar	31	40,3	4	5,2	19	24,6	7	9,1	5	6,5	6	7,8	2	2,6	3	3,9	77	100,0	26,5
. Defender	11	18,3	30	50,0	4	6,7	5	8,3	4	6,7	2	3,3	-	-	4	6,7	60	100,0	20,7
TOTAL	86	29,7	75	25,9	45	15,5	29	10,0	27	9,3	11	3,8	9	3,1	8	2,7	290	100,0	100,0

(1) A grande maioria que compõe o Legislativo é constituída de deputados estaduais (80%), sendo 14% de deputados federais e 6% de vereadores.

(2) Inclui pequenos agricultores e moradores pobres das periferias das cidades.

FONTE: Arquivo de jornais da pesquisa

de Otávio. Como o que retirei desses boletins para fins de redação deste capítulo foram basicamente os dados da imprensa processados em tabelas e por mim reprocessadas, dispense-me de citações desnecessárias.

Não é incomum encontrar nos textos a referência ao "drama" da seca, pelo que ela encerra de realmente dramático para as populações flageladas. No contexto deste capítulo, minha referência ao drama refere-se mais especificamente aos atores velhos e novos que têm se manifestado nos momentos de seca, dentro de um jogo político em que atuam sobretudo o Estado, o poder local e, mais recentemente, os movimentos populares. Para fazer jus ao drama organizei a tabela 5 em dois atos, que de uma certa forma se sucedem no tempo. No primeiro ato temos o desencadeamento do drama, com a presença marcante de todos os atores na cena do pedir. Sendo que os que mais pedem, pela ordem, são o poder legislativo, o governo municipal, atores independentes e o movimento sindical.

Pedir abrange, nesse contexto, as manifestações relacionadas à problemática do desemprego no meio rural acirrado pela estiagem; pedir a decretação de estado de emergência-calamidade nos municípios ou simplesmente a criação de programas de emergência; pedir a abertura de inscrições para as "Frentes de Emergência", a ampliação de seu número, da quantidade de vagas. Pedidos de reativação das frentes ou manifestações sobre a insuficiência do número de vagas frente à demanda, ou às situações de tensão criadas pela seca e pela perspectiva das "Frentes de Emergência", nos movimentos de saques. Em menor escala, acrescentam-se pedidos de crédito, obras de infra-estrutura urbana, poços, carros-pipa, sementes, tudo relacionado ao desencadeamento da seca. O pedir é sem dúvida a cena mais longa desse primeiro ato, concentrando 1/3 das manifestações dos atores sobre o tema. E essa cena do pedir é a própria expressão daquilo que eu caracterizava no primeiro capítulo como a cultura da dádiva. Só que mudou o provedor da dádiva, agora o Estado e não mais o grande domínio territorial.

Na associação do pedir com o solicitar está expresso o compromisso coronelista redefinido em novas bases. Pedir, pedem todos, porém destacam-se os deputados estaduais, representando seus

respectivos municípios e atendendo às pressões locais³. Pois se a seca é carente de água, é preta de recursos financeiros governamentais não acessíveis em anos de normalidade. O segundo elo da cadeia daquele compromisso, como nos velhos tempos, é o governo estadual. A tabela 5 mostra que mais da metade das solicitações são feitas pelo governo estadual. Que se dirige, também como nos velhos tempos, ao governo federal, no caso corporificado pelo Ministério do Interior e pela Sudene. O teor dessas solicitações diz respeito à imperiosidade de recursos federais para o encaminhamento das medidas de assistência, particularmente para a criação das "Frentes de Emergência".

A terceira cena desse primeiro ato do drama da seca cabe quase inteiramente ao governo estadual. Porém aqui há que qualificar esse governo estadual que organiza as "Frentes de Emergência". Pois é em decorrência da sua vontade política comprometida com as causas populares que o drama tem desdobramentos num segundo ato de crítica e defesa. Em Pernambuco as "Frentes de Emergência" foram organizadas a partir do Governo Estadual, que para tanto criou uma estrutura administrativa especialmente destinada a tal finalidade dentro da Secretaria da Agricultura. Foram o GEACS (Grupos de Ação Estadual de Combate à Seca) e os GAMs (Grupos de Ação Municipal), sendo que os GAMs terminaram por se afirmar como a estrutura básica de combate à seca de tal forma estavam enraizados nas ações do governo estadual, que ultrapassaram as ações emergenciais da seca para se transformarem em um efetivo instrumento de governo. Havia uma preocupação explícita do governo estadual de que não houvesse "uma reedição das frentes de trabalho", tal como expressado pelo Secretário de Agricultura do estado no Jornal do Comércio em 10 de setembro de 1987. Em outro depoimento à imprensa ele afirmava que a intenção do governo era a de "atender à necessidade de geração de emprego da

³ Na pesquisa que fiz na região do Agreste pernambucano para a tese de doutorado, ao prenúncio de mais uma seca nordestina, almocei na casa de um grande proprietário local, com quem não seria pertinente fazer entrevista, pois que a grande propriedade não entrava no meu universo pesquisado. Sendo ele amigo de minha família de outros tempos, almocei com rústico regalo e com rede para descansar à sesta. À mesa também estava o encarregado da carteira de crédito rural do Banco do Brasil daquele município, amigo pessoal do velho coronel. Presenciei ali naquele almoço e sobretudo na longa conversa que se seguiu na hora do cafezinho, todo o arranjo político que seria feito, com a intermediação do deputado local, para que o tal município fosse decretado em estado de emergência. Ora, argumentava-se, se tal e qual município, que tiveram inverno tão bom quanto o nosso, estão classificados na área da emergência, por que não também o nosso?

população mais atingida, criar obras hídricas permanentes de caráter comunitário e aumentar a capacidade de resistência das comunidades à estiagem" (Diário de Pernambuco, 02/09/87). O GEACS era o órgão central da ação contra a seca, formado por representantes das secretarias de Agricultura, Saneamento, Obras e Meio Ambiente, Planejamento e Extraordinária de Minas e Energia, sob a coordenação do secretário da Agricultura, cuja finalidade era a supervisão, reorientação ou redimensionamento das propostas elaboradas pelos Grupos de Ação Municipal. Estes eram implementados em cada município sob estado de emergência e constituídos por até 5 funcionários estaduais de várias secretarias de estado.

Segundo depoimento na imprensa do secretário de Agricultura, aqueles funcionários eram escolhidos "sob três critérios: capacidade, probidade e confiança política, pois passaram a exercer, em tempo integral e dedicação exclusiva, cargo de confiança. São responsáveis pela direção de todas as ações ligadas ao combate à seca em seus municípios, desde o controle dos serviços de distribuição de água através de carros-pipa até o alistamento da população atingida, a discussão com as comunidades e suas lideranças para a localização das obras e o controle da execução das mesmas" (Diário de Pernambuco, 02/09/87). O decreto que criou os GAMs determinava esse caráter participativo dos trabalhos, que deveriam ser realizados mediante ampla interação com as prefeituras, câmaras municipais, comunidades, igrejas, sindicatos, cooperativas e lideranças atuantes no município. Tal recomendação não eliminava contudo o fato básico de que a implementação que se fazia agora dos trabalhos emergenciais ligados à seca estava centralizada pelo governo estadual. Isso se constituía em inquietante novidade para o poder local, acostumado a manipular a "emergência", sempre a seu favor. Novamente dou a palavra ao secretário de Agricultura, que assim justificava tal centralização: "permitir ao governo do estado maior fiscalização sobre a administração das ações de combate aos efeitos da seca no interior", acrescentando que "qualquer denúncia contra integrantes dos grupos municipais feita pela comunidade vai ser devidamente apurada e, se constatada a veracidade da denúncia, o indivíduo será afastado do grupo e

punido de acordo com a legislação que rege o funcionalismo público estadual" (Diário de Pernambuco, 15/09/87).

O segundo ato do drama da seca, que se expressa na tabela 5 pelos discursos centralizados em criticar e defender, têm como motivo básico a instauração dessa nova sistemática de organização das ações de combate à seca. O conflito maior se dá entre o poder local e o governo estadual através das Comissões Municipais ou Grupos de Ação Municipal, como ficaram institucionalizados. Metade da defesa ficou por conta do próprio governo do estado, diretamente ou através dos GAMs. A outra metade coube, em maior proporção, ao legislativo (em geral deputados ligados ao partido no governo, o PMDB), assim como ao Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, governos municipais, partidos, atores independentes e Igreja. A crítica foi mais generalizada entre os vários atores, embora tenha se concentrado na proporção de 40% entre os deputados e 25% entre os prefeitos. O corte dessa contenda poderia ser traçado entre os dois principais partidos atuantes no estado, o PMDB no governo e o PFL na oposição no estado e na situação em grande parte dos municípios, sobretudo aqueles concentrados nas áreas de emergência. As manifestações dos atores na imprensa foram, porém, poucas vezes caracterizadas como manifestações partidárias (apenas 3,9% para criticar e 6,7% para defender, conforme ainda a tabela 5). Era muito mais um conflito entre o poder local enraizado nos municípios do interior e a ação centralizada do governo estadual. Um deputado estadual e um prefeito do PFL expressam sua insatisfação com a atuação dos GAMs dizendo que eles estão inoperantes devido à falta de apoio dos poderes municipais, que, aliados dessas comissões, não oferecem infra-estrutura para que elas possam atuar (Diário de Pernambuco, 21/08/87 e 12/09/87).

"O cerne da questão", conforme analisa Freitas num dos boletins produzidos pela pesquisa, "parece passar pelo alijamento, na condução das ações de emergência, de forças políticas locais que tradicionalmente se apresentavam investidas de autoridade para arbitrá-las. Tal impacto não é estritamente local, já que as forças nesse âmbito, principalmente prefeitos, mostram-se imbricadas a um

esquema de interesses que agrega outros atores como deputados estaduais, federais, senadores etc. No caso em questão, aglutinados no PFL. A imagem que se percebe (no âmbito da imprensa) é de uma orquestração desse partido em Pernambuco, cujas críticas vão dos seus mais longínquos prefeitos, até seu senador da República" (Freitas, 1989:27). Cito a seguir alguns elementos de crítica nessa direção veiculados pela imprensa: "a comissão da seca se constitui num governo paralelo à administração municipal" (prefeito de S. José do Egito, declaração no Jornal do Comércio em 03/10/87); "Apelo ao governo para que desburocratize o plano de emergência em Pernambuco, modificando as comissões municipais, incluindo prefeitos, representantes das Câmaras Municipais, presidentes de sindicatos rurais, representantes da igreja, enfim, com um critério uniforme para todos os municípios" (discurso no Congresso Nacional do deputado Inocêncio de Oliveira, trecho publicado no Diário de Pernambuco em 01/10/87); "no Sertão, o que se vê hoje é o autoritarismo de pseudo-lideranças comunitárias que utilizam o modelo chamado popular e participativo para transações em benefício pessoal e de grupos privilegiados. O sertanejo é vítima de discriminações por interesses políticos menores" (declaração do deputado estadual Eduardo Araújo ao Diário de Pernambuco em 06/12/87); "como políticos municipais, os prefeitos têm conhecimento de todos os problemas dos seus municípios, podendo perfeitamente orientar nas tarefas de alistamento e realizações de obras" (declaração do deputado estadual Felipe Coelho no Diário de Pernambuco em 20/02/88); "como prefeito eleito pelo PFL, nada tenho a ver com a Comissão da Seca e muito menos com o governo do estado. Nunca tive acesso aos trabalhos daquela comissão e muito menos o direito de definir frentes de emergência, indicar carros-pipa, locais para construção de cisternas ou alistar qualquer pessoa. Não é segredo e todos sabem que os prefeitos foram marginalizados nos trabalhos de atendimento às pessoas flageladas pela seca atual. Então, como posso ser responsabilizado por uma coisa na qual não tenho qualquer ingerência?" (declaração do prefeito de Ouricuri ao Diário de Pernambuco em 20/02/88).

Tais críticas tinham como um dos fóruns de expressão a Assembléia Legislativa, que instaurou uma CPI em dezembro daquele ano de 1987 para investigar as denúncias. Naquele mesmo dezembro era promovida uma reunião pela Amup (Associação Municipalista de Pernambuco) na qual o principal assunto eram críticas à nova sistemática de combate à seca em Pernambuco. A contenda política ganharia grande destaque nas páginas da imprensa, e a defesa preocupava-se menos em contestar as acusações do que em mostrar o que as movia. Um ex-deputado estadual e líder peemedebista de Agrestina, por exemplo, rebate as acusações de um deputado estadual do PFL, que havia denunciado a adoção de critérios eleitoreiros na assistência aos flagelados pela comissão de seca do município, nos seguintes termos: "está incomodado com o trabalho e a seriedade com que a comissão vem atuando em Agrestina, o que por certo renderá dividendos políticos para o PMDB" (Diário de Pernambuco, 05/12/87). Há também uma preocupação em afirmar as características positivas da nova política de combate à seca empreendida pelo governo do estado: "os trabalhos empreendidos pelas comissões municipais de combate à seca representam um avanço, pois o dinheiro é aplicado corretamente e as obras são realizadas dentro de critérios estabelecidos pelo governo do estado" (declaração do deputado Ranilson Ramos ao Diário de Pernambuco em 01/01/88). Na mesma linha, o vice-governador completa dizendo: "a seriedade com que o governo trabalha neste momento ficou comprovada, e disso deu testemunho a população interiorana nas obras de combate aos efeitos da seca, quando os recursos para este fim destinados são aplicados com honestidade, correção imediata dos desvios detectados, fato novo em termos de administração pública em Pernambuco" (Diário de Pernambuco, 01/01/88).

Essa contenda de certo modo vai caindo no vazio frente à própria trajetória da seca, cedendo a alguns prenúncios de um novo ano de bom inverno, mas sobretudo devido aos seus desdobramentos nos trabalhos legislativos da CPI. "Nove dias após o início das investigações para apurar as denúncias quanto às irregularidades na condução dos trabalhos dos grupos da seca, o governo estadual dispõe de três certezas: as irregularidades de fato existem, embora nem se comparem àquelas existentes em anos

anteriores; as pessoas responsáveis por isso serão punidas; o número de distorções é reduzido: dos 118 municípios que se encontram em estado de emergência, as denúncias recaem apenas sobre 11, que já estão sendo alvo das investigações". Na mesma matéria, o secretário da Agricultura relata que "na maioria dos casos, as irregularidades dizem respeito à utilização indevida dos carros-pipa, em prejuízo das comunidades, e à construção de obras em locais não escolhidos pelas próprias comunidades, às vezes em propriedades particulares" (Diário de Pernambuco, 06/12/87).

A seca chegaria aos vales úmidos da região canavieira, talvez mais pela possibilidade reivindicativa dos canavieiros do que pela seca em si. E acabaria definitivamente, pelo menos dessa vez, em junho, quando o secretário da Agricultura, personagem central desse drama, revela os resultados do trabalho da Comissão de Sindicância instaurada para apurar as irregularidades. Revela que foram comprovadas denúncias de desvio de recursos, manipulação política, má escolha de obras para execução pelos trabalhadores alistados, má utilização de carros-pipa. Relata ainda que, das 26 denúncias investigadas, seis foram arquivadas por improcedência, sete resultaram na abertura de inquéritos, duas na realização de auditorias contábeis, cinco na substituição de membros dos grupos municipais, três na substituição dos responsáveis, quatro na publicação de advertências, e cinco no envio dos processos e relatórios para outras repartições, às quais estão vinculados funcionários envolvidos em irregularidades. Segundo o secretário, "esses resultados provam que o governo acertou na organização dos grupos de ação municipal e também na centralização, fora do alcance desses grupos, da maior parte (90%) dos recursos disponíveis para o programa (...) De um modo geral, a experiência foi positiva" (Diário de Pernambuco, 09/06/88).

Enquanto durou, o debate na imprensa esteve polarizado principalmente em torno da ação do governo estadual na constituição e funcionamento das "Frentes de Emergência" através das Comissões Municipais ou GAMs, e do poder local que se opôs a esse tipo de intervenção que contrariava o jogo político tradicionalmente mobilizado na seca. Ainda passando os olhos pela tabela 5, pode-se ver que

tanto o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais como a Igreja estiveram presentes no criticar e no defender. As declarações de ambos foram mais ou menos parecidas, por um lado criticando a interferência de políticos, e por outro reconhecendo que, apesar de ainda existirem falhas, há uma distância entre a sistemática atual e as anteriores nas políticas de combate à seca. A Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Pernambuco (Fetape), que participou dessa e de outras ações do governo Arraes, não teve posição muito diferente, nesse caso, daquela expressada por sindicatos mais críticos, ligados à CUT, como no caso daquele do município de Afogados da Ingazeira, bem como da Igreja dos pobres. Posição que pode ser resumida como de reconhecimento do comprometimento do governo com a causa popular, no caso expressado através da nova sistemática das "Frentes de Emergência", porém sem que isso elimine as críticas que têm que ser feitas em função de algumas irregularidades ainda observadas naquele programa de governo.

Uma conclusão que se pode tirar de toda essa contenda pela na imprensa é que havia de fato uma disposição do governo estadual de eliminar a tradicional manipulação das "Frentes de Emergência" pelos poderes locais, bem como de apurar e corrigir possíveis irregularidades no seu encaminhamento. A segunda conclusão emerge dos mesmos elementos apresentados na contenda: uma vontade política comprometida com a causa popular não teria poderes suficientes para eliminar totalmente, via uma política centralizada, o tradicional jogo de poder local. Pois afinal, mesmo sendo arqui-conhecidos os mecanismos de manipulação utilizados por esses poderes locais, expressos na utilização dos recursos públicos em benefício de seus interesses pessoais, a legitimidade que lhes conferia o mandato popular, no caso de prefeitos, vereadores e deputados, dava-lhes argumentos suficientes para reivindicarem a condução de uma ação de governo tradicionalmente sob sua coordenação. Uma outra conclusão é que frequentemente as propostas de mudança, mesmo tendo por trás uma crítica consequente aos velhos esquemas clientelísticos, uma vontade política e o comprometimento de técnicos de governo, depara com

muitos empecilhos que fogem inteiramente ao seu controle e que se radicam numa cultura política do favor e da dádiva.

O Governo Popular de Pernambuco teve início junto com um ano de seca e vivenciou toda essa polêmica ao final de seu primeiro ano de governo. As ações do governo nesse período de seca acrescentaram instituições àquelas já tradicionalmente mobilizadas nos períodos de seca, que terminaram por resistir à própria seca sendo utilizadas para outras ações do governo, como foi o caso dos Grupos de Ação Municipal. Vale a pena passar ainda por essa e as anteriores instituições criadas pela seca, antes de encerrar este capítulo dedicado ao seu drama.

3. As Instituições da Seca

As considerações da seção anterior mostraram que a natureza seca do Nordeste é um importante fator mobilizador, não apenas de recursos financeiros para fazer frente à calamidade, mas de vários atores que passam a atuar em função do drama que tem lugar com a seca: deputados e governo do estado, prefeitos, o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, a Igreja. A esses se juntam outros atores menores que, ao primeiro sinal da estiagem e até que as chuvas venham desmanchar novamente toda uma complexa estrutura que a seca é capaz de mobilizar, passam a interagir em função da situação emergencial da seca. A seca cria, nesse sentido, suas próprias instituições que se corporificam nos organismos e nas ações governamentais mobilizadas ao tempo da emergência, mas sobretudo nas normas de comportamento solidificadas ao longo das muitas emergências vividas pela região.

A institucionalização da seca no Nordeste tem sido tradicionalmente um fator de reforço da cultura política da dádiva, na medida em que desencadeia um circuito de dependências: do trabalhador rural pobre em relação ao grande proprietário em tempos pretéritos, mas em alguma medida ainda

atualmente; do trabalhador rural pobre em relação a uma complexa rede de poder local; do poder local em relação ao governo do estado e da União. Conforme observei na seção anterior, vêem-se aí vestígios do antigo compromisso coronelista. Esse circuito de dependências, por sua vez, de tão repetido no tempo (e aqui me sinto perfeitamente desobrigada de fazer o tradicional retrospecto das várias fases dos programas governamentais voltados à seca no Nordeste, o que pode ser encontrado na maioria dos estudos que abordam esse tema), ficou indelevelmente associado, junto com as características naturais do fenômeno, à natureza da seca.

Nesse sentido, as "Frentes de Emergência" estão estreitamente vinculadas ao jogo de poder local. Essa vinculação se faz através não apenas das "Frentes de Emergência", como dos vários programas de governo, que caem como chuva bem-vinda em municípios pobres de recursos. As administrações municipais, frequentemente associadas com o poder econômico dos senhores de terra do local, são capazes de qualquer acordo para que seja decretado o "estado de emergência" em seus respectivos municípios, para assim poderem ficar no rol dos beneficiários dos recursos governamentais. Uma vontade política mais comprometida com os interesses populares e capaz de reestruturar em bases alheias ao poder local toda essa complexa estrutura da seca, como foi o caso do Governo Popular de Pernambuco durante o período da seca 1987-1988, só poderia causar a grande polêmica que acabei de retratar na seção anterior deste capítulo.

