

## TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO SÃO FRANCISCO: ALCANCE E LIMITES DE UMA PROPOSTA\*

Dirceu Pessoa

Em uma vasta região semi-árida como a do Nordeste brasileiro, castigada por grandes secas periódicas, a existência de um grande rio permanente e caudaloso como o São Francisco teria de exercer um fascínio especial sobre a imaginação e a inteligência de quantos têm buscado respostas adequadas ao quadro de pobreza e sofrimento faticamente associados ao fenômeno das secas.

Desde o primeiro registro de que se tem notícia, referente ao Governo de D. João VI, a idéia da transposição de águas do rio São Francisco para outras bacias hidrográficas do semi-árido nordestino se tornaria quase tão recorrente como o próprio fenômeno das secas, assumindo distintas roupagens e provocando as mais diferentes reações.

A tradução mais recente e mais concreta dessa idéia é a que tomou corpo, no bojo da grande seca 1979-83, no âmbito do Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS – do Ministério do Interior. A proposta delineada pelo DNOS<sup>1</sup> como mais atrativa dentre numerosas alternativas estudadas, consiste em bombear água do São Francisco, captada na altura do município de Cabrobó – PE, até uma elevação de 160 metros, de onde essa água seria distribuída em direções estratégicas através de canais, de calhas e sobretudo dos próprios leitos dos rios intermitentes, que assim se perenizariam. Essa água se distribuiria por três sistemas principais: um para o rio Jaguaribe, outro para o rio Piranhas e outro para o rio Apodi. A água seria aproveitada sob duas modalidades: a pequena irrigação cobrindo cerca de 80 mil hectares, diretamente a cargo dos agricultores distribuídos ao longo das calhas construídas e dos rios perenizados; e a grande irrigação, nos tabuleiros e terras altas, onde se prevê a organização de 16 distritos de irrigação, cobrindo 800 mil hectares.

\* Trabalho desenvolvido no âmbito de um estudo mais amplo realizado pela Fundação Joaquim Nabuco, sob a coordenação do autor, por solicitação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, sob o título *Transposição do Rio São Francisco: a dimensão econômica*, Instituto de Pesquisas Sociais – Departamento de Economia, Recife, 1984.

A ressonância provocada pela divulgação desse projeto varia do apoio entusiasta à oposição radical. Do ponto de vista estritamente técnico, ou seja, no que diz respeito à concepção do sistema e aos métodos utilizados para o seu dimensionamento, não haveria por que se pressupor que o projeto não seja viável ou não esteja sendo conduzido corretamente, à luz do desenvolvimento da engenharia hidráulica no Brasil e da capacidade dos engenheiros envolvidos.

De toda maneira, a dimensão técnica e até a avaliação estritamente econômica do projeto não são objeto desta análise; senão na medida mais ampla de suas implicações sócio-econômicas. A análise a que nos propomos se baseia no fato de que mesmo quando parâmetros verossímeis e confiáveis pudessem ter sido estabelecidos e viessem a justificar o projeto, em termos estritamente econômicos, ainda assim, essas duas maneiras específicas de encarar o empreendimento — sua viabilidade técnica e sua justificação econômica — conquanto indispensáveis a uma possível decisão racional de implementá-lo, poderiam não traduzir adequadamente numerosas outras facetas revestidas de importância crítica para o exame do projeto sob a ótica sócio-econômica.

Dentro dessa perspectiva destacaremos três referenciais particularmente sensíveis do contexto nordestino à luz dos quais nos propomos a avaliar a natureza, o alcance e os limites da contribuição do projeto: a superação da vulnerabilidade à seca; a adequação da oferta de água e a qualidade do desenvolvimento regional.

## 1 SUPERAÇÃO DA VULNERABILIDADE À SECA

O fenômeno das secas periódicas que incide sobre a zona Semi-Árida do Nordeste é, manifestamente, um dos principais referenciais da proposta recorrente de transposição de águas do São Francisco e não é por acaso que a mais recente e mais elaborada manifestação dessa proposta, objeto do presente estudo, tem lugar precisamente durante a seca secular de 1979-83.

Mais genericamente, a seca, conforme foi destacado por Hirschman,<sup>2</sup> se apresenta como um momento tradicionalmente privilegiado para a geração de tomadas de decisão importantes, na área de política econômica regional, inflitando tendências e deflagrando novas medidas. A última grande seca que se abateu no Nordeste de 1979 a 1983 deveria suscitar, como as outras, alguma decisão política corajosa e inovadora, a qual poderia se traduzir na proposta de transposição do São Francisco.

Essa proposta se configuraria tanto mais atual porquanto, além de se apresentar como resposta ao desafio da seca, com a promessa de água, poderia responder, ao mesmo tempo, ao desafio da crise econômica com a promessa de investimento público maciço, de emprego e de renda, a exemplo, talvez, do que representou, na crise dos anos 30, o projeto do Tennessee para a economia americana.