Mas não é apenas o poder local que se move e toma a dianteira no "pedir", através de deputados e prefeitos, conforme já foi visto a propósito dos atores atuantes na seca de 1987-1988. Já dizia ali que pedir, pedem todos. E não poderia ser de outra maneira, pois, ao impacto de fatores tão desestruturantes para o cotidiano da vida e do trabalho de um enorme contingente de pobres dependentes de um meio de vida que se esvaiu com a seca, resta a solução imediata e urgente que consiste em sensibilizar os poderes públicos e mobilizar recursos para a situação de emergência. Ainda mais quando já existem todos os canais disponíveis para desencadear o processo da emergência, com a imprensa se colocando sem

dúvida como elemento decisivo. Nos dados de nosso arquivo de jornais da pesquisa relativo à totalidade dos estados nordestinos e tomando apenas o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais como ator, verifica-se que a grande proporção de 63% das matérias por ele veiculadas na imprensa diziam respeito aos temas relacionados à seca, sendo que somente o tema "Frentes de Emergência" representava quase 50%.

Essa é uma armadilha na qual os líderes de movimentos populares se enredam não apenas nas situações de seca, mas em grande parte das situações em que se vêm obrigados à posição de pedir a intervenção governamental, ou mesmo se defrontarem com programas de governo que chegam para assistir os pobres. As lideranças sindicais, com as quais tive um contato mais aproximado nas várias entrevistas de campo, têm bastante clareza sobre as consequências que certos programas de governo, de pequenas obras ou benefícios, têm acarretado no sentido de fragmentar a luta dos trabalhadores, desviando-os de uma luta mais estrutural, que para eles seria a luta pela reforma agrária. Mas, ao mesmo tempo, se vêm às voltas com os programas de governo que chegam (o mais das vezes sem que nenhum movimento popular o tenha pedido) e que o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais tenta, desesperadamente, resgatar em benefício dos próprios trabalhadores. Às vezes, no seu discurso, o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais passa a imagem de que está sendo impelido por dois movimentos contrários que o encurralam e o levam a dissociar discurso e ação: de um lado, existe uma proposição de princípio, na qual sinceramente acredita e pela qual gostaria de lutar e, por isso, coloca-a no início e no final do seu discurso. E, de outro, na prática, o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais depara com as necessidades prementes, em termos da sobrevivência mais imediata, de uma categoria de trabalhadores por ele representada e que, no limite, luta para não morrer de fome; e que, por isso, não pode se dar ao luxo de rejeitar qualquer benefício que venha a ser favor. O caso limite são as "Frentes de Emergência".

A cada novo ciclo da seca e do aparato institucional que a acompanha, através da mobilização das "Frentes de Emergência" e dos atores que passam a interagir no pedir, no solicitar, no organizar, no conceder e no mandar, reforçam-se os mecanismos da cultura política da dádiva. Mesmo que mudem alguns aparatos institucionais, com novos atores alheios ao poder local entrando em cena para contrabalançar a sua influência, mesmo assim permanecem as normas solidificadas em comportamentos que encontram seu maior respaldo na miséria reificada que reforça o pedir.

Há porém uma espécie de "avesso" da seca, que pode ser entendido em dois sentidos. O primeiro sentido desse avesso da seca foi tão bem expressado por d. Francisco (bispo de Afogados da Ingazeira já citado em nota de rodapé deste capítulo) em entrevista concedida a outros pesquisadores, que tomo aqui suas palavras: à pergunta sobre como o Nordeste estava suportando o quinto ano de seca, ele respondeu que "Graças a Deus que a seca existe! Não se escandalizem, mas eu levanto as mãos para o céu. Ai do Nordeste se não fosse a seca! A dor que ela traz é apenas um sintoma benéfico, pois só se olha para cá quando a seca vem. É um erro doloroso, porque se trata de uma ajuda circunstancial e assistencialista, mas, mesmo assim, o que o Nordeste possui é por causa da seca. Por que nós temos a Sudene? Foi a seca. As estradas que nós temos são devidas a quê? Às secas. Quando vem algum trabalho é em tempo de seca" (Paula e Benjamim, 1985:125). Aliás, essa vinculação dos períodos da seca com a assistência governamental à região e, mais que isso, com a criação dos mais importantes programas governamentais foi também levantada por estudiosos da região, como é o caso de Manoel Correia de Andrade (1985). Afirmando que no nosso século a seca de 1915 impulsionou a reestruturação do órgão governamental que resultaria no DNOCS; a de 1952 provocou a criação do BNB; a de 1958 provocou a criação do da Sudene; e a de 1970 a criação do Polonordeste e do Projeto Sertanejo, ele se questionava à época em que escreveu o texto se não teria sido a seca de 1979-1983 a responsável pela criação do Projeto Nordeste.

O segundo sentido do avesso da seca é que, a partir sobretudo da grande seca dos anos 80, essa calamidade da natureza tem se constituído em terreno fértil para a articulação dos movimentos populares em torno de suas lutas. Desenvolverei mais esse tema no capítulo final desta tese, porém já adianto agora que esse terreno fértil para a luta dos trabalhadores tem a ver com o fato de ser um momento onde eles passam a contar com algum direito básico assegurado - no caso, o direito ao trabalho mediante o qual fazem jus a uma remuneração - e com um contendor a quem podem se dirigir para explicitar suas demandas. No caso da seca de 1987-1988 no estado de Pernambuco, analisada da seção anterior, esse avesso da seca ficou ainda mais marcado frente a uma ação governamental comprometida com as causas populares. Foi possivelmente esse fato, mais do que fatores climáticos, que levou à decretação da emergência numa região que até então, mesmo eventualmente tendo experimentado períodos de estiagem, nunca havia sido motivo de planos governamentais de emergência para a seca. Nesse sentido, a seca na Zona da Mata de Pernambuco foi mais um movimento de reivindicação dos trabalhadores assalariados daquela região canavieira em face de seus antigos problemas de desemprego na época de entressafra, do que propriamente um problema climático.

As manifestações na imprensa sobre a seca na Mata Úmida (uma contradição, pelo menos gramatical) de Pernambuco coincidem mais ou menos com a progressiva desativação das "Frentes de Emergência" nas regiões interioranas do Agreste e do Sertão, a partir de março/abril de 1988. Referem-se sobretudo a duas questões: pedidos de abertura de "Frentes de Emergência" naquela região, para absorver os mais de 100 mil canavieiros desempregados devido à antecipação da entressafra da cana; e gestões do governo do estado no sentido de obter recursos federais para implementar aquele programa. Nessas gestões do governo estadual, algumas matérias jornalísticas dão conta da ida do governador a Brasília no mês de abril/88, quando teria entregue documento ao SNI com referência às populações famintas, aos 150 mil trabalhadores desempregados, às cidades sendo ameaçadas por saques e perdas irreparáveis da safra agrícola.

Os atores em vena nesse caso diferem em vários aspectos daqueles da tradicional seca da região do Polígono das Secas. Prefeitos e deputados têm quase nenhum peso no ato de pedir, que se concentra agora na figura do governador do estado em sua relação direta com os agentes produtivos. Tanto que na sua ida a Brasília, na tentativa de angariar recursos para abrir "Frentes de Emergência" na Zona da Mata, a solicitação que ele leva é em nome de usineiros e trabalhadores. Após essas gestões, é traçado um plano, igualmente apresentado ao governo federal, para absorver 56 mil trabalhadores em obras de construção de estradas vicinais e melhoria dos recursos hídricos. Esses recursos são liberados com bastante atraso (apenas no mês de julho) e em valor que representava menos de 1/10 do que havia sido solicitado. Mesmo assim, há uma manifestação otimista na imprensa por parte do deputado Marcos Queirós (PMDB), que assim se expressava: "pela primeira vez, as populações rurais da Zona da Mata estão sendo assistidas pelo governo através das frentes de trabalho que deverão garantir meios de subsistência para mais de 11 mil pessoas" (Diário de Pernambuco, 27/07/88).

Minha interpretação é que foi principalmente o fato de os trabalhadores da cana terem encontrado campo fértil na atuação governamental para reivindicar alguns de seus direitos, foi isso mais do que quaisquer outros fatores climáticos que "criou" a seca na Mata Únida. Com sua tradição de lutas solidificadas "no tempo das leis" (que caracterizou o primeiro governo Arraes em Pernambuco), bem como pioneiramente nas primeiras greves dos engenhos ao tempo dos governos autoritários do período militar (a respeito dessas greves, ver Sigaud, 1980), os trabalhadores rurais da região canavieira de Pernambuco pegaram carona no rastro da seca sertaneja e refizeram os laços de uma cena que havia sido bruscamente cortada 24 anos atrás.

IV. PROGRAMAS DE GOVERNO

Dentro dos pressupostos gerais do meu projeto de pesquisa, que pretendia observar mudanças sociais em face da presença mais marcante do Estado em vários setores da vida produtiva no Nordeste rural, escolhi como áreas prioritárias de pesquisa algumas regiões do estado de Pernambuco que haviam sido palco de muitos programas governamentais. E escolhi como motivo principal de pesquisa a implementação do mais novo programa de governo na região Nordeste, o Projeto Nordeste. Ao entrar na análise desse programa de governo desde a sua concepção até sua implementação, o que primeiro me chamou a atenção foi o conteúdo da política participativa que constituía então uma das suas principais novidades em relação aos programas que o antecederam na região. É sobre isso que me deterei nas duas primeiras seções deste capítulo.

O desenrolar da pesquisa de certo modo redirecionou o campo de observações. Não tanto em relação às áreas pesquisadas, mas ao que observar em campo. A implementação do Projeto Nordeste, que na prática reduziu-se ao que seria apenas um de seus segmentos, o PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural), enveredou em Pernambuco pelos caminhos traçados pelos planos do governo estadual. Que por sua vez tinham a marca forte de um compromisso político traduzido na própria autoneomeação como Governo Popular de Pernambuco.

O capítulo precedente mostrou como os programas emergenciais da seca - cujos recursos eram também originários do governo federal e já tinham um certo perfil institucional estabelecido de longa data em cooperação com os poderes locais - foram contrariados por uma vontade política que os redirecionou à sua maneira. No caso dos programas do Banco Mundial, cuja presença é bem mais recente na região Nordeste do que os programas emergenciais da seca, também houve um certo redirecionamento de metas para adequá-los aos objetivos do governo estadual. Só que os interesses

contrariados (apenas algumas divergências com as orientações da Sudene ou do Banco Mundial) foram mais facilmente contornados, de forma que o PAPP resultou na prática em recursos que foram auxiliares para a política agrícola do governo, cujo objetivo último era, de resto, coincidente com aqueles do PAPP: o pequeno produtor rural.

As duas últimas seções deste capítulo são dedicadas à análise dos programas levados à frente pelo governo estadual de Pernambuco, no que eles significaram enquanto fruto de um compromisso político e no que resultaram enquanto prática de participação popular.

1. O "Projeto Nordeste" do Banco Mundial

Em abril de 1985, aos primeiros dias do governo Sarney, foi assinado o decreto que criou o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste, o Projeto Nordeste. Segundo o texto do decreto que dispõe sobre a criação desse programa, ele teria a duração de 15 anos, com a finalidade de implantar uma nova política visando o desenvolvimento econômico e social daquela região. Junto com o Projeto Nordeste, foi assinado um outro decreto que dispunha sobre a definição da estratégia de desenvolvimento rural para pequenos produtores e a criação do "Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural" (PAPP). O objetivo do PAPP seria o de promover a melhoria geral das condições de vida da população rural da região Nordeste através da elevação dos níveis de emprego e renda e da oferta de serviços básicos à população. O PAPP absorveria os programas especiais ainda em curso na região: o Polonordeste - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste; o Projeto Sertanejo - Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste; o Prohidro - Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste; e o Procanor - Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste.

Em números, o Projeto Nordeste pretendia atingir, durante os 15 anos de sua execução (isto é, até o ano 2.000) 2 milhões de famílias das áreas rurais, sobretudo da região do Semi-Árido onde seriam fixadas aquelas famílias. Para atingir esta meta, o programa disporia de recursos da ordem de 12 bilhões de dólares financiados pelo governo federal através de recursos orçamentários (Proterra, Finsocial, Orçamento Monetário etc.) e empréstimos externos (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento Agrário, Fundo Internacional de Desenvolvimento). Era portanto um projeto ambicioso, que se pretendia de longa duração e contando com grande soma de recursos financeiros para sua implementação. Seu orçamento anual, à época em que foi iniciado, ultrapassava em pouco mais de três vezes o orçamento anual total da Sudene, o que de certo modo ficava visível até no espaço físico que os escritórios do PAPP e do Banco Mundial passaram a ocupar naquela autarquia.

O Projeto Nordeste, mais talvez do que qualquer dos outros projetos que o antecederam naquela região, teve muitos protagonistas e despertou em torno dele enorme celeuma. O cume desse clima de discussões se deu no "Debate Regional sobre o Projeto Nordeste", promovido pelo Movimento Muda Nordeste, onde era denunciado publicamente o caráter autoritário da elaboração do Projeto Nordeste e a inconstitucionalidade da forma de sua criação (Movimento Muda Nordeste, 1985). O Movimento Muda Nordeste se constituía então quase como réplica regional de movimento semelhante que à época mobilizava vários segmentos da sociedade no Centro-Sul do país. Possivelmente o clima político do país, com a luta pelas eleições diretas para presidente da República, com a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente, os seus compromissos expressos na Aliança Democrática, onde o Nordeste voltava a ser alvo de atenção como prioridade de governo, a posse de José Sarney e as primeiras medidas de governo, possivelmente tudo isso terá contribuído para aquele clima polêmico em torno do Projeto Nordeste, ou Nordestão, como foi apelidado à época.

A fase de planejamento do Projeto Nordeste produziu muitos diagnósticos e propostas para uma ação do governo, tendo em vista realizar um plano de desenvolvimento rural voltado para os pequenos

produtores rurais. O diagnóstico que precedeu a criação do Projeto Nordeste era de que os principais problemas daquela região se concentravam na área rural, cujo enorme contingente de pequenos produtores continuava à margem do processo de desenvolvimento regional implantado com as várias políticas que se sucederam desde a criação da Sudene. A proposta resultante do período de diagnóstico tinha várias nuances que não cabe aqui analisar. Ressalto apenas o que de novo aparecia: que o tipo de intervenção governamental nesse projeto deveria incorporar a participação dos beneficiários (no caso, os pequenos produtores rurais) nos planos de governo.

Na verdade, esse era um dos aspectos priorizados na proposta do Banco Mundial. O Banco Mundial aparecia pouco na contenda criada em torno do Projeto Nordeste, apesar de ser o seu principal proponente. Desde 1975, com os PDRI (Programas de Desenvolvimento Rural Integrados), que no Nordeste se concretizaram através do Polonordeste, o Banco Mundial vinha desenvolvendo toda uma nova linha de financiamento de projetos. Em 1974 aquele banco anunciara um novo e arrojado caminho para reduzir a pobreza rural e estimular o crescimento agrícola. O novo estilo dos projetos PDRI foram resultantes diretos do entendimento do presidente do Banco Mundial, McNamara, sobre a pobreza rural e a desigualdade de renda, tal como foi expressado em sua fala em Nairobi em setembro de 1973 (McNamara, 1981). Nascidos da insatisfação com as anteriores propostas no sentido de promover o desenvolvimento para reduzir a desigualdade, os novos projetos de desenvolvimento rural integrado divergiam dos anteriores em dois sentidos: em primeiro lugar, eles objetivavam os pobres diretamente, com subsídios e serviços de produção agrícola; e em segundo lugar, eles objetivavam prover certas regiões com um completo aparato de investimentos em desenvolvimento, desde rodovias até crédito agrícola, saúde e educação, sendo as regiões escolhidas em função de seu potencial agrícola e alta concentração de pequenos agricultores.

Após pouco mais de uma década de experiência, e depois de investir 19,1 bilhões de dólares em recursos para Programas de Desenvolvimento Rural Integrado no mundo inteiro, essa nova sistemática

IFCH/19242

de políticas propostas pelo Banco Mundial também caiu em avaliação negativa, baseada sobretudo na sua ineficácia enquanto instrumento para reduzir a pobreza e incrementar a produtividade agrícola (Tendler, 1991). É dessa crítica que nasce a proposta do Projeto Nordeste. A crítica naturalmente já estava traçada, mas no Nordeste foi financiado o trabalho de três grandes equipes de trabalho, sediadas respectivamente em Fortaleza (Banco do Nordeste), Recife (Sudene) e Salvador (Fundação Centro Estadual de Planejamento Agrícola - CEPA), que deveriam fazer o diagnóstico dos problemas da região, da implementação dos projetos anteriores de governo e propor novas políticas. Assim, nos três anos que antecederam a assinatura do decreto que criou o Projeto Nordeste, foi aquela região palco da mobilização de muitos técnicos que se debruçaram sobre montanhas de papéis para produzir mais uma montanha deles.

Uma das tarefas da nossa pesquisa, que esteve a cargo de Carlos Novaes, pesquisador auxiliar do projeto, foi avaliar um desses calhamaços, no caso aquele produzido pelo grupo de Salvador. O diagnóstico daquele grupo de Salvador não poupou críticas à ação estatal e aos programas especiais em particular, propondo então um extenso programa de intervenção que se apoiava em dois postulados básicos: uma firme disposição política para enfrentar a questão fundiária nordestina, e a proposta de participação efetiva dos beneficiários do programa na definição e implementação das metas propostas. Essa proposta de política participativa também era o principal destaque de um dos estudos produzidos pela Sudene, que chamava a atenção para a nova variável na política social: a variável política que se concretiza na participação das classes trabalhadoras no processo decisório, em especial nas decisões relativas à política sócio-econômica (Sudene, 1983).

À época em que foi iniciada a nossa avaliação crítica do documento acima referido (eram na verdade vários volumes, correspondentes a cada um dos segmentos que comporiam o Projeto Nordeste, tais como Ação Fundiária, Crédito, Assistência Técnica etc.), estavam sendo transcritas as fitas da minha primeira ida a campo, em cujo conteúdo chamava a atenção o significado que estava assumindo na

prática de implementação do PAPP a tal proposta participativa. Por isso, vale a pena anotar alguns pontos da avaliação crítica de Carlos Novaes sobre as incongruências presentes naquele texto, visto que elas têm alguma conexão com a avaliação que eu fiz a propósito das primeiras entrevistas de campo, às quais irei me reportar mais adiante neste mesmo capítulo.

Uma dessas incongruências era relativa ao diagnóstico dos problemas de implementação de programas anteriores. A causa dos problemas era atribuída à própria ação do Estado, sendo devida, fundamentalmente, às inadequações internas dele próprio e não ao fato de estar articulado com uma sociedade singularmente configurada, com sua própria estrutura de poder (e sobretudo com uma cultura política tal como tentei caracterizar no primeiro capítulo desta tese, acrescentaria agora). Quanto ao espectro de soluções, na medida em que elas apareciam desenhando a contraface "lógica" dos problemas, afirmava Novaes, não se sabia de onde sairia a vontade política capaz de viabilizá-las. Um exemplo, tirado do diagnóstico do Grupo CEPA sobre esse tipo de solução que era a contraface lógica dos problemas estava expresso na proposta que consistia em "modificar a orientação da atual política de crédito agrícola, invertendo a prática em vigor, que destina a quase totalidade dos recursos creditícios à grande propriedade ou grande estabelecimento. É necessário assegurar que as disponibilidades de crédito sejam carreadas para os produtores de fato, sobretudo os pequenos produtores (...) Os recursos oriundos do imposto de renda poderiam, a rigor, ter outras destinações que não os grandes projetos agropecuários e florestais. Poderiam beneficiar os empreendimentos cooperativos, apoiar sistemas de comercialização e ainda reforçar os fundos dos programas de apoio aos pequenos produtores" (CEPA, 1983:29-30).

A questão suscitada por essa proposição é que tudo se passa como se fosse possível criar uma nova realidade em estufa, sem perguntar à sociedade se está disposta a pagar o preço e sem levar em conta o poder político dos interessados. Será tão simples inverter ou dar a rigor outras destinações aos recursos financeiros? Essa era a questão levantada por Novaes em seu escrito, que permaneceu

preliminar e sem título, pois foi apenas um precioso relato de sua leitura crítica daquele diagnóstico do Grupo CEPA.

A falta de consideração pelos interesses políticos presentes na sociedade, pelas instituições que configuram certas normas de comportamento arraigados numa cultura política que deita raízes profundas nas relações sociais, isso conferia às proposições de política participativa um caráter artificial e utópico. Esse caráter estava presente tanto na proposta do Banco Mundial, como nas demais propostas, que foram de certo modo induzidas por aquela proposta original, condição necessária para a liberação dos recursos para o programa que se anunciava. Em nenhuma das proposições se questionavam os aspectos políticos de uma intervenção que tinha como seu pressuposto básico a participação direta dos beneficiários do programa de governo. Mesmo considerando que a proposta participativa nada tinha a ver com a noção de democracia e sua contrapartida em termos institucionais e de cultura política, mas sim com a participação visando a maior eficácia do programa, mesmo assim não se sustenta uma proposição dessa natureza sem a consideração de tudo o que ela implica em termos das relações de poder e cultura política existentes na sociedade que constitui o público-meta do programa.

Essas implicações da proposta de política participativa não teriam porém tanto impacto na simples "análise de conteúdo" do discurso técnico que estava na base do Projeto Nordeste, quanto na sua efetiva implantação. O que é perfeitamente compreensível, tendo em vista que é no campo das relações sociais que pode-se melhor observar o jogo de interesses, que evidenciaríamos, por sua vez, o caráter artificial e utópico daquelas propostas de política participativa.

2. "Participação" nos Programas de Governo

A onda participacionista, trazida nesse caso das hostes do Banco Mundial, aqui aportada pela imposição daquele financiamento, mas sobretudo incorporada ao discurso técnico e das lideranças populares, cai nas terras áridas nordestinas qual chuva fora de época, estéril na fertilidade dos solos. De forma semelhante ao que se dá com essa proposta participacionista, ocorre com a exigência de que os programas sejam dirigidos a comunidades e não aos agricultores familiares. Chegando a um universo de pequenos agricultores tradicionalmente acostumados ao trabalho familiar, a proposta de programas comunitários "criou" comunidades, que se multiplicaram ao sabor da oferta de benefícios oferecidos pelos programas. Do que a Igreja Católica terminou tirando proveito, pois que isso estava de acordo com seus pressupostos comunitários, contribuindo para, através de rituais e cantos, espalhar uma linguagem comunitária, frequentemente em desacordo com as desavenças familiares.

No caso dos pequenos produtores rurais assistidos pelos programas de governo, a participação é menos enfatizada como um instrumento de democratização das decisões do que de aumento da própria eficácia do programa, conforme já assinaléi antes. Além disso, é uma proposta de participação originalmente imposta pelos gestores do programa, e não solicitada pelos seus beneficiários. Um dos muitos estudos de avaliação das políticas do Banco Mundial que consultei (que nesse caso não fica atrás de nossa burocracia, expressa em instituições do tipo da Sudene, na sua incansável tarefa de produzir calhamaços), um desses estudos, dos que valeu a pena pagar correio marítimo para trazer ao Brasil, tem uma abordagem nova e instigante sobre o que o autor nomeia de "dimensões institucionais da redução da pobreza". Segundo seu ponto de vista, os esforços para reduzir a pobreza seriam muito mais bem-sucedidos se fossem energizados pela demanda mais do que pela oferta, considerando nesse caso os

pobres menos enquanto beneficiários do governo e mais como consumidores em busca de seus próprios caminhos para sair da pobreza (Salmen, 1990).

Tive ocasião de observar a participação dos beneficiários no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP em dois contextos: no contexto mais imediato das ações do programa, quando se apontavam nas entrevistas e nos relatórios técnicos as situações em que teria havido a participação; e no contexto mais geral da própria concepção de gestão do programa. No primeiro caso, há a narrativa do programa das cabras implantado na região do Agreste de Pernambuco, com a qual abro meu artigo "Herdeiros da Escravidão", qual parábola (Sales, 1987). Onde a cabra, que deveria resultar numa multiplicação de animais e fartura para o agricultor pobre, metamorfoseia-se em passarinho e depois em uma peixeira e um relógio usado.

Num outro contexto também imediato de ação do PAPP, a proposta de participação tomou forma através de uma relação de pedidos de obras ou bens solicitados pelas instituições locais tais como sindicatos, comunidades de produtores, prefeituras, associações católicas e a própria Emater, órgão do governo. A participação nesse caso era interpretada como o atendimento do pedido dos produtores, através de seus representantes, do que eles achavam que mais necessitavam naquele momento. Ocorre que a demanda por determinadas obras, pequenas obras, bens, animais de criatório ou trabalho, obedecem menos a necessidades objetivas da vida de trabalho daqueles produtores demandantes, do que a desígnios alheios ao seu cotidiano. Frequentemente eles solicitam algo cujo pedido prévio por parte de outras comunidades já havia sido atendido, e assim forma-se como que uma "moda" que variava, à época em que anotei esses dados na pesquisa (janeiro de 1987), entre pedidos de pontes molhadas, aparelhos sanitários, cabras ou novilhas, uma junta de bois. São dádivas, portanto o que for conseguido está bom para eles. Enquanto esse expediente satisfazia para os técnicos os requisitos exigidos pela política participativa do programa, pelo lado do beneficiário a participação se concretizava como um reforço a sua atitude de pedir, tendo agora como provedor da dádiva o próprio Estado.

No contexto mais geral da concepção de gestão do programa, o interlocutor privilegiado pelo PAPP, dentro de sua proposta participativa, foi o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais em várias de suas instâncias de representação dos trabalhadores. Primeiramente, através das Federações dos Trabalhadores da Agricultura de todos os estados nordestinos (incluindo-se entre eles também o estado de Minas Gerais, pela sua participação na região do "Polígono das Secas" e portanto na área de abrangência da Sudene e agora também do PAPP). As Federações dos Trabalhadores da Agricultura participaram, juntamente com a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura, a Contag, com 1/3 da representação em todas as deliberações do PAPP, que ocorreram na instância deliberativa daquele programa, a Comissão Regional de Desenvolvimento Rural¹

Além da participação na Comissão Regional de Desenvolvimento Rural, o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais participou ainda, através das Federações dos Trabalhadores da Agricultura, nas Comissões Paritárias e, através dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, nas Comissões Municipais. As Comissões Paritárias, compostas por representantes do governo estadual e pelas Federações dos Trabalhadores da Agricultura, eram encarregadas, no âmbito de cada estado participante, de estabelecer a alocação de recursos do Plano Operativo Anual; e as Comissões Municipais, da qual também faziam parte todas as outras instâncias municipais representativas da população, tais como Prefeitura, Câmara dos Vereadores, Igreja etc, eram encarregadas de propor os projetos a serem financiados. Tratava-se portanto de uma complexa estrutura burocrática que "ocupou" o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais na região Nordeste de forma quase sufocante, tal a demanda por reuniões, deliberações, acordos,

¹ Tive ocasião de assistir a duas reuniões da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural, que eram realizadas sempre na luxuosa sala de reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene. E rapidamente me convenci da utilidade de poder contar com mais aquela fonte de pesquisa. Com a mesma estrutura montada para o trabalho da estagiária da pesquisa que sistematicamente recolhia dados da imprensa na Sudene para nos remeter pelo correio (ver Anexo I), consegui ter acesso às fitas cassete contendo todas as falas de grande parte dessas reuniões da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural. Foi graças a essa preciosa fonte de dados que pude escrever uma comunicação feita na Anpocs e depois publicada nos seus Anais (Sales, 1989), e que serve agora como subsídio para esta parte do escrito sobre a participação do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais no PAPP.

tudo em nome da representação dos trabalhadores rurais em mais um programa do governo implementado no Nordeste².

Asistemática que vinha sendo seguida pelas Federações dos Trabalhadores da Agricultura desde o início de sua participação nas reuniões da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural implicava reunirem-se previamente para assim definirem uma posição conjunta em relação a todos os pontos de pauta, previamente distribuída pela Sudene aos participantes. Essa sistemática de atuação das Federações dos Trabalhadores da Agricultura terminou lhes dando um enorme poder de barganha nas reuniões daquele conselho deliberativo do programa. Pois na prática o que terminou acontecendo foi que as representações dos estados, através de suas unidades técnicas, foi aos poucos aderindo às posições defendidas em bloco pelas federações, de tal forma que, formando a grande maioria de 2/3 daquele colegiado, ganhavam qualquer proposta. Esse era talvez o aspecto mais curioso que podia se observar nas reuniões, nas quais, no meio de técnicos governamentais engratados, destacava-se a representação sindical e de alguns estados em manga de camisa, assessorada pela nova categoria que a Contag difundiu amplamente, a dos assessores (que inclusive cumprem a tarefa de vinculá-la aos meios acadêmicos e que se reproduz em cada estado através das Federações dos Trabalhadores da Agricultura), com a representação dos trabalhadores rurais assumindo uma posição de quem de fato tem a decisão nas mãos.

² Para dar uma idéia desse envolvimento das Federações dos Trabalhadores da Agricultura na estrutura burocrática no PAPP, relato a seguir minhas impressões de um contato próximo que com elas mantive quando tive ocasião de assistir, na qualidade de observadora, a uma reunião das Federações dos Trabalhadores da Agricultura às vésperas da reunião da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural. O assunto daquela reunião prévia das Federações dos Trabalhadores da Agricultura era um dos mais polêmicos e por isso a reunião durou todo o final de semana, à maneira de um internato em que, sob a incontestante liderança do representante da Contag (o mesmo que vinha acompanhando desde o início a implementação do PAPP), aqueles líderes sindicais e seus respectivos assessores se debruçaram sobre um documento distribuído pela Sudene e que seria motivo das deliberações na reunião subsequente da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural. Importa pouco o conteúdo daquele polêmico documento, que já de certo modo prenunciava as agruras da fase terminal do PAPP. O que quero marcar é o impacto que me causou e que eu cuidadosamente registrei no meu caderno de notas, daqueles dois dias em que toda uma preciosa liderança de trabalhadores ficava ali presa à armadilha de um documento, papel escrito que possivelmente em pouco ou nada mudaria o rumo das lutas sindicais em cada um de seus respectivos estados. Conversei sobre isso nos intervalos para refeições com algumas daquelas lideranças. E as opiniões eram divergentes, pois enquanto alguns sustentavam a importância da participação sindical num programa dessa natureza, outros contestavam, sob o argumento de que tais programas estavam na verdade desviando o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais de suas bandeiras de luta mais genuínas.

O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais tem tido um discurso bastante contraditório em relação a programas de governo do tipo do PAPP. Por um lado, há uma clara alusão ao fato de que esses programas desviam os trabalhadores de seu objetivo maior, que é a reforma agrária, na medida em que se prendem a pequenos benefícios, demandas e ofertas de necessidades pontuais das comunidades. Além disso, são programas que podem acomodar o produtor e há até quem afirme que eles têm mesmo o objetivo de desviar os trabalhadores de sua luta pela reforma agrária, abafando as zonas de conflito. Alguns afirmam que esses programas individualizam a relação das comunidades com o Estado e que a força de atração deles é tão grande que, às vezes, a organização do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais não consegue unir os vários interesses de um determinado sindicato. Dessa forma, o programa do governo passa a ser um elemento de desagregação de uma força que poderia solidificar-se com a ação sindical, porque cada comunidade passa a querer ter para si o projeto que a outra teve. Um líder sindical entrevistado no Sertão do Pajeú expressa com suas palavras esse ponto de vista, ao afirmar que "tantos projetos e o objetivo deles não é nada mais do que dar pequenas coisas para que o povo se acomode e deixe de lutar por uma luta maior, pela reforma agrária".

Por outro lado, há os que defendem a posição de que, já que os recursos existem, é o caso de aproveitá-los, de forma a melhor organizar os produtores. Caberia ao movimento sindical participar do programa de governo para que os objetivos propostos sejam cumpridos de acordo com as necessidades e interesses dos trabalhadores, dos quais ele, movimento sindical, é o legítimo representante. Caberia a ele também fiscalizar para que o programa não se desvie de seus objetivos.

A participação das Federações dos Trabalhadores da Agricultura nas reuniões da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural retrata alguns pontos críticos da proposta de política participativa nos programas de governo. Esses pontos podem ser resumidos em alguns momentos que marcaram a participação das federações naquelas reuniões, bem como na mobilização promovida quando da ameaça de extinção do PAPP por ocasião da reforma administrativa pós-Constituinte.

As Federações dos Trabalhadores da Agricultura, ao participarem como cogestoras do PAPP, naturalmente fizeram jus a um certo montante de recursos financeiros. As duas principais fontes de recursos financeiros do PAPP destinados às Federações dos Trabalhadores da Agricultura eram: 15% do total de recursos destinados à linha 1 do Fundo de Apoio Comunitário, uma das linhas de financiamento do segmento "Apoio às Pequenas Comunidades Rurais" (APCR); e recursos para o subcomponente "Assistência Jurídica", que faz parte do componente "Ação Fundiária" do PAPP. Fiz um cálculo aproximado a partir do Plano Operativo Anual de 1988 para o estado de Pernambuco, e a conclusão foi de que pouco mais de 2% de total dos recursos alocados para o PAPP naquele ano seriam destinados às Federações dos Trabalhadores da Agricultura daquele estado. Muito? Pouco?

Uma pequena quantidade, é certo, frente ao grande montante de recursos mobilizados por aquele programa. Só para dar uma idéia desse montante, no caso de Pernambuco, por exemplo, os recursos destinados ao PAPP (por parte do governo federal e mais a contrapartida do Banco Mundial) em 1987 eram da ordem de CR\$ 1,3 bilhão, enquanto naquele mesmo ano o total de recursos líquidos de que dispôs o estado para investimentos era da ordem de CR\$ 2 bilhões (dados obtidos em entrevista com a secretária da Fazenda do estado de Pernambuco).

Era porém o suficiente para de uma certa maneira amarrar, sobretudo aquele segmento do movimento sindical organizado em torno das Federações dos Trabalhadores da Agricultura, amarrá-lo à própria dinâmica do programa, à sua agenda de reuniões e principalmente à dependência que se estabeleceu a partir de então em relação aos recursos financeiros a ele destinados. As Federações dos Trabalhadores da Agricultura entrariam, nesse caso, em lógica de funcionamento semelhante àquela da burocracia, sobretudo a pesada burocracia da Sudene, onde os programas passam a ter existência por si mesmos, independentemente dos objetivos a que se propõem. Ao ponto em que, com o andamento do programa, o que dele sobra é o moto contínuo da própria burocracia, que justifica os recursos para pagar a continuidade de seu aparato.

A participação das Federações dos Trabalhadores da Agricultura na instância deliberativa do PAPP através da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural foi praticamente encerrada com o início do governo Collor, ficando a gestão do programa a critério de cada estado. O saldo dessa experiência participativa é assunto de interesse para os analistas do sindicalismo brasileiro, o que não é meu caso. Gostaria apenas de anotar que possivelmente essa experiência participativa veio mais em reforço da tradição do sindicalismo atrelado ao Estado; que no caso do sindicalismo dos trabalhadores rurais teve como um de seus sustentáculos o Funrural, do que como avanço na luta dos trabalhadores por seus direitos.

3. Compromisso Político nos Programas de Governo

Analisando o surgimento da ação cooperativa em vários países da América Latina, Albert Hirschman constatou, através da história pessoal dos principais atores, que a maioria deles havia participado de experiências semelhantes no passado. Essas experiências passadas de ação coletiva haviam sido geralmente mais radicais e com bastante frequência não haviam alcançado o seu objetivo devido à repressão oficial. Segundo suas palavras, "é como se os protagonistas de uma aspiração anterior por mudança social e sua tendência à ação coletiva não os tivessem realmente abandonado, embora os movimentos de que participaram tenham fracassado ou sido extintos. Mais tarde essa 'energia social' se torna novamente ativa mas provavelmente sob formas diferentes (...) Referir-me-ei a esse fenômeno como o Princípio da Conservação e Mutação da Energia Social" (Hirschman, 1987:29-30).

Nada melhor para introduzir o assunto de que vou tratar nesta parte da tese do que essa citação de Hirschman, em um livro talvez o mais heterodoxo de toda a sua rica e original produção intelectual, já que escrito sob o impacto de sua observação direta sobre várias experiências de desenvolvimento de

base na América Latina. Ao acompanhar pela imprensa a mobilização dos canavieiros pela abertura de "Frentes de Emergência" na Zona da Mata de Pernambuco, era como se estivesse vendo concretizada aquela "energia social" referida por Hirschman, por parte de atores que guardavam da sua história de lutas um fio condutor para as novas mobilizações. Só que nesse caso juntavam-se dois movimentos convergentes: de um lado, dos trabalhadores canavieiros que faziam renascer até formas de mobilização pretérita, indo em passeata ao palácio do governo reivindicar trabalho na entressafra da cana. E de outro, o governo estadual, que definia como um dos compromissos prioritários de sua gestão a questão dos trabalhadores da região canavieira. Nesse caso, a imagem é muito menos analógica do que aquela usada por Hirschman, pois era como se não estivesse visível a mutação de energia, tal como aquele autor constatava para atores outrora engajados na luta pela reforma agrária e no momento de sua observação participando da formação de cooperativa de pescadores ("já que não podemos tomar a terra, por que não tomamos o mar?" Hirschman, 1987:32), mas a própria energia nas suas formas originais.

Para entender as ações e os programas do governo do estado durante aquele período de 1987-1989 (pois em meados de 1990, com a passagem da administração para o vice-governador, esse quadro já não era o mesmo), é preciso ter presente o contexto do compromisso político que na verdade já vinha definido desde a campanha eleitoral, o compromisso de um governo popular. Nesse caso especificamente, não é desprezível a força do compromisso pessoal do próprio governador, no qual o trabalhador rural da Zona da Mata era quase uma idéia fixa, que se expressava frequentemente nos seus discursos, mas sobretudo no seu extremo envolvimento nos programas de governo voltados para os problemas do trabalhador naquela região. A "conservação e mutação da energia social", no dizer de Hirschman, tinha portanto um ponto de encontro entre o renascer da luta dos trabalhadores canavieiros e o compromisso do governador com seus motivos de luta (seu motivo de exílio?).

Nas passagens anteriores deste capítulo há referência ao acúmulo de programas governamentais, à atitude de dádiva reproduzida no âmbito da população beneficiária, que passava agora a ter o Estado

como o provedor da dívida. Mudava alguma coisa com os programas do governo estadual? Para responder a esta questão, é fundamental observar o significado do compromisso de governo, bem como a relação dos programas com a população beneficiária.

Acompanhei mais de perto os programas do governo estadual voltados para o pequeno agricultor das regiões do Agreste e Sertão de Pernambuco, que eram aqueles levados à frente conjuntamente com os programas do PAPP, do que os programas voltados para as populações trabalhadoras da região canavieira. A implementação do PAPP em Pernambuco, que era um programa que já estava em andamento quando o novo governo assumiu o poder em 1987, sofreu algumas redefinições, que implicaram inclusive a mudança de sua coordenação logo ao primeiro ano de governo. Essas redefinições significaram sobretudo adequar aquele programa do governo federal, cofinanciado e com grande ingerência do Banco Mundial, aos objetivos e às metas de governo do estado. O que de imediato implicava adequá-lo àqueles compromissos de governo a que já fiz referência anteriormente. Ou seja, o compromisso popular, que se propunha quebrar os antigos compromissos coronelistas e romper com as políticas de cunho assistencialista. O pressuposto que aos poucos se expressava no discurso de alguns articuladores do novo governo era de que, em havendo unidade política, seria possível haver unidade administrativa, que, por sua vez, avançaria em torno das necessidades da população, concretizando assim aquele compromisso de governo.

A figura forte e centralizadora do governador dava um colorido especial a esse tipo de compromisso. Vejo-o como uma original mistura entre aquilo que ingleses e americanos chamam de "commitment" e o envolvimento messiânico do próprio governador com o seu povo. Dois extremos na tradição da cultura política dos povos³.

³ Este capítulo já estava escrito, faltando apenas a revisão geral da tese para publicação, quando tive oportunidade de viajar até Brasília em outubro/92, para participar do VIII Encontro Nacional da ABEP. Mobilizei meus conhecimentos para conseguir uma entrevista com o ex-governador, deputado Miguel Arraes. Além de ouvir dele, nas poucas palavras de seu estilo seco, sertanejo, uma resposta a algumas colocações que eu faço sobre seus programas de governo, tive oportunidade de também lhe colocar minha interpretação sobre essa peculiaridade de seu compromisso popular. Descartou o caráter messiânico. Mas sobre
(continued...)

A tradução de "commitment" para o contexto cultural brasileiro seria como querer traduzir "saúde" para o contexto cultural anglo-saxão. A tradução existe, claro. Mas o seu equivalente compromisso brasileiro, em se tratando da atividade política, pouco tem a ver com aquilo que é descrito como compromisso na política americana, para ficar apenas nesse contexto. No contexto americano, "commitment" implica uma declaração muito séria, um empenho da palavra que envolve o caráter e a integridade da pessoa comprometida. Basta imaginar o teor de nossas campanhas eleitorais, que vemos que a tradicional "promessa" de campanha e o discurso pomposo e vazio feito de encomenda para envolver os eleitores e ganhar a eleição nada têm a ver com aquele compromisso.

Porém no caso do Governo Popular de Pernambuco havia sim um compromisso, que se expressou na campanha, que se traduziu em diagnóstico acurado da situação sócio-econômica e política do estado e depois em programa de governo. Só que não dá para entender esse compromisso sem passar pela figura messiânica do governador. Que esteve sem dúvida muito presente na campanha eleitoral, mas que acompanharia a trajetória de andanças do governador para inaugurar programas de governo, no meio de seu povo, recebendo dele sua aprovação direta, seu carinho, suas esperanças. Governador que passou ao largo dos julgamentos de muitos setores da classe média do estado, desde que estivesse em sintonia com o compromisso primeiro de seu governo, que era aquele compromisso popular com as camadas mais pobres da população.

Quando esse compromisso se traduziu em programas de governo, depois de um período inicial de uma certa paralisia, em que o governo ficou como que sentado em cima dos recursos financeiros já liberados esperando para definir bem as prioridades nas quais gastá-los, o resultado foi pelo menos surpreendente. Era uma verdadeira enxurrada de programas, ressuscitando símbolos do povo, seu modo de viver e trabalhar mais arcaico. Era o boi na corda, a vaca na corda, o chapéu de palha, o inhame, a

³(...continued)

seu envolvimento especial com os trabalhadores da região canavieira, disse apenas que o envolvimento político é na verdade um envolvimento pessoal mais amplo.

batata-doce. O superintendente do Prorural dizia em seu relatório de final de gestão: "Admitimos que estamos atrasados sim, porque o desenvolvimento que foi oferecido aos pequenos produtores nesses 30 anos foi o desenvolvimento da pobreza. Só agora esse processo começa a ser revertido" (Governo, 1990:14).

Os canavieiros, como eu dizia quando me referia ao avesso da seca, no capítulo III, pegaram carona na seca sertaneja e fizeram ressurgir uma antiga demanda que ia além de suas reivindicações trabalhistas, renovadas ao início de cada safra agrícola na Zona da Mata. Tratava-se do período da entressafra quando os trabalhadores, na sua maior proporção já fora de qualquer relação de morada nas usinas e engenhos de açúcar, ficavam numa situação de total penúria. O governo do estado estava saindo de uma experiência nova, gestada no enfrentamento da seca em seu primeiro ano de governo, com a criação dos Grupos de Ação Municipal (ver a parte sobre "A Seca de 1987-1988 em Pernambuco e os Atores do Drama", no capítulo III). Havia inclusive a intenção de continuar esses grupos, entendidos então como o braço do governo estadual nos municípios do interior (criticados por isso mesmo como uma administração paralela), grande parte deles sob governo do partido de oposição, o PFL. Daí para estender essa estrutura para os municípios da região canavieira foi um passo rápido. E assim, a seca invadiu a Mata Úmida de Pernambuco durante aquele inverno de 1988.

Havia um diagnóstico, que vinha da época da campanha eleitoral, que apontava a precária situação de moradia daqueles trabalhadores canavieiros. Diferentemente da morada do bóia-fria do Centro Sul do país, o trabalhador clandestino na zona canavieira de Pernambuco morava nos povoados dentro da própria propriedade. Era uma constatação que eu também havia feito, porém mais de 10 anos atrás, mediante uma pesquisa amostral realizada em 1973 no município de Ribeirão, Pernambuco. Os dados dessa pesquisa, quando elaborados numa tabela que discrimina os trabalhadores rurais classificados segundo o local de moradia e o vínculo empregatício, mostram que 3/4 dos trabalhadores naquela data da pesquisa residiam dentro dos estabelecimentos rurais. "No entanto, a residência no engenho, neste

caso, está longe de significar um vínculo estável com a propriedade agrícola. Como tivemos ocasião de observar durante a pesquisa de campo, a moradia no engenho, quando o trabalhador não é fichado (33 casos, ou 40% sobre o total de trabalhadores rurais), significa tão-somente a sua permanência provisória no local de trabalho, aproveitando a infra-estrutura de casas e galpões disponíveis, vestígios da época de predomínio do sistema morador e até da época das senzalas coloniais" (Suarez, 1977:61-62).

Tendo em vista aquele diagnóstico é que foi dado início a alguns programas de governo na região canavieira, entre os quais se destacaram o Programa Chapéu de Palha e o Programa Mata Livre. Esse segundo estava mais diretamente relacionado àquele diagnóstico, que situava o trabalhador canavieiro que morava praticamente dentro da palha da cana como um verdadeiro pária, sem cidadania que pudesse ser assegurada pela sua moradia urbana, e sem mais sequer a "cidadania concedida" advinda de sua pretérita situação de morador de engenho. Mediante um apelo aos usineiros, que depois se transformou em acordo, o governo do estado criou o Programa de Revitalização Econômica dos Núcleos Urbanos da Zona da Mata, mais conhecido como Programa Mata Livre. Inicialmente foram apenas 6 usinas que doaram terras para a implantação do programa, em março de 1988, no que também se chamava à época de Acordo da Terra. Em abril já eram 16 usinas, e aos poucos o programa ia se implantando ao sabor da própria necessidade vital daquelas populações sufocadas pela palha da cana que chegava quase à porta de sua casa, pela fumaça das queimadas que igualmente lhes invadia os rústicos cômodos em que habitavam. Esse programa teve realizações modestas em termos da quantidade de população atingida, que teve oportunidade de se dedicar a outras atividades além do emprego na lavoura canavieira, como plantar cultivos alimentares e até exercer outras atividades artesanais como olaria e casa de farinha. Cerca de dois anos após a implantação do programa, pouco mais de 300 ha de terra haviam sido plantados com feijão, milho, mandioca, batata-doce, outros cultivos como maracujá, cará, abacaxi, verduras (couve, alface, coentro), além das olarias, casas de farinha e uma das últimas realizações do programa, que foi a implantação das Unidades de Educação Popular.

Uma característica importante desse como dos demais programas, era o fato de serem atividades "assinadas" pelo governador, ou seja, eram atividades em que estava presente o seu empenho pessoal, tal um compromisso muito forte que deveria saldar a qualquer custo com aquelas populações carentes da região canavieira. A Mata Livre foi porém bem menor em abrangência do que o Programa Chapéu de Palha, sobre o qual faço a seguir algumas considerações.

O Programa Chapéu de Palha foi criado pelo governo do estado em maio de 1989 e atendia às demandas mais imediatas dos trabalhadores canavieiros que reivindicavam trabalho durante a seca da Zona da Mata. O programa visava basicamente criar empregos para os trabalhadores afetados pela entressafra na região canavieira, experiência que havia já sido ensaiada no ano anterior por ocasião da instalação de algumas "Frentes de Emergência" na região canavieira. A sistemática do Programa Chapéu de Palha era muito semelhante à das Frentes, no sentido keynesiano de realizar ações emergenciais para ocupar os trabalhadores desempregados. Outra característica semelhante à das "Frentes de Emergência" é que o Programa Chapéu de Palha também tinha algumas normas quanto ao emprego de um ou mais de um membro da família, a depender do número de membros e estrutura etária da família. Era igualmente um programa com participação ativa do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, através tanto da Contag, quanto da Fetape e dos Sindicatos da Zona da Mata, a quem caberia a tarefa de cadastrar os trabalhadores desempregados e fiscalizar o alistamento nas áreas de trabalho. A diferença é que cada trabalhador alistado receberia o piso salarial equivalente a um salário mínimo da época, os recursos eram provenientes do próprio estado de Pernambuco e as obras eram mais diversificadas, envolvendo várias secretarias de governo, como a de Saúde (recuperação de Centros de Saúde), Educação (conserto de bancos escolares e manutenção dos prédios) etc.

No seu lançamento, o programa se propunha a empregar 50 mil trabalhadores dentro de 18 meses, dos quais 10 mil já no mês de maio de 1989. Segundo a Fetape, a entressafra havia desempregado naquele ano cerca de 75 mil trabalhadores (Diário de Pernambuco, 15/05/1989). Ao final da entressafra,

o Programa Chapéu de Palha havia empregado pouco mais de 30 mil trabalhadores. O PAPP em alguma medida integrou-se também aos objetivos do Programa Chapéu de Palha, oferecendo condições de trabalho no cultivo alimentar. Ao final de 1989, o relatório do Prorural se refere à comercialização de 300 toneladas de alimentos que haviam sido cultivados em 982 ha dentro daquele programa.

O presidente da Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Pernambuco, José Rodrigues, falava ainda de um outro lado do programa: "esse programa proporcionou uma maior união entre os trabalhadores, além de facilitar e fomentar a organização política dos sindicatos rurais. Isso porque os bóias-frias e assalariados passaram a entressafra em melhores condições de vida em relação aos anos anteriores. Durante este período eles tiveram trabalho remunerado, afugentando a fome, e ficaram sem débitos nos barracões, com a chance, hoje, de barganhar salários e condições de trabalho mais justos" (Diário de Pernambuco, 24/09/89). Essa declaração do presidente da Fetape era feita a propósito da mobilização dos 250 mil canavieiros do estado, às vésperas da realização de assembléias em 47 municípios, dando início à campanha salarial da categoria.

4. Projetos a Fundo Perdido e Projetos Produtivos

Respondendo a um questionamento meu sobre a viabilidade da produção alimentar dos pequenos agricultores nordestinos frente ao fato de eles terem sido excluídos do mercado pelo processo de modernização da agricultura brasileira, o superintendente do Prorural (Unidade Técnica do governo estadual que coordena os programas do governo federal e do Banco Mundial na agricultura) explicava a prática daquele compromisso do governo popular. Segundo ele, na hora em que o governo facilita para que o produtor plante milho e feijão, na verdade está facilitando primeiramente para que ele coma, pois

uma parte da produção na verdade garante a vida dele. Além disso, como a produção de milho do estado só atende a cerca de 20% da demanda do próprio estado, então a produção pode crescer à vontade, que tem mercado para ela.

E o diferencial de produtividade que, mesmo considerando os custos de transporte, ainda torna mais vantajoso, por exemplo, importar o milho tecnificado do Sudeste do país?⁴ Era a pergunta inevitável. Aí é que entra talvez o dado objetivo que somente os critérios econômicos e de rentabilidade não dão conta de responder. Os critérios são na verdade de natureza política, ou de política social, como consideração primeira. Pois concretamente as condições para que aquele produtor pobre substitua o milho ou o feijão por outra cultura, ou mesmo produza o milho e o feijão em outras condições, não existem. O objetivo primeiro seria então garantir a alimentação, garantir uma renda extra, porque sem a intervenção do governo ele não produziria, e produzindo ele come e ainda pode ter um excedente para comercializar. Não era esse evidentemente o caso dos produtores que encontraram o seu lugar no mercado com a produção tecnificada e irrigada de tomate, tal como aqueles que citei na nota 4.

Tendo em vista esse objetivo, mais voltado para o atendimento das demandas imediatas, que tem como critério as necessidades básicas mais do que quaisquer outros critérios de rentabilidade econômica, é que havia inclusive uma concepção mais globalizante que incluía, além do fomento à produção, a viabilização do crédito e da comercialização. O Programa de Crédito Popular do Bandepe e o Cestão do Povo eram dois componentes indispensáveis dessa proposta. Quanto ao Cestão do Povo, Pernambuco

⁴ Era uma entrevista coletiva com produtores da Associação de Pequenos Produtores de Sapucarana, município de Bezerros. Havia um roteiro prévio, a partir de entrevistas com vários daqueles produtores realizadas há um ano atrás. Porém, como sói acontecer nessas ocasiões, os assuntos fluíram em vários momentos ao sabor das circunstâncias, como esse que passo a reproduzir. Falava-se do costume antigo de o pequeno lavrador ter no seu terreno o cultivo de lavouras de subsistência e pequeno criatório. O líder daquela Associação, o único dali que não tinha ele próprio tradição de agricultor, reclamava que nenhum dos colonos que recebeu a posse da terra através daquela Associação e que eram na sua totalidade produtores de tomate irrigado e outras culturas complementares, nenhum daqueles produtores conservava esse costume das lavouras de subsistência em seus lotes. Está certo que os lotes não eram grandes, apenas 3,5 ha de terra, mas que em nenhum caso era inteiramente ocupado pela cultura comercial. Por que não a galinha, o milho? Argumento generalizado: é que sai mais barato comprar galinha de granja (a nomeação que se dá em Pernambuco para o moderno criatório de aves) e comprar o fubá da indústria para fazer o cuscuz, feito adrede com o milho seco ralado em casa, o mesmo milho seco que se debulhava para dar de comer às galinhas.

teve uma experiência de abastecimento para as populações de baixa renda através da antiga Companhia de Revenda e Colonização, hoje Cisagro, que foi a do Cestão do Povo e das Bodegas Comunitárias. São espaços onde se comercializava um conjunto de 12 produtos semanalmente, sendo que em 1989 já se comercializavam por esse meio em torno de 1.200 toneladas de produtos. Na sua aparente simplicidade de concepção, se pelo lado da comercialização em si o programa foi relativamente bem-sucedido, pelo lado da absorção da produção local já deparou com mais dificuldades, como seria de esperar em um programa dessa natureza. Pois até o ano de 1989, quando obtive informações sobre esse programa, a Cisagro só havia conseguido comprar do estado para comercializar nesses Cestões do Povo o açúcar, comprando todo o resto da mercadoria fora do estado. Já o Crédito Popular do Bandepe foi um grande sucesso em termos de política de governo, e voltarei a ele mais adiante.

A coordenação do PAPP em Pernambuco, como eu dizia antes, incorporou aquele programa rico em recursos do governo federal e do Banco Mundial aos objetivos e critérios de alocação de recursos da política agrícola do governo do estado, que tinha por base uma série de programas genericamente intitulados de "Projetos Produtivos". Os projetos produtivos eram na verdade todos aqueles voltados para o pequeno agricultor, pois era essa a linha da política agrícola do governo do estado: o Boi da Corda; a Vaca na Corda; Alternativas de Emprego e Renda na Mata Canavieira, através do Programa Chapéu de Palha (projetos produtivos nas culturas de Inhame, Maracujá, Café, Pecuária Leiteira); Fomento e Diversificação das Atividades Produtivas no Semi-Árido (projetos produtivos nas culturas de Mandioca, Algodão, Abacaxi, Batata Inglesa, Urucum, Alimentação Animal, Projeto de Inseminação Artificial, Incentivo às Pequenas Indústrias de Beneficiamento da Produção Agropecuária, Apicultura, Piscicultura e Pesca Artesanal). Onde não existiam recursos, o Bandepe entrava com recursos próprios. E onde era possível (e em grande medida foi sempre possível), dava-se um jeito para vergar as frias diretrizes de um plano traçado em Washington à vontade política de um governo com compromissos que estavam para além daquelas frias diretrizes.

A bem da verdade, as contradições era menores em relação às diretrizes traçadas em Washington do que em relação a uma prática arraigada e fundada naquilo que eu chamei de cultura política da dádiva, em que os beneficiários dos programas esperam que os benefícios lhes cheguem de graça. Nessa concepção, os programas de governo estão indissolavelmente associados aos recursos a fundo perdido. A nomeação de "Projetos Produtivos" era, nesse sentido, uma marca dada de propósito pela política agrícola do governo do estado para distingui-los dos projetos a fundo perdido que os pequenos produtores estavam acostumados a ver nos programas de governo.

Uma leitura dos relatórios de governo e dos dados colhidos quando das entrevistas de campo fornece algumas cifras quanto àqueles programas mencionados. A impressão que fica é que os programas de governo, que foram tantos, tiveram contudo pouca abrangência em termos da população atingida. Creio desnecessário entrar nessas cifras, pois afinal de contas não se trata aqui de demonstrar resultados, o que seria tarefa mais própria ao governo. Seria muito útil, isso sim, poder proceder a nova pesquisa de campo para poder avaliar os resultados. Porém não tanto pela ótica da costumeira avaliação de resultados que é feita em relação aos programas de governo, em que a conclusão leva quase impreterivelmente à constatação de que os resultados foram muito aquém do que havia sido proposto, ou até que resultaram no seu contrário (os efeitos perversos de Hirschman a que já me referi em passagem anterior). Avaliar os resultados em termos mais sutis, da relação dos beneficiários com os programas, com as agências bancárias, ou indicadores que pudessem apontar para os aspectos da cultura política tal como tem sido caracterizada neste trabalho, em suas bases pretéritas, suas condições de continuidade no presente e as tentativas de sua ruptura. Afinal, o que significou a ruptura com os projetos a fundo perdido?

Na prática, esse rompimento ganhou visibilidade para o público beneficiário dos programas do governo, constituído dos pequenos produtores rurais, sobretudo através do Crédito Popular do Bandepe. As primeiras chuvas do inverno no período pós-seca 1987-1988, a desativação das "Frentes de

Emergência", a escassez dos recursos federais para aquele programa, e sobretudo a retração das linhas de crédito e dos serviços de redesconto do Banco Central para a agricultura desde o começo e até meados dos anos 80, todos esses foram fatores importantes para o governo começar a implementar aquele tipo de crédito, para o qual já vinha se preparando quando começou o amplo trabalho de sanear as finanças daquele banco de desenvolvimento do estado como tarefa prioritária desde que assumiu o governo em março de 1987. Os recursos para esse crédito provinham de três fontes principais: o incremento dos depósitos à vista do próprio banco; um novo fundo de desenvolvimento da agricultura, criado pelo governador com as rendas obtidas pelo Bandepe mediante o investimento dos saldos operacionais de todas as entidades públicas estaduais (incluindo a unidade do projeto) no mercado do "overnight"; e fundos do componente de participação comunitária do PAPP, parcialmente reorientados para intervenções de créditos especiais em benefício do pequeno produtor (Tendler, 1990).

A segunda leva de entrevistas de minha pesquisa de campo, no início do inverno de 1988, encontrou algumas regiões recém-"abaladas" pela proposta desse programa de crédito do governo. A novidade da proposta assustava os possíveis beneficiários do crédito de custeio para os produtos básicos milho, feijão e algodão, que eram as primeiras linhas de crédito oferecidas pelo banco. Desde alguns anos os pequenos agricultores pobres daquelas regiões nordestinas vinham se afastando do crédito bancário, o que foi grandemente reforçado por causa dos juros e correção monetária do período pós-Plano Cruzado do governo Sarney. Havia muita desconfiança e a forma de pagamento no sistema "troca-troca", em que o agricultor poderia pagar o empréstimo na forma convencional ou na forma de produtos, era considerada como uma exigência demasiado alta no montante do que seria restituído ao Banco. Tanto que o programa aparentava, à primeira vista, que iria resultar num grande fracasso, pois não eram muitos os agricultores que se animavam a apostar naquele crédito. Porém no ano seguinte já pude constatar a mudança de expectativa em relação ao crédito popular do Bandepe. Judith Tendler faz uma observação que reforça o que eu também pude observar: "Nas áreas rurais, um dos serviços que os pequenos

produtores mais apreciavam era o acesso ao crédito e o respeito no tratamento. Uma das formas desse tratamento especial consistia em: primeiro, oferecer empréstimos a novos mutuários rurais sem a costumeira exigência de um depósito inicial, e assim; 'fiscá-los' como clientes no Bandepe e não de outros bancos, sugerindo levemente, por ocasião de subsequentes pedidos de empréstimos, que o mutuário mantivesse 'certo' montante num depósito à vista. O bom tratamento de novos mutuários em potencial também era capaz de atrair novos depósitos de governos municipais, até mesmo, em certos casos, as contas pessoais dos próprios prefeitos, agradecidos pelo papel 'pró-desenvolvimento' que a agência bancária desempenhava em seus municípios e pela intensificação da atividade comercial e econômica que isso gerava" (Tendler, 1991:107-108).

Uma das consequências da difusão dessa linha de crédito do Bandepe foi que, em Pernambuco, o crédito subsidiado desapareceu quase que completamente, ainda segundo a cuidadosa avaliação de Judith Tendler. Desaparecia o crédito subsidiado, desapareciam os financiamentos a fundo perdido. Isso provocava muita grita de todos os lados, sobretudo por parte dos produtores já de longa data acostumados àquelas práticas. Havia porém uma certa mudança de atitude em relação mais diretamente ao crédito do governo, mudança essa não sem importância para a própria relação governo X sociedade, expressa pelo lado dos produtores beneficiários dos programas levados à frente sob nova orientação⁵.

A nova orientação que o governo do estado tentou imprimir às ações de governo tinha dois pressupostos sem os quais elas não seriam exequíveis: o comprometimento dos técnicos em levar à frente

⁵ Última ida a campo, dessa vez para apresentar o vídeo que havia sido produzido havia um ano. O vídeo é um capítulo à parte, o mais gratificante pessoalmente, mas que não entra nessa tese porque seu caráter é mais estético do que analítico ou mesmo de divulgação dos resultados da pesquisa no âmbito do público pesquisado, como queriam os financiadores da pesquisa. Pois bem, nessa ida a campo, percorrendo conhecidos espaços e personagens de tantas entrevistas, ainda pude tirar conclusões, mesmo que não estivesse mais a procurá-las. Seu C. me contava a experiência do crédito para irrigação a que fez jus grande parte dos colonos da Associação a que já me referi na nota 2 deste capítulo. O Bandepe não havia cobrado a primeira parcela do financiamento e os produtores haviam feito "corpo mole", como se diz, sob o argumento de que dinheiro do governo era "de graça" mesmo. Haviam porém se reunido, ponderado seus lucros, a grande vantagem daquele crédito, o comprometimento do governo que tinha o banco do estado todinho voltado para "o pequeno", e concluíram por corresponder à palavra empenhada. Pagaram as duas parcelas em atraso com os juros correspondentes.

os projetos sob aquela orientação, e a colaboração do público beneficiário dos programas. Vejamos o que as entrevistas puderam mostrar desses dois importantes atores do processo.

Ao início do governo, como já se viu relatado em outras experiências de boas intenções com pouca experiência, os planos se defrontaram muitas vezes com aqueles fatores de emperramento da chamada "máquina", enferrujada muitas vezes ao cabo de tantos anos sem uso. Um exemplo foi aquele da Secretaria da Agricultura, que resolveu interferir na tradicional dinâmica (melhor seria dizer estática) dessa máquina através da junção de três de seus órgãos: o DPA (Departamento de Produção Animal), o DPV (Departamento de Produção Vegetal) e a Emater. Ficariam como um só organismo sob a nova rubrica de "Casa da Agricultura". Seria enfadonho anotar aqui as marchas e contramarchas dessa tentativa infrutífera. Na verdade, o que permaneceu e que pude constatar em muitas entrevistas de campo, foi o lado do envolvimento de muitos técnicos que estavam perdidos naquela máquina enferrujada e que, ao impacto de uma vontade política no comando do governo e com a qual se identificavam, mobilizaram-se para se porem em campo e trabalhar. Pude observar isso, por exemplo, no processo de revitalização das Estações Experimentais do IPA, transformadas em centros de produção de sementes básicas, mudas, reprodutores, matrizes, e um sem-número de atividades de utilidade direta para os pequenos produtores rurais do estado. Sentia-se um clima de entusiasmo dos técnicos em ver que suas pesquisas poderiam agora ter uma utilidade efetiva, sobretudo quando houve um trabalho de cooperação entre a produção de tecnologia e a sua difusão através dos técnicos da Emater.

Mais uma vez, anoto o que já disse em passagem anterior: da pontualidade dessas ações coordenadas, que serviram como pólos irradiadores de uma nova política, mas que não chegaram a se estender como ação de massa, mesmo que tenha sido esse o objetivo precípua do governo. O próprio governador, passados pouco mais de 2 anos do final de seu mandato, interpreta essa limitação das ações de governo em função da limitação de quadros, de conhecimentos e de recursos financeiros, sendo esse último o fator de menor peso dentre os três. Quanto ao conhecimento, o que pude observar mais de

perto nas ações do PAPP, foi que levou um certo tempo para que aquele escritório técnico encarregado de gerir os recursos daquele programa, o mais bem aquinhado de recursos financeiros, levou um certo tempo, dizia, para que os técnicos responsáveis por aquele programa chegassem a um conhecimento da realidade pelo método por eles mesmos nomeado de "Levantamento e Cadastramento: Consulta aos Pequenos Produtores como Base do Planejamento". O levantamento de realidade era então o método utilizado para averiguar as necessidades da população, frente às quais o governo formularia suas propostas.

A grande diferença em relação àqueles mecanismos de "fazer de conta" da política participativa que foram analisados no capítulo anterior é que aqui o governo não se propunha a simplesmente atender a demandas expressas pela população. Frente ao levantamento de realidade, que foi um método usado experimentalmente no Sertão do Araripe em setembro de 1988, onde demonstrou bons resultados, sendo depois generalizado para um total de 51 municípios em quase todas as regiões do estado, o governo fazia uma proposta de ação. Somente então cabia aos beneficiários da proposta discuti-la em comunidades, associações etc. Tratava-se portanto "da adoção de formas ampliadas e democráticas de consulta à população e a posterior negociação entre ela - com suas demandas - e o governo estadual - com suas propostas" (Governo, 1990:9). Muitos dos técnicos que entrevistei tinham clareza desse aspecto, de que cabe ao Estado ser apenas um prestador de serviços e não um orientador da sociedade, como terminava acontecendo com muitos técnicos da Emater, por exemplo.

Esse aspecto de tutelamento tradicionalmente exercido pelo técnico junto às populações rurais, quase em substituição à figura do antigo coronel, junto com a imagem dessas populações de que os programas do governo são para dar dinheiro, dentro daqueles aspectos da cultura da dádiva já analisados, são empecilhos concretos não apenas para a realização de uma proposta de governo tal como a que estamos tentando caracterizar, mas sobretudo são empecilhos para um processo mais geral de democratização. Por isso, quando a cultura política é pensada somente em função do processo eleitoral

e das concepções mais diretamente afetas àquele processo, deixa de ver um importante aspecto da cultura política, que é esse do cotidiano, o cotidiano de trabalho que é afinal de contas o que conta mais diretamente na vida do cidadão.

Um dado importante dos tais levantamentos de realidade, na medida em que constituíram num contato muito próximo dos técnicos com possíveis beneficiários dos programas governamentais, foi a percepção desses entraves existentes no entendimento do homem comum em relação ao governo. A imagem do Prorural enquanto órgão gestor de recursos do governo e do Banco Mundial para o pequeno produtor, era a imagem de quem dá dinheiro. Enquanto a imagem do banco, seja ele o do Brasil, o do Nordeste ou o Bandepe, era a imagem de quem cobra pelo que oferece. Daí porque foi sobretudo através das ações financiadas pelo Bandepe que se observou mais concretamente a mudança de atitude em relação aos programas governamentais, com um claro corte em relação à atitude de receber dádiva. E possivelmente essa foi uma das razões para que os programas levados a efeito com financiamento do Bandepe terminassem tendo um efeito muito importante não apenas para o atendimento das necessidades do pequeno produtor, como também para começar a romper os velhos mecanismos da cultura da dádiva.

V. CAMINHOS DA CIDADANIA

Para analisar os caminhos da cidadania, iniciei este capítulo com uma reflexão sobre dois de nossos mais antigos movimentos populares, a luta pela terra e o movimento dos saques em tempos de seca no Nordeste, concluindo-o, à guisa de conclusão da tese, com uma reflexão sobre os paradoxos de nossa cidadania. Ao analisar a luta pela terra, não entrei na polêmica discussão sobre a reforma agrária, mas sim levantei argumentos que me possibilitam discuti-la pela ótica da cidadania. Por essa ótica, a luta pela terra tem como base o direito à terra como direito ao trabalho e à vida. O movimento de saques, por sua vez, expressa o limite de humanidade ameaçada pela fome, estando nesse limite a base de sua legitimidade. São dois movimentos populares que se expressam portanto no limite da própria substância humana ameaçada, em sua luta pela sobrevivência. Sendo que é no movimento dos saques que fica clara a figura de contendor do Estado, que, mesmo aparecendo enquanto provedor da dádiva, representa um avanço no processo de construção da cidadania do homem pobre do campo, na medida em que permite a expressão de movimentos populares que se constituem como gérmenes da busca daquela cidadania.

No caso da luta pela terra, a violência dos patrões e a itinerância do trabalhador rural têm sido suas marcas características. No movimento de saques, muito embora também neles esteja presente a violência, eles estão mais próximos daquilo que Turner (1974) caracteriza como situações de liminaridade, em que os participantes são como que removidos do contexto social que é mantido pelo poder e pela força e adquirem, nesse caso específico, direito a ações que seriam passíveis de sanção no contexto de normalidade estrutural.

1. Luta pela Terra

Dentre todas as categorias de trabalhadores do campo das regiões do Nordeste em que realizei minhas entrevistas de hoje e de ontem, pequenos proprietários, rendeiros, colonos, parceiros, trabalhadores sem terra, assalariados agrícolas, "trabalhadores rurais" (a expressão por eles mesmo usada e que possivelmente engloba a todos), dentre todos eles encontrei um discurso comum da luta pela terra. Trabalhadores rurais expulsos das lavouras alimentares pela expansão subsidiada com recursos oficiais da pecuária bovina. Essa foi uma das primeiras cenas do vídeo, que ali, no município de Surubim, fazia um retrospecto dos movimentos de luta pela terra, através das palavras de um velho trabalhador rural e do delegado sindical da localidade. Há poucos anos essa luta tinha resultado no assassinato de um advogado dos trabalhadores. Mas também tinha resultado em ganhos, de terra para plantar "(...) milho, feijão, algodão, bananeira, mamão, de tudo a gente cultiva aqui nesse terreno".

A expansão da pecuária bovina com recursos oficiais. Esse assunto foi motivo de um capítulo de "Agreste, Agrestes" (Sales, 1982), onde analiso a metamorfose de projetos de reforma agrária, como foi o caso do Proterra, lançado ao impacto da seca do ano de 1970, que resultou em um amplo programa de subsídio para a expansão da pecuária intensiva na região Nordeste. O boi e a cana-de-açúcar (no caso, menos a cana que adoça cafezinhos do que a que abastece tanques de automóvel) foram os nossos carneiros ingleses do processo de "enclosures", que lá durou cerca de um século e meio para a conversão das terras aráveis em pastagens e aqui durou pouco mais de uma década. Guardadas todas as proporções cabíveis, de não termos tido a concepção medieval da terra, baseada em funções e obrigações políticas, de não termos tido uma sociedade camponesa representada na aldeia tradicional, guardadas todas essas proporções e mais os diferentes momentos históricos em que ambos os processos ocorreram, sobra uma

cruel semelhança de que, também entre nós, esse processo de cercamentos pode ser caracterizado como aquilo que Polany (1980) chamou "a revolução dos ricos contra os pobres".

Talvez por uma má influência de Lenin (1974) e sobretudo de Kautsky (1970), que tiveram muito destaque na nossa produção econômica e sociológica nos estudos da agricultura, o processo inglês de capitalização da agricultura pela expansão da grande propriedade tendeu a ser um modelo que, em nome da modernização da agricultura, justifica a expropriação e a proletarização do homem de campo. É certo que os nossos cercamentos tiveram diferenciações regionais e intensidades variáveis, mas foram também de proporções arrasadoras, ao ponto de hoje em dia já ter praticamente se esgotado toda a fronteira agrícola para onde acorriam os despossuídos nas frequentes ondas de expulsão do campo a que eram submetidos.

A luta pela terra se situa nesse contexto de nossos cercamentos. Pois a contraface da modernização da agricultura, muitos autores já se debruçaram sobre esse assunto (cito especialmente Palmeira, 1989 e Martine, 1989), não tem sido entre nós muito diferente da desagregação do tecido social descrita por Polany para o contexto inglês: "O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões" (Polany, 1980:52). Se juntarmos a esses ingredientes a violência das lutas pela terra no campo e a violência urbana que é o seu reverso, pois que ambas apontam para o acirramento do processo de exclusão social, a revolução dos ricos contra os pobres também aqui entre nós tem o seu prego.

O que, em última instância, preside a luta pela terra no Brasil é o direito à terra como base para trabalhar e, no limite, como direito à sobrevivência e portanto à vida. Direito elementar de cidadania civil, portanto. Que não se confunde porém com um outro direito elementar da cidadania civil surgido

na mesma época e no mesmo contexto histórico, o direito à propriedade. Refiro-me ao contexto histórico do liberalismo clássico em que surgiram os direitos elementares da cidadania civil, na Inglaterra do século XVIII. Nesse contexto o direito à propriedade estava intrinsecamente ligado à liberdade individual. É sem dúvida o direito à propriedade nesse sentido o que é mais frequentemente apropriado no discurso dos grandes proprietários territoriais aqui e alhures na defesa de seu patrimônio. Tanto que um dos processos históricos que coroou o direito à propriedade nessa acepção clássica do liberalismo foi o dos "enclosures", que tiveram lugar na Inglaterra antes e durante o estabelecimento desses próprios princípios liberais que sustentavam o direito à propriedade.

O direito à terra como base para trabalhar faz parte da luta pela terra de todos os trabalhadores rurais brasileiros e tem caminhado por argumentos que em quase nenhum momento têm ponto de conexão com aqueles usados pelos defensores da grande propriedade. Esse caminha pelo discurso liberal do direito à propriedade, enquanto aquele caminha pelo discurso da justiça social, residindo talvez aí uma de suas fragilidades que frequentemente aparece no discurso. O ano fatídico de 1985, da discussão e derrota do Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República e, mais tarde, a retomada dessa discussão quando do processo de discussão e votação na Assembléia Constituinte da nova Constituição brasileira, foram momentos privilegiados em que se mostrou o conteúdo mais acabado desse discurso liberal caboclo em favor do direito à propriedade.

Os argumentos em favor do direito à terra como base para trabalhar, se traduzidos no terreno dos direitos enquanto argumentos em favor da reforma agrária, entram numa certa cilada colocada pelos próprios pressupostos do direito à propriedade. Esse é o caso de algumas propostas que são contrárias às garantias excessivas e ilimitadas ao direito de propriedade (a literatura sobre esse assunto é abundante, mas eu usei apenas a seção "Direito Agrário", da revista Reforma Agrária, bem como a tese de Moraes, 1987). Segundo esse argumento, tais garantias têm sido reiteradas constantemente na nossa legislação agrária, favorecendo o histórico processo de concentração da propriedade rural. Contra isso,

o remédio seria uma maior intervenção do poder público na propriedade privada, em que o Estado aparece com a mesma feição desligada da sociedade tal como foi visto no capítulo anterior, quando era discutido "O Projeto Nordeste do Banco Mundial".

O autor que melhor conseguiu, a meu juízo, apontar uma saída para essa cilada dos argumentos do direito à propriedade X direito à terra para trabalhar e viver foi Amartya Sen. Os argumentos desse autor sobre direito à propriedade estão contidos principalmente num de seus livros que trata da pobreza e da fome no mundo (Sen, 1988). As relações de propriedade, de seu ponto de vista, são uma espécie de relações de "entitlement": outorga ou garantias básicas. Analisando a questão da fome dentro dessa perspectiva, o autor afirma que a pessoa será exposta a uma situação de carência alimentar ("starvation") se, à propriedade que ela detém atualmente, não corresponde uma cesta básica com alimentos suficientes para suas necessidades de alimentação. Sua habilidade de evitar a fome depende portanto tanto de sua situação de propriedade como das correspondentes garantias de troca (esse seu conceito é amplo o suficiente para abranger inclusive a propriedade da própria força de trabalho, desde que a ela corresponda a garantia assegurada da tal cesta básica).

O uso que Sen faz desse conceito de "entitlement" para explicar as situações de fome leva-o, de imediato, a uma discussão muito profícua com toda uma literatura existente sobre o assunto da pobreza e da fome. Seu argumento básico é o de que a fome tem menos a ver com a oferta de alimentos existente em um dado país ou região do que com o declínio das garantias de troca, que por sua vez estão relacionadas com a situação de propriedade da pessoa. Assim, mesmo quando a fome é causada pela diminuição da oferta de alimentos, sua razão imediata será sempre o declínio (ou não existência) das garantias de troca. Uma ilustração para essa sua tese pode ser vista num paper preparado para o Banco Mundial (Sen, 1980), onde ele demonstra, pela avaliação comparativa de vários países (Brasil inclusive), como a não outorga de tais direitos básicos, mais do que a oferta de alimentos existente em dado lugar

e período, é o fator explicativo central para determinar situações de pobreza e fome dos países por ele analisados.

Dentro desse seu enfoque, a propriedade da alimentação é vista como um dos mais primitivos direitos de propriedade e, em cada sociedade, existem regras governando esse direito. Nas economias em que existe a propriedade privada e a troca na forma de mercado (como no caso de todas as economias capitalistas), as outorgas básicas de uma pessoa dependem de dois parâmetros: o "endowment", que seria a dotação ou a situação de propriedade da pessoa, e as garantias de troca decorrentes dessa dotação básica.

Ao distinguir o moderno conceito da propriedade privada em contraposição ao seu conceito na Antiguidade Clássica, Hannah Arendt traz também elementos importantes para pensar essa questão do direito à terra como base para trabalhar e para viver, direitos básicos da cidadania civil. Na Antiguidade Clássica, segundo seu argumento, a posse da propriedade privada estava ligada à própria condição de ser humano: "Assim, não é realmente exato dizer que a propriedade privada, antes da era moderna, era vista como condição axiomática para admissão à esfera pública; ela era muito mais que isso. A privatividade era como que o outro lado escuro e oculto da esfera pública; ser político significava atingir a mais alta possibilidade da existência humana; mas não possuir um lugar próprio e privado (como no caso do escravo) significava deixar de ser humano" (Arendt, 1989:74). Tem um sentido inteiramente diferente dessa propriedade privada como pressuposto à própria condição de ser humano, a riqueza privada, segundo seu argumento. Na Antiguidade Clássica essa riqueza privada tornou-se igualmente condição de admissão à vida pública, porém por motivos distintos daqueles da propriedade privada. Esses motivos, que assemelham sua explicação àquela de Weber no seu clássico Política como Vocação (1963), estão ligados ao fato de prover ao seu dono os meios materiais que permitem liberá-lo das obrigações materiais da vida para poder exercer a atividade política.

O direito à terra como direito ao trabalho e à vida tem um estreito parentesco com aquela concepção de propriedade na Antiguidade Clássica tal como expressa por Arendt nessa passagem anterior. Essa concepção da propriedade mudaria inteiramente com a emergência do Estado-Nação, quando se dá a ascensão do social, onde se inclui a propriedade privada à esfera pública, o que coincidiu historicamente com a transformação da preocupação individual com a propriedade privada em preocupação pública, assumindo a sociedade o disfarce de uma organização de proprietários que passaram a exigir da esfera pública proteção para o acúmulo de mais riqueza. Em outros termos, é a isso que Moore (1973) se refere quando diz que, do ponto de vista político, a eliminação do Poder Real com a Guerra Civil Inglesa havia removido a principal barreira contra o senhor rural "cercador" e, simultaneamente, preparado a Inglaterra para o governo de um "comitê de senhores rurais", conforme sua próprias palavras para nomear o Parlamento inglês do século XVIII.

Os autores que se debruçaram sobre a luta pela terra no Brasil, mais do que aqueles que têm estudado a reforma agrária, conseguiram expressar esse sentido do direito à terra como direito ao trabalho e direito à vida. Martins (1980) expressa-o como o "direito popular de propriedade", distinto do direito à propriedade no sentido liberal do termo, já que este definiria a propriedade capitalista, que tem por função assegurar ao capital o direito de explorar o trabalho. Essa seria a "terra de negócio", em conflito aberto com a "terra de trabalho", que não se confunde com a propriedade capitalista, mas é propriedade familiar (ainda que também propriedade privada), não tendo sua exploração o intuito de obter lucro. Possivelmente essa interpretação de Martins é sujeita a controvérsias jurídicas, pela própria imprecisão de seus conceitos. Contudo, é uma interpretação que expressa com incrível fidelidade o ponto de vista dos trabalhadores rurais pobres (aqueles que constituíram meu universo de pesquisa, e a maioria dos trabalhadores rurais brasileiros), sempre que esses se referem ao contexto de sua luta pela terra.

Seu Dão, agricultor entrevistado em cenas do vídeo de minha pesquisa, postado no alto de uma elevação do terreno de sua propriedade, mostrava à câmera o lado direito de onde ele estava, outrora

"um cenário de pessoas e de vozes; hoje só se ouve o relincho de animais". Ali, no microclima de Camocim de São Félix, "terras nobres de cultivo onde invadiu o capim pangola, adubado com verbas oficiais", conforme mensagem enunciada ao final daquela cena. Animal tão caro ao pequeno agricultor, pois representa comumente a caderneta de poupança do pequeno produtor rural nordestino, conforme um deles me afirmava, o boi passava agora a ser o símbolo de sua desapropriação da terra. Já os produtores da Associação de Pequenos Produtores de Sapucarana, que tinham conseguido seus lotes de 3,5 ha de uma terra que ainda pertencia ao governo, não se preocupavam em demasia com a sua condição de colonos. Para eles pouco importava o fato de não serem ainda proprietários, desde que tinham a terra e a água para produzir. Vi a sua prosperidade ano a ano, sendo a posse da terra o elemento central para as suas subseqüentes lutas por crédito, por energia elétrica para economizarem no combustível que alimenta o aparelho de irrigação¹.

O agricultor mais representativo do Nordeste não é porém nem Seu Dão, nem os colonos daquela Associação, todos produtores familiares com produção irrigada, tecnificada e rentável. O produtor típico do Nordeste rural é aquele que cultiva milho e feijão, algodão, mandioca, pequeno criatório. Esses fazem uma defesa intransigente da agricultura de subsistência argumentando que o fazer dinheiro vem com o excedente. Porque a comercialização, segundo um deles expressava numa entrevista, tem sempre a cilada do preço. Portanto a primeira coisa é encher a barriga do trabalhador com esses cultivos que ele está acostumado e sabe fazer. Os tais diagnósticos feitos pelos técnicos do Prorural ao tempo do governo Arraes não chegaram a conclusão diferente (ver a seção sobre "Projetos a Fundo

¹ As minhas primeiras entrevistas com produtores rurais nessa pesquisa foram com esses produtores, "colonos" de uma associação de pequenos produtores rurais que se desenvolvia a passos largos a cada ida minha a campo. Na segunda entrevista com esses produtores (a que foi coletiva e à qual já me referi em outra nota de rodapé), um deles queria saber qual o destino daquelas fitas gravadas, mesmo depois das explicações iniciais de praxe. Minha surpresa é que ele não reclamava sobre o sigilo das informações. Ao contrário, gostaria que o conteúdo de suas falas fosse divulgado ao governo, às autoridades, para que suas reivindicações fossem ouvidas. Reforcei as explicações de praxe. O que parece que de pouco adiantou, pois na volta ao local para filmar cenas para o vídeo, aquele produtor pedia para filmar os fios da eletricidade que havia chegado finalmente ao local e olhava-me com ar de cumplicidade dizendo: "eu não disse que a senhora ia fazer por nós?". Entrava eu involuntariamente e sem nenhum mérito no circuito da cultura política da dádiva.

Perdido e Projetos Produtivos, no capítulo IV). Um perfil desse típico produtor rural nordestino pôde ser traçado a partir de uma pesquisa com produtores rurais em Afogados da Ingazeira, que o acaso colocou em nossas mãos à época das entrevistas de campo².

Do texto que produzimos para discutir com as lideranças rurais organizadas pelo Sindicato e pelo Centru em Afogados da Ingazeira, retiro apenas uma tabela, que é bastante ilustrativa do perfil do produtor rural típico nordestino a que me referia antes. É a tabela 6, que apresenta a área total pela área cultivada dos produtores daquele universo pesquisado. Pelos dados dessa tabela pode-se observar que 2/3 dos produtores da região pesquisada em Afogados da Ingazeira trabalham em terrenos de até 10 ha. E a maior proporção deles (31,7%, ou seja, quase 1/3) estão situados no extrato de área de 2 a 5 ha. Quando se observa a área cultivada, pode-se ver que mesmo os estabelecimentos maiores de 25 ha nunca cultivam a totalidade de suas terras. Dos estabelecimentos de 25 a 35 ha, pouco mais da metade têm áreas de cultivo na faixa de 2 a 5 ha, sendo que 41% têm área de cultivo de 5 a 10 ha e apenas 7,7% têm área de cultivo na faixa de 10 a 20 ha. Os estabelecimentos de 2 até 15 ha têm a maior proporção de área cultivada na faixa de 2 a 5 ha. E como eles constituem cerca de 2/3 dos estabelecimentos agrícolas, a proporção de área cultivada concentra-se então em torno de 63% naquela faixa de 2 a 5 ha cultivados.

² Era um questionário mal elaborado e precisamos "tirar leite de pedra" para conseguir codificá-lo e processá-lo em computador. A idéia do questionário partira das lideranças locais, que queriam ter um instrumento de conhecimento da realidade para poderem negociar suas demandas junto ao governo. O questionário foi aplicado então por aquelas mesmas lideranças, sobretudo do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Centru (Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural). Foram aplicados 593 questionários no universo de todos os produtores de algumas comunidades rurais do município de Afogados da Ingazeira, Sertão de Pernambuco. Esses questionários foram aplicados em 1987 e continuavam empilhados num canto da sede do Centru sem condições de serem processados, pois todo processo prévio havia dependido da boa vontade dos pesquisadores, mas agora exigia conhecimentos técnicos de que eles não dispunham. Foi daí que surgiu a idéia de trazer os questionários para processar dentro do esquema da pesquisa no Cebrap, com o compromisso de devolver os resultados. O relatório final da pesquisa para a Interamerican Foundation dá conta disso que talvez tenha sido o resultado mais bem-sucedido de retorno dos resultados da pesquisa às populações estudadas, no âmbito dessa pesquisa.

Tabela 6 - Área Total por Área Cultivada de Produtores Rurais em Afogados de Ingazeira, Pernambuco, 1987

EXTRATOS DE ÁREA TOTAL (em ha.)	EXTRATOS DE ÁREA CULTIVADA (em ha.)										Total	% Acumulada
	Até 2 ha		2 a 5		5 a 10		10 a 20		Total			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Até 2 ha	66	100,0	-	-	-	-	-	-	100,0	66	11,6	11,6
2 a 5 ha	29	16,1	151	83,9	-	-	-	-	100,0	180	31,7	43,3
5 a 10 ha	8	6,1	105	80,2	18	13,7	-	-	100,0	131	23,1	66,4
10 a 15 ha	1	1,5	47	69,1	18	26,5	2	2,9	100,0	68	12,0	78,4
15 a 25 ha	-	-	23	41,1	29	51,8	4	7,1	100,0	56	9,9	88,3
25 a 35 ha	-	-	20	51,3	16	41,0	3	7,7	100,0	39	6,9	95,2
35 a 84 ha	-	-	10	37,0	11	40,7	6	22,3	100,0	27	4,8	100,0
TOTAL	104	18,3	356	62,9	92	16,2	15	2,6		567(1)	100,0	
% Acumulada		18,3		81,2		97,4		100,0				

(1) No total não estão incluídos os casos sem resposta.

FONTE: Pesquisa com Produtores rurais em Afogados da Ingazeira, PE
 Elaboração dos Questionários: PDRI, STR, COPAIL, CENTRU, DIACONIA, IGREJA, ASSESSORIA
 PRORURAL, EMATER-PE, 1987

Processamento e Análise dos Dados: Cebrap, 1989

Outros dados daquele texto com os resultados da pesquisa com os pequenos produtores de Afogados da Ingazeira mostram que esses estabelecimentos são em sua totalidade unidades de produção familiar. Todos eles usam a mão-de-obra familiar para os trabalhos no campo, sendo que 83% usam apenas esse tipo de mão-de-obra. A grande maioria daqueles produtores têm na agricultura a principal fonte de renda: 493 homens (93,4%) e 52 mulheres (92,9%). A produção básica desses produtores é o milho e o feijão: 99% deles cultivam milho e 98% cultivam feijão. O algodão aparece sendo cultivado por 14% dos produtores e a mandioca por apenas 7,3%, sendo ínfimo o cultivo de outros produtos. Quanto ao criatório, destaca-se a criação de galinha (84% dos produtores), e com proporção bem menor boi (29%), vaca (24%) e cabra (21%). Nesse caso, não se pode falar de pecuária, mas sobretudo daquele sistema que mais tarde nomearia programas de governo em Pernambuco: o boi na corda, a vaca na corda. A caderneta de poupança do pequeno agricultor.

2. Movimento de Saques

As primeiras secas estão associadas aos primeiros retirantes. Levas de nordestinos fugindo da inclemência na natureza em busca de onde matar a fome e sobretudo a sede. Do que a literatura não dá conta é de quando começaram os movimentos de saques. Mas possivelmente os primeiros saques têm estreita relação com os primeiros programas governamentais de combate às secas na forma da organização de Frentes de Serviço. São sempre, isso se sabe, movimentos que reúnem muitos trabalhadores e nunca alguns isoladamente. E não se tem notícia de ter havido uma repressão organizada nem muito menos violenta contra os saqueadores em tempos de seca. No máximo tenta-se evitar o ato do saque através da distribuição de alimentos ou mesmo da promessa da abertura de "Frentes de Emergência".

Há quase que uma silenciosa ética nos movimentos de saques, por parte dos retirantes e por parte das autoridades locais encarregadas de manter a ordem. Os saques em tempos de seca não são tidos como atos de rebeldia, mas expressão do limite da humanidade que está sendo ameaçada pela fome. Que chegaram até a ser legitimados, ao tempo da seca de 1987-1988, por autoridade da Igreja dos pobres: "o bispo de Afogados da Ingazeira defende o direito dos flagelados da seca invadirem as cidades e até saquearam para conseguir alimentos que garantam a sua sobrevivência", era o que dizia matéria do Diário de Pernambuco em novembro de 1987.

Em que consiste a ética dos movimentos de saques? Antes de tudo no fato de que tal movimento se direciona apenas para o saque de alimentos, e só eventualmente se tem notícia de outros produtos saqueados, como foi o caso de um armazém do governo de onde retiraram material de construção, por exemplo. Por outro lado, nunca se conseguiu determinar com precisão alguma liderança por trás dos movimentos de saques. Eles são em geral espontâneos e estão tão associados às secas quanto a figura dos retirantes e das "Frentes de Emergência". "Os saques não projetavam lideranças nem mostravam uma organização prévia. Quando o prefeito de Souza, cercado por centenas de pessoas a pedir comida, quis saber quem era o líder com quem poderia negociar, ouviu como resposta, dada em coro: 'Doutor, nosso líder é a fome'" (Paula e Benjamim, 1985:72-73). A ética do movimento de saques provém sobretudo de sua legitimidade, expressa com clareza cristalina numa entrevista feita por pesquisadores sensíveis ao seu drama, num momento de saque, durante a grande seca dos anos 80: "Não chegou a lei da gente morrer de fome ainda não, não é? Pode até chegar, não é? Porque tudo aparece, mas até agora não chegou não" (Paula e Benjamim, 1985:75).

Por tudo isso, fica difícil associar o movimento dos saques com quaisquer outros movimentos populares observados na região em tempos de seca ou de calmaria. Essa associação é possível apenas enquanto os saques são "utilizados" pelo poder local, tanto quanto a própria situação de seca, real ou "criada" pelas autoridades municipais, enquanto alibi para entrar na área de abrangência da emergência

é mais tarde fazer jus aos fundos oficiais da seca. Nesse sentido, os saques foram incorporados ao ato de "pedir" daqueles discursos encaixados na tão comentada tabela 5 do capítulo sobre o drama da seca. Mas o saque enquanto movimento social tem uma especificidade que o distingue dos outros movimentos sociais e faz com que, passado o período de seca, sobre ele não mais se fale nem comente até o prenúncio de mais uma seca na região.

Gostaria de ressaltar aqui alguns aspectos do movimento de saques em tempos de seca, anotados a propósito da seca 1987-1988, a partir de nosso arquivo de imprensa da pesquisa (ver o anexo I, para maiores explicações sobre esse arquivo). Um deles reforça o aspecto já comentado de que os saques não têm uma liderança definida nem atores precisos, como têm por exemplo os pedidos de abertura das "Frentes de Emergência", a sua organização, as críticas etc. Tanto que o principal ator nas manifestações de imprensa a respeito dos saques são aqueles que denominamos na nossa grade de temas e atores como "Atores Independentes ou Indefinidos" (ATI, como sigla para o computador). Nesse caso se identificam com manifestações de agricultores e moradores pobres da cidade, atores anônimos, frequentemente personagens do drama, que se expressam a respeito dos saques.

A tabela 7, apresentada a seguir, mostra os principais atores que se manifestaram na imprensa sobre o movimento de saques nos vários estados nordestinos durante o período de julho de 1987 a abril de 1988, ou seja, durante o período mais crucial da seca naquela região. Ao todo foram 129 matérias de jornal em que o tema era relacionado aos saques durante aquele período. Os principais atores veiculadores das notícias foram, de longe, os Atores Independentes (44,2%). Os demais atores que se manifestaram com alguma expressão sobre o assunto foram Governo Municipal, Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, Governo Estadual, Deputados e Vereadores. Outro dado a anotar da tabela é que os estados com maior número de notícias sobre saques foram Pernambuco, Paraíba e Ceará. Alagoas e Sergipe tiveram 10 notícias cada um, tendo os demais quase nenhuma expressão nas notícias

Tabela 7 - Notícias sobre Saques na Imprensa no Período Julho/1987 a Abril/1988, segundo os Atores e os Estados

ATORES	ESTADOS											
	Pernambuco		Paraíba		Ceará		Sergipe e Alagoas		Outros		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Atores Independentes	13	28,9	15	53,6	15	60,0	9	45,0	5	45,5	57	44,2
Governo Municipal	8	17,9	6	21,4	5	20,0	2	10,0	4	36,3	25	19,4
Movimento Sindical	7	15,5	-	-	4	16,0	4	20,0	-	-	15	11,6
Governo Estadual	6	13,3	5	17,9	-	-	3	15,0	-	-	14	10,9
Legislativo (1)	7	15,5	2	7,1	1	4,0	1	5,0	1	9,1	12	9,3
Sindicatos Empresariais	3	6,7	-	-	-	-	1	5,0	-	-	4	3,1
Igreja	1	2,2	-	-	-	-	-	-	1	9,1	2	1,5
TOTAL	45	100,0	28	100,0	25	100,0	20	100,0	11	100,0	129	100,0
%		34,9		21,7		19,4		15,5		8,5		

(1) Tal como nos dados da Tabela 5, a grande maioria que compõe o Legislativo é constituída de deputados estaduais (9, sendo os outros, 2 vereadores e 1 deputado federal).

FONTE: Arquivo de jornais da pesquisa

da imprensa sobre o assunto, o que reflete muito provavelmente a pouca expressão do fenômeno naqueles outros estados.

As notícias sobre saques não significam necessariamente a existência do saque. Das 129 notícias arroladas naquele período de 10 meses (julho de 1987 a abril de 1988), apenas 1/3 delas, ou seja, apenas 43, noticiavam a ocorrência efetiva de saques. Segundo a explicação dada no nosso primeiro boletim "Temas Nordestinos na Imprensa Diária", que abordou justamente esse assunto, são consideradas saques as ações em que há uma invasão em algum tipo de estabelecimento, acompanhada da apropriação de mercadorias por parte dos saqueadores, ou seja, quando são ações que se efetivaram, ou alcançaram sucesso. São contabilizados aqueles que saem explicitamente na imprensa ou via relato de outros atores com uma determinação precisa de tempo, local e estabelecimento saqueado. Nesse caso das ações efetivas de saques, muda a posição dos estados vista na tabela 7, pois é então a Paraíba o estado onde observou-se a maior ocorrência de saques noticiados pela imprensa (20 dentre os 43, ou seja, 46,5%), vindo a seguir o Ceará (13 notícias, ou 30,2%) e ficando todas as demais ocorrências de saques noticiadas pela imprensa distribuídas em pequenas proporções, que no total representam apenas 23,3%, para todos os demais estados (Pernambuco, Sergipe, Rio Grande do Norte, Bahia, Alagoas).

Disso decorre um padrão diferenciado de notícias na imprensa relativas aos estados da Paraíba e Ceará, de um lado, e Pernambuco de outro. Para os estados da Paraíba e Ceará a imprensa relata um quadro mais típico de ações de saques enquanto formas de atuação dos movimentos populares. A imprensa ocupa-se portanto, predominantemente, em relatar a ocorrência dessas ações. Tanto que a grande maioria das notícias sobre a ocorrência efetiva de saques concentra-se, conforme está anotado no parágrafo anterior, nesses dois estados (76,7%). O fato de a imprensa divulgar para esses dois estados sobretudo as ações de saques reforça neles, mais do que nos demais, a presença mais marcante dos atores independentes, que no caso desse tema são os atores anônimos predominantes no movimento dos saques. Basta olhar os dados da tabela 7, que neles se observa a presença bem mais marcante desses

atores independentes na Paraíba (53,6%) e no Ceará (60%) do que nos demais estados, sobretudo em Pernambuco, onde os atores independentes representam apenas 29%. Esse estado, que concentrou a maior proporção de notícias relativas ao movimento dos saques (35%, conforme os dados da tabela 7), teve apenas 7% de notícias em que se registrou a efetiva existência de saques. As notícias sobre saques nesse estado foram veiculadas por vários atores como o governo municipal, movimento sindical, governo estadual, representando os saques muito mais uma dimensão do jogo político entre as diferentes forças que se utilizam da iminência dos saques para conseguir favores oficiais ou para alimentar disputas políticas locais, do que um retrato desse movimento popular, tal como se evidencia nas notícias do Ceará e da Paraíba.

Afora esses dados quantitativos, que servem nada mais do que para delinear o contorno de um movimento cujas implicações fogem ao alcance dessa fonte de dados, as notícias da imprensa durante aqueles 10 meses de seca apontaram para outras características do movimento dos saques. Essas outras características serão aqui recuperadas pelo que elas iluminam a compreensão do significado mais profundo de movimentos populares dessa natureza na sua prática cotidiana.

Uma dessas características do movimento dos saques é que ele se dirige sobretudo aos estabelecimentos governamentais ou que de alguma forma simbolizam o poder do Estado. Durante aquele período coberto na pesquisa pelas notícias de imprensa, 32 das ações efetivas de saques (que representavam 3/4 do total daquelas 43 ações) foram dirigidas a estabelecimentos estatais. Quando se tratava de notícias relativas a ameaças de saques, apontava-se às vezes genericamente para a ameaça de saques ao comércio local ou às feiras livres. Porém quando a notícia relatava casos concretos de saques, o motivo do saque tinha nome e endereço, dirigindo-se predominantemente às agências governamentais conhecidas pelas suas funções ligadas à comercialização ou ao fornecimento de alimentos. Assim, em Pernambuco, onde já foi visto que houve poucas ações efetivas de saques, a imprensa registra que, no município de Águas Belas, 2 mil trabalhadores desligados das frentes de emergência saqueiam o depósito

da CAGEP (Companhia de Armazéns Gerais de Pernambuco) levando, além de sacos de milho, cimento, carros de mão, telhas, tijolos e tábuas. O motivo desse saque teria sido o atraso no realistamento dos agricultores para trabalharem nas "Frentes de Emergência" do município. Um outro registro de saque, esse no município de Tupanatinga, tem como alvo o estoque de alimentos da merenda escolar, tendo sido essa ação motivada pela notícia da existência de dinheiro para o pagamento dos frentistas.

Embora a relação de ações, motivos, alvos das ações, número de participantes, seja comprida e enfadonha, tomo ainda algumas linhas para citá-los, embora não todos. Não tanto para comprovar o que os simples números e enunciados já dizem, mas para dar força ao argumento sobre a importância da concessão de algum direito básico (o sentido do "entitlement" desenvolvido por Sen, 1988) e a existência de um contendor negociável, no caso, o Estado, como condição para a expressão dos movimentos populares.

As ações de saques ou sua ameaça são desencadeadas em sua maior parte frente à iminência de uma ação do governo em função da seca. E podem até não se concretizarem na forma de saque, como aconteceu no município canavieiro de Ribeirão, em Pernambuco, onde cerca de 150 trabalhadores e lideranças locais ocuparam a sala do secretário da Casa Civil na sede do governo pedindo ajuda para os flagelados, que fosse na forma de alimentos ou abertura de "Frentes de Emergência". Já na Bahia, onde também as ações de saques relatadas na imprensa foram poucas, anota-se que, em Pilão Arcado, uma manifestação de trabalhadores degenerou em quebra-quebra e saque, havendo destruição de um depósito da prefeitura e saque de alimentos na Fundação SESP (Serviço Especial de Saúde Pública). Funcionários da prefeitura atribuíam aquelas ações a militantes do PT e padres da diocese de Juazeiro, ao que o bispo desse município reagiu atribuindo o protesto à fome e à falta de ajuda governamental.

A sede da prefeitura é frequentemente o centro para onde se dirigem esses movimentos de saques, numa espécie de negociação prévia às ações. No Ceará, município de Itapajé, noticiava-se logo ao início daquela seca e sobretudo das promessas de ações do governo, em julho/87, uma aglomeração

diária de trabalhadores em frente à prefeitura à procura de trabalho. A prefeitura e o sindicato dos trabalhadores rurais contornavam a ameaça de saques pedindo paciência aos manifestantes enquanto negociavam junto ao governo do estado no sentido da instauração das "Frentes de Emergência". Também em Cariacú, no Ceará, 400 pessoas invadiram a cidade procurando alimentos, concentrando-se em frente à prefeitura e só se retirando após distribuição de alimentos pela prefeitura. Mais adiante a imprensa dá conta de um movimento de saque no Crato, onde cerca de 300 trabalhadores rurais saquearam o posto do Probal (Programa Básico de Alimentação), após advertência feita na véspera pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais daquele município, que alertara a iminência de um movimento de saque, caso não fossem implantadas as "Frentes de Emergência" naquele município. Nesse mesmo município, após a abertura das "Frentes de Emergência", novamente trabalhadores rurais realizam um saque contra um depósito da Secretaria da Agricultura, dessa vez revoltados com o atraso no pagamento dos salários do programa de emergência do governo. Outro saque no Ceará é registrado no município de Madalena, onde 1.200 homens saquearam o Centro Educacional Rural levando grande quantidade de alimentos, e tendo declarado alguns deles que o motivo para o saque teria sido o pequeno número de vagas nas "Frentes de Emergência".

As notícias quase nunca registram que as pessoas se organizaram para o movimento de saques, ameaçaram saques ou os realizaram porque estão passando fome. Não, o saque está sempre correlacionado com a possibilidade de uma ação do governo ou em face de uma ação dele já existente. Mesmo nos casos em que o alvo do saque não é uma entidade governamental, mas sim entidades privadas, como aconteceu durante aquele período em 7 dos 20 casos de saques registrados pela imprensa na Paraíba, mesmo nesses casos os motivos do saque estão sempre associados às ações do governo: possibilidade à vista de abertura de "Frentes de Emergência", número limitado de contratações nas Frentes, atraso nos pagamentos de salários. O Ceará, onde 100% dos saques efetivados naquele período de 10 meses registrado pela imprensa tiveram como alvo exclusivo entidades do governo, foi fértil em

saques às conhecidas entidades do governo onde se sabia haver possibilidade do que saquear: postos da LBA, da Merenda Escolar, da Cibrazem, da Codagro. Já na Paraíba, onde também as entidades particulares foram saqueadas, registrou-se, por exemplo, no município de Pombal, que frentistas com salários atrasados tentam saque à feira, sendo porém contidos pela política que distribuiu alimentos doados pela prefeitura. Já em São José das Piranhas não houve possibilidade de conter o movimento, que, com a participação de 250 agricultores, saqueia a feira local. Os saques vão se sucedendo nesse estado ao ritmo do atraso nos pagamentos de salários das "Frentes de Emergência": em Cachoeira dos Índios, com o saque ao posto da merenda escolar; em Brejo dos Santos, onde 400 agricultores saqueiam o posto da Cidagro; em Pombal, onde ocorrem saques por cerca de mil pessoas ao armazém da Cobal e a um posto da merenda escolar; em Catolé do Rocha, onde ocorre um saque também contra armazém da Cobal; em Princesa Isabel, onde um hospital é invadido por agricultores à procura de alimentos.

Não ocorreria nunca a Fabiano de Vidas Secas de Graciliano Ramos, na sua fuga da seca, mesmo quando com sua família se dirigia à cidade, não lhe ocorreria a idéia do saque. Não apenas porque estava sozinho na sua itinerância com a sua família e os seus pertences, mas sobretudo porque o provedor de sua dádiva era o senhor de terras, proprietário territorial com o qual estabelecia uma relação de dependência e subserviência não compatível com qualquer forma de movimento social. A presença do Estado, mesmo na sua feição de provedor da dádiva, é, nesse sentido, um avanço considerável para o processo de cidadania desse homem pobre dos campos brasileiros. Onde a cidadania possivelmente começa pela cidadania social, contrariando os princípios de Marshall (1967) quando pensava a Europa de sua época.

3. Paradoxos da Nossa Cidadania - À Guisa de Conclusão

O problema da exclusão social, que nesse princípio da década de 90 e sobretudo nos dias que correm toma as manchetes dos jornais em função de sua expressão violenta, da qual a mais terrível é aquela da guerra dos meninos de rua, tem muito a ver com a nossa história de construção da cidadania. Na Primeira República, a importação dos princípios liberais em uma sociedade recém-saída da escravidão e com uma certa configuração social, sociedade rural e com o predomínio incontestado do grande domínio agrário, resultou em distorções nos princípios da cidadania política, sendo uma delas aquela expressa no compromisso coronelista. No âmbito daquele compromisso, a universalização do voto expressava menos o direito de participar no exercício do poder político, do que ser dele um instrumento de manipulação em favor de compromissos políticos que só contribuíssem para reforçar o processo de exclusão daqueles recém-cidadãos.

Uma das facetas de nossa cidadania social é aquela que se expressa pela ativa penetração do Estado durante a década dos 70 com a distribuição de "bens de cidadania" como saúde, educação, assistência ao pequeno agricultor. Nesse caso, a constituição de nosso Welfare State está estreitamente vinculada ao Estado Autoritário dos Governos Militares. Na região Nordeste, as políticas de nosso Welfare State desse período estiveram muito vinculadas aos programas do Banco Mundial. E foi sem dúvida esse atrelamento à linha de programas do Banco Mundial um dos responsáveis pela moda participacionista como ingrediente essencial na implementação dos programas, com as consequências práticas que foram motivo de análise desta tese no capítulo IV. Ali tentei mostrar como esses programas, na sua feição participacionista, terminaram por resultar em reforço da cultura da dádiva. Tais programas se colocavam então como os novos provedores para as dádivas, que antes tinham no grande domínio territorial a sua base. Uma curta experiência de governo em Pernambuco, também relatada no capítulo IV, tentou romper com os velhos mecanismos da cultura política da dádiva através de projetos produtivos

em lugar dos projetos a fundo perdido, o que foi factível porque esse governo foi fiel a um compromisso popular que norteou seus planos de ação.

Situando sua pesquisa e suas explicações em diferente contexto analítico, o estudo de Elisa Reis tem pontos de comparação com minhas próprias explicações a respeito dos programas de governo. Para ela, a burocracia estatal de programas dessa natureza veio em substituição aos antigos coronéis. Sua hipótese é de que "a burocratização do poder e a extensão dos benefícios sociais ao campo constituem um processo de 'nation-building', na medida em que fomentam uma nova identidade social em substituição àquela tradicionalmente baseada na lealdade local" (Reis, 1988: 203-204). Há uma coincidência na explicação de Reis e Bursztyn (1984), quando ambos se referem ao fato de permanecerem os mecanismos de clientelismo e patronagem, mudando porém a sua efetivação, pois os políticos locais de hoje são diretamente os representantes do Estado, quando antes havia a intermediação necessária do poder privado dos coronéis.

Técnicos da Emater, líderes sindicais, de associações comunitárias, mais recentemente as Organizações Não Governamentais - todos esses personagens apareceram no meu universo de pesquisa, a diferenciá-la, nesse ponto, das novas lideranças a que se refere Elisa Reis no contexto de sua pesquisa no interior de Cerrado de Minas Gerais. Pois no contexto por ela estudado já estava consolidada nesses novos intermediários do poder uma elite local, muito embora usando ainda de velhos mecanismos vinculados ao clientelismo e à patronagem para assegurar sua posição de mando. Diversamente, os intermediários dos programas governamentais voltados para os pobres da região Nordeste, usando ainda dos mesmos e velhos mecanismos clientelistas para conseguir veicular programas à sua clientela, não chegam a constituir uma elite local e sobretudo não articulam essa posição de elite aos mecanismos eleitorais, tal como a situação descrita na pesquisa de Reis. As novas lideranças ainda conservam uma

posição tutelada em relação ao antigo poder local, sobretudo quando está em jogo o processo eleitoral³. Por isso o reforço à Cultura da Dádiva seja talvez a marca mais característica desses programas em seu mecanismo de implementação no Nordeste rural.

O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais foi o ator representativo do público-meta para quem se dirigia um desses importantes programas do Banco Mundial implantados na região Nordeste, o PAPP. Convidado a sentar à mesa nas deliberações do programa, enredou-se nas malhas da sua burocracia e não soube muito bem como sair dela, preso por fios bem visíveis que o faziam beneficiário de uma parcela dos recursos daquele programa. Um desses ardis da burocracia em que se viu enredada a representação dos trabalhadores rurais no PAPP foi a dinâmica que preside uma burocracia dessa natureza, em que os recursos governamentais que teriam por objetivo determinados fins se perdem no moto contínuo da alimentação de sua máquina. Máquina que se agiganta a cada novo programa que surge ao sabor dos diagnósticos feitos e refeitos ao ciclo de cada novo governo que assume o poder. A leva de assessores, advogados sindicais e gastos com a preparação para discutir propostas representaria

³ Nas primeiras entrevistas de campo em 1987, quando o PAPP mal entrara em vigor e o novo governo ainda não tomara posse em Pernambuco, ainda existiam programas do antigo Polonordeste em execução na região. Um desses programas era o "Internato Rural", que consistia numa experiência de atendimento médico às populações pobres do interior e no qual entrava a ação conjunta do Polonordeste, da Universidade Federal de Pernambuco e da prefeitura do município. O Polonordeste entrava com os recursos financeiros básicos, a universidade com estudantes de enfermagem, medicina e odontologia que fariam seu estágio de residência médica através daquele programa no interior, e a prefeitura entrava basicamente com o fornecimento das instalações para abrigar o programa. Acompanhei uma das reuniões do Internato Rural realizada na igreja do distrito de Serra Negra, cujo assunto principal era discutir a proposta do prefeito local de retirar aquele programa do distrito para aloca-lo em outro. Os técnicos do Prorural juntamente com o pessoal da Universidade haviam se reunido previamente com a "comunidade" e todos haviam concordado em não aceitar a proposta do prefeito, que então, tendo contra também os órgãos técnicos do governo estadual e federal, ficaria sem ação. O que os técnicos não sabiam na reunião, que foi toda ela carregada de suspense, é que um acordo já havia sido selado na calada da noite anterior entre o prefeito e o velho líder daquela comunidade, no sentido de ceder à mudança do programa, pois, em caso contrário, perderiam direito ao transporte escolar gratuito que conduzia diariamente as crianças do local à escola do município que ficava à léguas de distância. Cederam. Somente uma mulher esbravejava em solitária voz no meio daquele constrangimento geral que perpassava o clima de discursos vazios, algumas provocações dos técnicos inconformados e o burburinho das crianças que sempre estão presentes em reuniões de comunidade dessa natureza. Ao que o prefeito encerrou a reunião com um ato de traição que era sobretudo a sua revanche à rebeldia daquela comunidade, que não apenas tinha votado na oposição mas até usado o prédio da prefeitura onde está a TV de uso coletivo, para fins de propaganda eleitoral do candidato da oposição (Miguel Arraes) ao governo do estado. Ele encerrou a reunião, sem deixar margem a réplica, afirmando que, como aquela comunidade não contribuía para eleger o "seu" deputado, a prefeitura não tinha a quem solicitar verbas para dar o atendimento que a população precisava. E que portanto daquele dia em diante estava encerrado o transporte escolar.

assim um custo mais elevado do que os possíveis benefícios advindos desse maior aparelhamento da máquina sindical para fazer frente às suas lutas no campo.

O discurso contraditório do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais a que aludi na parte do capítulo IV relativa à "Participação nos Programas de Governo" tem também a ver com a história da construção de nossa cidadania. Ao empunhar a bandeira da reforma agrária como sua principal bandeira de luta, o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais estava na verdade em sintonia com a luta pela terra tal como tentei caracterizar ao início desse capítulo, ou seja, o direito à terra como direito ao trabalho e direito à vida. Direitos elementares de cidadania civil portanto.

O pressuposto implícito nos vários programas de governo implantados na região Nordeste, sobretudo aqueles programas cofinanciados pelo Banco Mundial que vim de caracterizar no capítulo IV, é o de que o público-meta a quem se dirigem já faz jus aos direitos básicos de cidadania civil que na história da humanidade foram conquistados no século XVIII. Pois é desprovido de sentido sugerir a participação de não-cidadãos, a não ser na visão maniqueísta de alguns de meus entrevistados (entre líderes rurais e trabalhadores), que atribuem a existência de tais programas apenas à intenção de desviá-los de suas reais e legítimas lutas. O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais se posiciona então à maneira de um equilibrista em corda bamba: continua empunhando sua bandeira de luta que se prende às urgências de trabalhadores destituídos dos direitos mais elementares de cidadania, onde a terra se expressa como o meio fundamental para que eles possam fazer jus ao trabalho e à vida; e ao mesmo tempo se pendura nos programas que demandam a sua participação, passando então à posição de pedinte em nome da classe trabalhadora do campo por ele representada.

A cultura política da dádiva, tal como chega aos dias de hoje, sendo a nossa mediação fundamental nas relações sociais, passa pelos programas de governo que expressam a nossa cidadania social, os quais demandam a participação de um público beneficiário que não conquistou ainda direitos básicos de cidadania civil. E que por isso se posiciona frente aos programas, que deveriam ser

instrumentos de seu direitos de cidadão, vislumbrando-os enquanto dádivas. Dádivas que já não são mais do senhor territorial, mas sim do Estado, que as concede por intermédio de Seu Fulano ou Seu Beltrano, novos intermediários dos favores oficiais⁴.

A partir dos anos 70, o Estado teve um papel fundamental nas transformações ocorridas na agropecuária brasileira no sentido de sua tecnificação e modernização, fato já por demais conhecido e sobre o qual existe ampla bibliografia (ver, por exemplo, Sorj, 1980; Muller, 1981; Delgado, 1985). Um dos resultados desse processo de modernização que não entrou nas considerações desses autores foi a exclusão de amplas camadas dos trabalhadores rurais de suas garantias de vida no setor agropecuário. Os economistas frequentemente discutem essa questão pela ótica do diferencial de produtividade, da valorização das terras etc., questões todas elas pertinentes. Porém o ponto que quero aqui ressaltar é apenas este: de que houve uma contrapartida da modernização da agropecuária na exclusão de uma ponderável parcela de nossos agricultores, uma parte dos quais proletarizou-se no campo ou na cidade, ficando porém um enorme contingente à mercê das dádivas dos programas de governo.

Nesse sentido, os programas de governo são a expressão de nosso Welfare State do lado da reprodução da força de trabalho, enquanto contrapartida do mesmo Estado que financia a acumulação de capital através do amplo programa de incentivos à modernização da agricultura a que me referi no parágrafo anterior. É esse o sentido adotado por Oliveira quando se refere ao fundo público que, "em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado,

⁴ Seu Clemente é um desses intermediários de programas de governo. Sendo um homem não diretamente ligado às atividades agrícolas, pois é dono do cartório do distrito onde mora, seu modo de ver os programas, sobre os quais ele tem uma vasta experiência que passou por várias ações do Polonordeste e chega ao PAPP, é muito especial. Para ele o governo é bom, ruim é o povo que desperdiça os benefícios que vêm em seu favor. "Pois a senhora sabe, povo é povo." Ao assumir a liderança da Associação dos Pequenos Produtores do local, Seu Clemente veste então os mesmos arraigados preconceitos de nossa classe dominante rural em relação ao povo, vendo-o qual pessoas indefesas que necessitam de sua proteção. É como se a falta dos direitos mais elementares de cidadania fosse um dado natural e imutável, marca indelével da pobreza de nosso povo, que por isso necessita sempre de alguém para fazer por ele. Encontrei muitos desses líderes locais, mais ou menos diretamente vinculados às lides agrícolas. Vários símbolos de status o diferenciam dos antigos coronéis senhores de terras, sendo o mais visível aquele que o protege do sol: o boné, às vezes propaganda ambulante de produtores de implementos agrícolas, insumos diversos da nova agricultura. Pois o chapéu permanece atributo apenas dos dois extremos sociais: o trabalhador, que usa o chapéu de palha, e o senhor, que usa o panamá.

e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais" (Oliveira, 1988:8). Por esse ângulo se reforça um outro aspecto do caráter de fetiche da igualdade, pois na verdade os programas de governo analisados neste trabalho resultam numa espécie de legitimação do Estado que, por suas políticas de incentivo ao capital, havia excluído uma grande massa de trabalhadores rurais de suas garantias de vida no setor agropecuário.

Um dos paradoxos da cidadania é que o mesmo Estado que concede dádivas a uma população que assim assimila o nosso Welfare State (dado que não alcançou ainda a cidadania civil e tem portanto como mediação fundamental a dádiva), coloca-se na prática como o principal contendor para os movimentos populares que se organizam à sombra de seus programas. É nesse sentido que eu concluía o capítulo precedente sobre os movimento de saques dizendo que entre nós a cidadania começa pela social. O que significa isso? Significa sobretudo que somente quando o nosso homem pobre se percebe detentor de algum direito é que ele se torna capaz de vislumbrar outros direitos. A cidadania concedida no âmbito do grande domínio territorial, nesse sentido, constituía-se em um total empecilho à obtenção de qualquer direito básico, a não ser como favor, cobrado com juros de subserviência aos agregados do grande domínio.

Vários capítulos desta tese contêm exemplos desse papel do Estado: as "Frentes de Emergência", o Crédito Popular do Bandepe, o movimento de saques. Situações em que o beneficiário de algum programa de governo se vê fazendo jus a um direito seu e nessa medida se organiza para reclamar, criticar, exigir mais. Os bens de cidadania que lhe chegam primeiro são portanto aqueles da cidadania social, e são esses que lhe permitem se defrontar com a sua não- cidadania civil, motivo principal de suas lutas. É como se apenas nas situações de exceção, de calamidade pública, tal como na seca, de liminaridade, tal como nos movimentos de saque, quando as populações excluídas se vêem fazendo jus a algum direito na sociedade, direitos esses sempre propiciados pela mão do Estado, elas possam se perceber enquanto cidadãos. Possivelmente é essa experiência histórica de exclusão e de cidadania

apenas esporádica que fornece um dos ingredientes para que as populações pobres encarem como messiânica a figura de um homem público como foi a do governador Miguel Arraes de Alencar em seus dois momentos à frente do governo do estado.

A conclusão que emerge dessas considerações é que a luta do povo pelos seus direitos é também aqui, como o foi em outros contextos históricos da humanidade, o ingrediente fundamental para a obtenção de seus direitos básicos de cidadania, cuja ausência nos coloca há pelo menos três séculos em atraso no concerto das nações civilizadas do mundo. O fetiche da igualdade tem sido um empecilho para os caminhos dessa cidadania, obscurecidos precisamente pelo seu caráter de fetiche. Por sua vez, os caminhos tortuosos da construção de nossa cidadania mostram que, no presente, o Estado joga ainda um papel essencial enquanto provedor de um Welfare que propicia a existência de um contendor para os movimentos populares na luta pelos seus direitos.

ANEXO I: PROCEDIMENTOS UTILIZADOS NO USO DO MATERIAL DE IMPRENSA

O material de imprensa foi coletado junto à Coordenadoria de Comunicação Social da Sudene, sendo processado em um programa de arquivo de informação em computador, o programa Notebook. Inicialmente, cada uma das matérias jornalísticas era transformada em uma ementa segundo uma grade que classifica as notícias por temas e atores e que eram, posteriormente, arquivada no programa de computador. A grade de temas e atores será apresentada mais adiante neste mesmo anexo.

Para operacionalizar este esquema, precisei constituir uma equipe de pesquisa interestadual: alguém contratado pela pesquisa realizava semanalmente a tarefa de seleção e remessa do material de imprensa na Coordenadoria de Comunicação Social da Sudene, em Recife, seguindo as instruções previamente acertadas. Esse material era então transformado em ementas pela equipe de pesquisa alocada no Cebrap, em São Paulo. Esse esquema foi possível graças à boa vontade e colaboração do responsável por aquela Coordenadoria na Sudene. (Além dessa tarefa, a estagiária da pesquisa em Recife ainda fez o acompanhamento de todas as reuniões da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural - CRDR, bem como outras tarefas que iam sendo demandadas pelo desenvolvimento da pesquisa, contando sempre com uma inestimável colaboração do pessoal da Sudene com quem tive contato durante todo o período da pesquisa.)

As fontes utilizadas foram os mesmos periódicos utilizados pelo arquivo da Sudene, que, a meu juízo, são representativos da grande imprensa do país e do Nordeste especificamente. São eles: A Tarde (Bahia); O Nordeste (Paraíba); O Povo e O Diário do Nordeste (Ceará); Jornal do Comércio e Diário de Pernambuco (Pernambuco); Jornal de Alagoas e Gazeta de Alagoas (Alagoas); O Globo e Jornal do Brasil (Rio de Janeiro); Correio Brasiliense (Distrito Federal); O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo e Gazeta Mercantil (São Paulo); Estado de Minas (Minas Gerais).

O que foi nomeada de "Grade" era de fato um quadro sintético onde constam os temas e atores que interessavam à pesquisa, com suas respectivas siglas, mediante as quais foram classificadas as ementas no programa Notebook. Dispensamo-nos aqui de apresentar ao leitor o formato original da tal grade, pois o que dela interessa conhecer é tão-somente o seu conteúdo substantivo.

1. Temas

Os temas foram divididos em três subgrupos, tal como segue:

a. Temas de interesse específico, com a seguinte recomendação aos pesquisadores: serão examinados sempre que estiverem ligados ao pequeno produtor e/ou a um ou mais dos atores seguintes: PAPP, Projeto São Vicente e Projeto Padre Cícero. São eles: COEC. Comercialização, escoamento, crédito, Política Agrícola e Abastecimento - Este tema abrange, além do suposto na grade, a assistência aos agricultores com mecanismos do tipo distribuição de sementes. Neste tema, o crédito que aparece é apenas o do PAPP.

LIP. Linha Produtiva - Inclui informações relativas a culturas quando associadas ao pequeno produtor. Também engloba notícias sobre piscicultura e, parcialmente, os programas especiais em Pernambuco de âmbito exclusivamente estadual.

SAU. Saúde

EDU. Educação

SAN. Saneamento

GET. Geração e Difusão de Tecnologia

EXR. Extensão Rural e Assistência Técnica

DESC. Desenvolvimento de Comunidade - Inclui sobretudo as ações do PAPP no âmbito do segmento de Apoio às Pequenas Comunidade Rurais (APCR).

b. Temas de interesse geral, com a seguinte recomendação aos pesquisadores: serão examinados sempre que disserem respeito à vida rural nordestina. São eles:

10. Saques, Invasões e Tensões Sociais - Inclui sobretudo a ocorrência desses eventos quando ligados à seca ou ameaça de seca.

11. Frentes de Trabalho, Serviços, Emergência e outros Programas de Assistência aos Flagelados da Seca - Inclui notícias relativas ao assunto seca, ainda que não associadas às Frentes de Emergência.

12. Irrigação - Inclui a questão das políticas de água no Nordeste em seus aspectos mais significativos: projetos de irrigação, barragens, perímetros irrigados, Programa de Irrigação do Nordeste (Proine), grandes açudes etc.

14. Deslocamento de População - Migrações

15. Agroindústrias

16. Crédito Bancário/Investimentos - Inclui, além da questão do crédito - excluído aqui o crédito do PAPP - notícias relativas a incentivos fiscais, liberações, anistias, financiamentos, aporte de recursos, dotações etc.

18. Questão Agrária - Desapropriação, Assentamento, Titulação, Colonização e Conflitos Agrários. Além desses, engloba a ação fundiária do PAPP e as questões ligadas aos reassentamentos associados a construções de barragens.

30. Carros-pipa e Recursos Hídricos - Aqui, em contraste com o tema Irrigação, os temas abrangidos são notícias sobre as ações hídricas de caráter mais modesto e eventual: circulação de carros-pipa, pequena açudagem, construção de cisternas e barreiros etc. Este tema encontra

correspondência com as ações contra as secas do tipo "Frentes de Emergência" e com o Programa Padre Cícero.

31. Lutas Trabalhistas no Meio Rural

c. Temas de interesse mais geral, com a seguinte recomendação aos pesquisadores: serão examinados sempre que disserem respeito à região Nordeste. São eles:

20. Unidade Regional - Abrange os discursos e ações de corte regionalista, ou seja, aqueles que tendem a embasar uma concepção do Nordeste como uma instância coletiva com interesses próprios. Engloba também as notícias relativas à "Operação Desmonte" do governo federal (corte de investimentos públicos), com o seu impacto nos programas da região, inclusive o PAPP.

21. Sistema Tributário - Federalismo - Estes assuntos se inscrevem no bojo do processo de elaboração da Constituição, sendo muitas vezes matizado com o tema da Unidade Regional.

22. Dívida Externa

23. Dívida Interna

2. Atores

Os atores foram considerados sempre que suas ações ou declarações expressas na imprensa disseram respeito a um ou mais de um dos temas e/ou se referiram ao pequeno produtor e/ou a um ator tematizável. Atores tematizáveis são: PAPP, Projeto São Vicente e Projeto Padre Cícero. São os seguintes os atores da grade:

PAPP. Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PSV. Projeto São Vicente

COOP. Cooperativas

ATI. Atores Independentes

IGR. Igreja
SUD. Sudene
SITR. Sindicatos, Federações e Associações de Trabalhadores
FEM. Sindicatos, Federações e Associações de Empresários
GOF. Executivo Federal
GOE. Executivo Estadual
GOM. Executivo Municipal
LEF. Legislativo Federal
LEE. Legislativo Estadual
LEM. Legislativo Municipal
MUNDI. Banco Mundial
LBA. Legião Brasileira de Assistência
CDC. Comissão de Defesa Civil
PPO. Partidos Políticos
COS. Comissões de Seca (também GAM e GAC)
PPC. Projeto Padre Cícero
BNB. Banco do Nordeste do Brasil
DNOCS. Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

O relatório final da pesquisa dispõe de mais detalhamentos sobre o uso desse programa Notebook, bem como as siglas e abreviaturas do arquivo de jornais. Nesse anexo colocamos apenas as informações necessárias para situar o leitor no contexto dessa pesquisa com dados da imprensa. Sobre isso, duas ressalvas precisam ser feitas:

1. Os temas e atores constavam em sua grande parte da grade inicial mediante a qual o trabalho de resenha e processamento das notícias começou a ser feito. Contudo, naturalmente foram aparecendo novos temas e atores no decorrer do trabalho, o que nos obrigou a uma revisão sistemática de tempos em tempos sobre o processamento das notícias. Ao final, o trabalho sofreu uma cuidadosa e meticulosa revisão, de tal forma a que qualquer outro pesquisador possa fazer uso do material de pesquisa sem dificuldades.

2. Os dados dessa pesquisa foram apenas parcialmente aproveitados para a redação da tese. O que não é nenhuma originalidade, pois qualquer pesquisador experiente sabe que é assim mesmo que acontece na maioria das pesquisas. Fiquei contudo com uma certa frustração de ter deixado de lado vários temas e atores que poderiam ter sido de muita valia para os argumentos desenvolvidos nos capítulos III e IV. E como eu aproveitei para a redação apenas o material que já tinha passado por um processamento prévio durante a realização do projeto no Cebap, usei-o por períodos de tempo menores do que os dois anos cobertos pela pesquisa com esses dados da imprensa, o que fica evidenciado na apresentação das tabelas do capítulo III. Esse corte temporal dos dados utilizados, contudo, não compromete os resultados alcançados, tendo em vista que o principal assunto explorado foi o dos saques e das "Frentes de Emergência", cobertos pela imprensa em grande parte durante a ocorrência da seca, que foi justamente o período abordado nas tabelas que constam do corpo da tese.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique - Os Despossuídos - Crescimento e Pobreza no País do Milagre, 2a. edição, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986.
- ADELMAN, Irma - Redistribution before Growth - A Strategy for Developing Countries, Universitaire Pers Leiden, 1979, mimeo.
- AFFONSO, Rui de Brito Alvares - Federalismo Tributário e Crise Econômica - Brasil: 1975-1985, São Paulo, USP, 1988 (Dissertação de Mestrado).
- ALONSO, Maria Antônia - Neo-Coronelismo e Perspectivas Eleitorais na Nova República, João Pessoa, 1985. (Textos UFPb-NDIHR)
- AMARAL, Azevedo - O Estado Autoritário e a Realidade Nacional, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- ANDRADE, Eunice de - O Processo de Trabalho na Agricultura Intensificada: Estudo sobre Perímetro Público Irrigado no Vale do S. Francisco, Campinas, UNICAMP, 1992 (Dissertação de Mestrado).
- ANDRADE, Manuel Correia de - A Terra e o Homem no Nordeste, São Paulo, Brasiliense, 1973.
- ANDRADE, Manuel Correia de - Agricultura & Capitalismo, São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.
- ANDRADE, Manuel Correia de - A Seca: Realidade e Mito, Recife, Editora Asa Pernambucana, 1985.
- ANTONIL, André João - Cultura e Opulência do Brasil, 3a. ed., Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1982.
- ARENDT, Hannah - A Condição Humana, 4a. edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1989.

- BACHA, Edmar - Política Econômica e Distribuição de Renda, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978.
- BACHA, E. e TAYLOR, L. - "Brazilian Income Distribution in the 1960's: 'Facts', Model Results and the Controversy", Journal of Development Studies, vol 14, no. 3, 1978.
- BONELLI, Regis e SEDLACEK, Guilherme Luís - "A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988". In: CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio - Distribuição de Renda no Brasil, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1991.
- BRANT, Vinícius Caldeira - "Do Colono ao Bóia-Fria: Transformações na Agricultura e Constituição do Mercado de Trabalho na Alta Sorocabana de Assis", Estudos Cebrap 19, Jan-fev-mar 1977.
- BURKI, Shahid Javed and HAQ, Maḥbub Ul - "Meeting Basic Needs: an Overview", World Development, vol. 9, 1981.
- BURSZTYN, Marcel - O poder dos Donos, Petrópolis, Editora Vozes, 1984.
- CANO, Wilson - Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, 2a. ed., São Paulo, T.A. Queiroz, 1981.
- CAMEGNO, Maria Cecília - "Pobreza e Precariedade", São Paulo em Perspectiva, vol.4, no. 2, abr./jun. 1990.
- CARDOSO, Fernando Henrique - Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira - O Nordeste e o Regime Autoritário, São Paulo, Hucitec-Sudene, 1987.
- CARVALHO, Otamar de - A Economia Política do Nordeste, Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID - Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988.
- CAVALCANTI, Clóvis - "O Flagelo das Secas Nordestinas: Condições Sócio-Econômicas observadas em 1979". In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de e HAGUETTE, Teresa Maria Frota

- (organizadoras), Trabalho e Condições de Vida no Nordeste Brasileiro, São Paulo, Hucitec, 1984.
- CEPA - Fundação Centro Estadual de Planejamento Agrícola - Proposições de Novas Políticas para o Nordeste, Salvador, 1983.
- CEPAL - Algunas características del desarrollo industrial en el período 1950-1960, Cepal, 1961.
- CEPAL/ILPES - La Distribucion del Ingreso en Brasil, 1970.
- DELGADO, Guilherme da Costa - Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985, São Paulo, Ícone Editores, 1985.
- D'INCAO, Maria Conceição - O Bóia Fria - Acumulação e Miséria, Petrópolis, Editora Vozes, 1975.
- DOMINGOS NETO, Manuel e BORGES, Geraldo Almeida - Seca Seculorum, Teresina, Fundação CEPRO, 1983.
- DUARTE, João Carlos - "Aspectos da Distribuição da Renda em 1970", Piracicaba, 1971.
- DUARTE, Nestor - A Ordem Privada e a Organização Política Nacional, 2a. ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965.
- FARIA, Vilmar - "Crescimento Econômico, Urbanização e Pobreza: O Caso de São Paulo", Estudos Fundap, Ano 1, no.1, 1983.
- FARIA, Vilmar - "A Conjuntura Social Brasileira", Novos Estudos Cebrap, no. 33, Julho 1992.
- FERNANDES, Florestan - A Integração do Negro na Sociedade de Classes, 3a. ed., São Paulo, Editora Ática, 1978
- FIELDS, Gary S. - Poverty, Inequality, and Economic Growth, Cornell University, 1989, mimeo.
- FISHLOW, Albert - "Brazilian Size Distribution of Income", American Economic Review, maio de 1972.
- FISHLOW, Albert - "A Distribuição de Renda no Brasil". In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A.C.- A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento, Rio, Zahar Editores, 1975:

- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho - Homens Livres na Ordem Escravocrata, 3a. ed. São Paulo, Kairós Livraria Editora, 1983.
- FREITAS, Otávio Augusto de Castro - "As Frentes de Emergência e o Combate à Seca em Pernambuco", Temas Nordestinos na Imprensa Diária Brasileira, Boletim no. 2, Cebrap, fevereiro de 1989.
- FREYRE, Gilberto - Casa Grande & Senzala, 16a. ed., Rio de Janeiro, José Olympio, 1973.
- FURTADO, Celso - Formação Econômica do Brasil, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964a.
- FURTADO, Celso - Dialética do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964b.
- FURTADO, Celso - Análise do 'Modelo' Brasileiro, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.
- GONZALES, Elbio N. e BASTOS, Maria Ines - "O Trabalho Volante na Agricultura Brasileira". In: PINSKY, Jaime (organizador) - Capital e Trabalho no Campo, São Paulo, Hucitec, 1977.
- GOVERNO do Estado de Pernambuco, Secretaria de Planejamento, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP - O PAPP em Pernambuco - 1987/1990, Recife, 1990 (mimeo).
- GRAZIANO DA SILVA, José - "A Mão de Obra Volante em São Paulo", Revista Contexto, São Paulo, no. 5, 1978.
- GRAZIANO DA SILVA, José - Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura, São Paulo, Hucitec, 1981.
- HIRSCHMAN, Albert O. O Progresso em Coletividade, Rosslyn, Fundação Interamericana, 1987.
- HIRSCHMAN, Albert O. - A Retórica da Intransigência, São Paulo, Companhia das Letras, 1992.
- HOFFMANN, Helga - "Pobreza e Propriedade no Brasil: o que está mudando?". In: BACHA, E. E KLEIN, H. - A Transição Incompleta: Brasil desde 1945, Rio, Paz e Terra, 1986.
- HOFFMANN, Rodolfo - "Contribuição à Análise da Distribuição de Renda e da Posse da Terra no Brasil", Tese de Livre Docência à Escola de Agricultura Luiz de Queirós da USP. Piracicaba, 1971.

- HOFFMANN, Rodolfo e DUARTE, J. C. - "A Distribuição da Renda no Brasil", Revista de Administração de Empresas, 12(2), 1972.
- HOFFMANN, Rodolfo - "Tendências da Distribuição da Renda no Brasil e suas relações com o Desenvolvimento Econômico". In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A.C. - A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento, Rio, Zahar Editores, 1975.
- HOFFMANN, Rodolfo - "Distribuição da Renda e Pobreza na Agricultura Brasileira". In: DELGADO, G.C., GASQUES, J.G e VILLA VERDE, C.M - Agricultura e Políticas Públicas, Brasília, Série IPEA no. 127, 1990.
- HOFFMANN, Rodolfo e KAGEYAMA, Ângela A. - "Modernização da Agricultura e Distribuição da Renda no Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, 15(1), abril, 1985.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de - Raízes do Brasil, 18a. ed., Rio de Janeiro, José Olympio, 1984.
- IANNI, Octavio - Raças e Classes Sociais no Brasil, 2a. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.
- IANNI, Octavio - A Classe Operária vai ao Campo, São Paulo, Brasiliense, 1976 (Cadernos Cebrap no. 24).
- KAUTSKY, Karl - La Questión Agraria - Estudio de las Tendencias de la Agricultura Moderna y de la Política Agraria de la Socialdemocracia, Ruedo Ibérico, 1970.
- LAMOUNIER, Bolivar - "Apontamentos sobre a Questão Democrática Brasileira". In: ROUQUIÉ, Alain, LAMOUNIER, Bolivar, SCHVARZER, Jorge - Como Renascem as Democracias, São Paulo, Editora Brasiliense, 1985.
- LAMOUNIER, Bolivar e SOUZA, Amaury, "Democracia e Reforma Institucional no Brasil: Uma Cultura Política em Mudança", Dados, Rio de Janeiro, Vol. 34, n. 3, 1991
- LANGONI, Carlos Geraldo - Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil, Rio, Editora Expressão e Cultura, 1973.
- LEAL, Victor Nunes - Coronelismo, Enxada e Voto, 2a. ed., São Paulo, Editora Alfa Omega, 1975.

- LENIN, V. I. El Desarrollo del Capitalismo en Rusia - El Proceso de la Formación de un Mercado Interior para la Gran Industria, Barcelona, Editorial Ariel, 1974.
- LEONARD, David K. - "Analyzing the Organizational Requirements for Serving the Rural Poor". In LEONARD, David K. & MARSHALL, Dale Rogers, Editors - Institutions of Rural Development for the Poor, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1982 (Research Series, no. 49).
- LOPES, Juarez Rubens Brandão - Brasil, 1989: Um Estudo Sócio-Econômico da Indigência e da Pobreza Urbanas, NEPP, Unicamp, 1992 (versão preliminar).
- LOPES, Juarez Brandão e GOTTSCHALK, Andréa - "Recessão, Pobreza e Família - A Década Pior do que Perdida", São Paulo em Perspectiva, vol. 4, no. 1, jan./mar. 1990.
- MACEDO, Roberto B.M. "Uma Revisão Crítica da Relação entre a Política Salarial Pós-1964 e o Aumento da Concentração da Renda na Década de 1960", Revista Estudos Econômicos, vol. 6, no. 1, 1976.
- MAGALHÃES, Antônio Rocha (Org) - Respostas Governamentais às Secas: A Experiência de 1987 no Nordeste, Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará, 1991.
- MARANHÃO, Sílvio (Organizador) - A Questão Nordeste: Estudos sobre Formação Histórica, Desenvolvimento e Processos Políticos e Ideológicos, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARTINE, George e GARCIA, Ronaldo Coutinho - O Impactos da Modernização Agrícola, São Paulo, Editora Caetés, 1987.
- MARTINE, George - Fases e Faces da Modernização Agrícola Brasileira, Brasília, Instituto de Planejamento - IPLAN, 1989 (mimeo).
- MARTINS, José de Souza - Expropriação & Violência (A Questão Política no Campo), São Paulo, Editora Hucitec, 1980.

MAUSS, Marcel - Sociologia e Antropologia, São Paulo, E.P.U./EDUSP, 1974.

MCNAMARA, Robert S. - The McNamara Years at the World Bank, The John Hopkins University Press, 1981.

MERCADANTE, Paulo - A Consciência Conservadora no Brasil, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1965.

MOISÉS, José Álvaro - "Democratização e Cultura Política de Massas no Brasil", Lua Nova, no. 26, 1992.

MOORE, Barrington, Los Origenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia, Barcelona, Ediciones Península, 1973).

MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães - O Estado e a Propriedade Agrária no Brasil: Fórmulas Jurídicas e Vigência Política, São Paulo, Faculdade de Direito da USP, 1987 (tese, mimeo).

MOVIMENTO MUDA NORDESTE - Projeto Nordeste - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural; Debate Regional, Recife, 1985.

MULLER, Geraldo - Estrutura e Dinâmica do Complexo Agroindustrial Brasileiro, Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da USP, São Paulo, 1981 (mimeo).

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de, BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade, e HENRIQUE, Wilnês - "Caracterização e Evolução da Pobreza nos Anos Oitenta - Relatório Final", UNICAMP/INSTITUTO DE ECONOMIA, dezembro de 1991.

OLIVEIRA, Francisco de - "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista", Estudos Cebrap 2, São Paulo, Edições Cebrap, 1972.

OLIVEIRA, Francisco de - Elegia para uma Re(li)gião, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de - "Além da Transição, Aquém da Imaginação", Novos Estudos Cebrap, no. 12, junho de 1985.

- OLIVEIRA, Francisco de - "O Surgimento do Antivalor - Capital, Força de Trabalho e Fundo Público", Novos Estudos Cebrap, no.22, outubro de 1988.
- PALMEIRA, Moacir - "Casa e Trabalho: Nota sobre as Relações Sociais na Plantation Tradicional", Contraponto, no. 2, Rio de Janeiro, 1977.
- PALMEIRA, Moacir - "Modernização, Estado e Questão Agrária", Estudos Avançados, vol. 3, no. 7, setembro-dezembro 1989.
- PANDOLFI, Maria Lia C. de A. - Nordeste: As Secas de 1979-80 e a Política de Assistência aos Flagelados, Recife, FUNDARJ, 1982, mimeo.
- PASTORE, J., ZYLBERSTAJN, H. E PAGOTTO, C.S. - Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980 (O que ocorreu com a Família Brasileira?), São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1983.
- PAULA, Sergio Goes e BENJAMIN, Cesar Queiroz - "e o Sertão de todo se impropriou à vida..." Um Estudo sobre a Fome e a Seca no Nordeste, Petrópolis, Vozes, 1985.
- PIERUCCI, Antônio Flávio - "As Bases da Nova Direita", Novos Estudos Cebrap, no. 19, dez. de 1987.
- PINTO, Aníbal - Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento, 2a. ed., Rio, Zahar Editores, 1976.
- POLANYI, Karl - A Grande Transformação - As Origens da nossa Época Rio de Janeiro, Editora Campus, 1980.
- PRADO JR., Caio - Formação do Brasil Contemporâneo, São Paulo, Editora Brasiliense, 1972.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de - O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e outros Ensaios, São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976.
- REIS, Elisa Maria Pereira - The Agrarian Roots of Authoritarian Modernization in Brazil, 1880-1930, Cambridge, MIT, Tese de Doutorado, 1979.
- REIS, Elisa P. - "Mudança e Continuidade na Política Rural Brasileira", Dados, Rio de Janeiro, vol. 31, no. 2, 1988.

- ROCHA, Sônia - "Pobreza Metropolitana e os Ciclos de Curto Prazo: Um Balanço dos Anos 80", Boletim Conjuntural, no. 12, IPEA, Rio de Janeiro, Jan. 1991.
- ROMÃO, Maurício Costa - "Distribuição de Renda, Pobreza e Desigualdades Regionais no Brasil". In: CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio - Distribuição de Renda no Brasil, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1991
- SALES, Teresa - Trabalho Volante na Agricultura Paulista, São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, Estudos e Pesquisas 25, 1979 (em co-autoria).
- SALES, Teresa - Agreste, Agrestes - Transformações Recentes na Agricultura Nordestina, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982.
- SALES, Teresa - "Estrutura e Dinâmica do Emprego na Agricultura Familiar do Nordeste". In BRASIL, SUDENE - Aspectos Gerais da Economia e da Sociedade do Nordeste, Recife, Sudene, 1985.
- SALES, Teresa - "Os Herdeiros da Escravidão", Novos Estudos Cebrap, no. 19, dezembro de 1987.
- SALMEN, Lawrence - Institutional Demensions of Poverty Redution, Country Economics Department, The World Bank, May 1990 (WPS 411)
- SÁ, Maria Auxiliadora Ferraz de - Dos Velhos aos Novos Corenéis, Recife, PIMES (Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia), 1974.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos - Ordem Burguesa e Liberalismo Político, São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1978.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos - Cidadania e Justiça, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos - "A Pós-Revolução Brasileira". In: JAGUARIBE, Hélio et alii - Brasil, Sociedade Democrática, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985.
- SCHWARZ, Roberto - "As Idéias fora do Lugar", Estudos Cebrap, no. 3, janeiro de 1973.
- SEN, Amartya - Poverty and Famines - An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford, Clarendon Press, 1988.

- SEN, Amartya - "Levels of Poverty: Policy and Change", Staff Working Paper, World Bank, no. 401, July 1980.
- SERRA, José - "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Após-Guerra", Revista de Economia Política, vol. 2/2, no. 6, abril-junho de 1982.
- SIGAUD, Lygia - Os Clandestinos e os Direitos, São Paulo, Duas Cidades, 1979.
- SIGAUD, Lygia - Greve nos Engenhos, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1980,
- SORJ, Bernardo - Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.
- SUAREZ, Maria Teresa S. de Melo - Cassacos e Corumbas, São Paulo, Editora Ática, 1977.
- SUDENE - Superintendência Adjunta de Desenvolvimento Social e Infraestrutura - Proposições de Política Social para o Nordeste, Recife, Sudene, 1983.
- TENDLER, Judith - New Lessons From Old Projects: The Dynamics of Rural Development in Northeast Brazil, Washington, Operations Evaluation Department of the World Bank, 1991 (mimeo).
- TOCQUEVILLE, Alex de - O Antigo Regime e a Revolução, 2a. ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- TOLIPAN, R. E TINELLI, A.C. - A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento, Rio, Zahar Editores, 1975.
- TORRES, Alberto - A Organização Nacional, 3a. ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1978.
- TURNER, Victor - Dramas, Fields, and Metaphors - Symbolic Action in Human Society, Ithaca and London, Cornell University Press, 1974.
- VIANNA, Oliveira - Populações Meridionais do Brasil, Belo Horizonte: Itatiaia, Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987a.

- VIANNA, Oliveira - Instituições Políticas Brasileiras, São Paulo: Editora Universidade de São Paulo; Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1987b.
- WEBER, Max - Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991.
- WEBER, Max - "A Política como Vocação". In WEBER, Max - Ensaio de Sociologia (Organização e Introdução de H.H.Gerth e Wright Mills), Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1963).
- WEFFORT, Francisco C. - Por que Democracia?, 3a. ed., São Paulo, Brasiliense, 1985.
- WEFFORT, Francisco C. - "Novas Democracias. Que Democracias?", Lua Nova, n. 27, 1992.