O que se pode dizer da contribuição do projeto à superação da vulnerabilidade à seca no Nordeste? Para respondermos a essa questão devemos começar pelo exame da abrangência territorial do projeto, circunscrito a um certo número

de bacias e, dentro dessas bacias, às zonas ribeirinhas dos rios e canais que darão curso às águas transpostas e às grandes manchas irrigáveis identificadas. Em um estado como o Ceará, por exemplo, tido como o epicentro da seca, as principais áreas de influência do projeto — Cariri e Vale do Jaguaribe — se inscrevem como das relativamente menos vulneráveis à seca, face às regiões incomparavelmente mais castigadas dos Sertões Cearenses e do Sertão dos Inhamuns.

Mas não se trata só de uma questão de abrangência territorial. Trata-se sobretudo de se examinar a adequação do projeto à luz da natureza da vulnerabilidade à seca. A recorrência do fenômeno da seca enquanto irregularidade natural <sup>3</sup> corresponde, no Nordeste, *coeteris paribus*, igual recorrência de seus principais desdobramentos sociais:

- o desemprego associado à frustração da atividade agropecuária;
- o estado de indigência a que fica reduzida parcela considerável da população rural das áreas atingidas;
- o recrudescimento da emigração;
- a abertura de frentes de trabalho de emergência organizadas pelo Governo para criar emprego e renda para a população flagelada até a normalização da atividade agrícola.

Esse padrão de correspondência ao nível da recorrência do fenômeno natural e de seus desdobramentos sociais teria de influenciar as próprias maneiras de interpretar a seca ao longo da história da região, permitindo identificar três vertentes principais, demarcadas, elas próprias, no tempo, por grandes secas.

Em primeiro lugar, até meados deste século, e, em particular, até a de 1958, a seca é intuitiva e imediatamente percebida como falta d'água para os seus mais diversos usos — o consumo humano, o consumo animal, as lavouras — e o remédio é elementar: acumular água nos anos normais para fazer face ao colapso nos anos de seca. O combate à seca é então naturalmente definido como o exercício de identificar os sítios apropriados — os “boqueirões” — e de proceder aos projetos e às obras de engenharia de que resultam as dezenas de milhares de grandes, médios e pequenos açudes, públicos e privados, que hoje pontilham o sertão nordestino.

Essa forma de abordar o problema se tornaria conhecida na literatura sobre a história da política econômica regional como a fase das soluções e obras de engenharia.

A partir da seca de 1958 se esboça outra vertente na compreensão do fenômeno, privilegiando a perspectiva mais ecológica do ajustamento das atividades praticadas, mais ou menos resistentes, e um remédio é preconizado pelo GTDN: “a reorganização da economia da zona semi-árida do Nordeste implica especializar a mesma na cultura de xerófilas e na pecuária, e reduzir o setor de subsistência”. <sup>5</sup>

Após a seca de 1970 delinea-se uma terceira vertente, com o deslocamento do foco da manifestação esporádica da seca para a dimensão crônica da pobreza, que a seca só faz desvelar, alicerçada na base histórica que determina simultaneamente a estratificação social e a vulnerabilidade à seca. <sup>6</sup>

Cada uma dessas vertentes se delinea de forma relativamente excludente das demais e descreve um perfil de intervenção bem diferenciado. A fase de en-

genharia é a das “obras contra as secas” que viabilizam sucessivamente o IOCS, o IFOCS, o DNOCS (Inspetoria, Inspetoria Federal e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, respectivamente).

O GTDN, conquanto mais abrangente, pois estende o campo de visão da seca do Semi-Árido para o terreno mais amplo do desenvolvimento da região como um todo, onde se insere a zona Semi-Árida, restringe todavia sua proposta às dimensões técnicas da reorganização da economia nas bases do equilíbrio ecológico preconizado — supressão das atividades de subsistência, cultura de xerófilas, pecuarização — associado a emigração da mão-de-obra excedente para as áreas de expansão da fronteira ocidental. No bojo dessa proposta de desenvolvimento regional surge e toma corpo a SUDENE — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

A vertente de explicitação da pobreza rural subjacente, enfim, subsequente à Seca de 1970, dá origem aos programas que se definem por sua intenção de dar combate à pobreza rural através dos projetos de desenvolvimento rural integrado, particularmente no âmbito do POLONORDESTE.

É conveniente atentar para a gradação observada nas ênfases embutidas nessa evolução: da visão restrita da água e das obras, primeiramente; para a visão mais abrangente da economia e das restrições ecológicas, em seguida; para a dimensão social do público marcado pela pobreza, enfim.

Como se situa o projeto de transposição face a essa problemática? Em função do elemento estruturante do projeto — um conjunto de obras de engenharia destinadas à ampliação da oferta de água do Semi-Árido — o projeto parece se inscrever mais tipicamente na primeira vertente.

Este fato representa, talvez, um dos principais ingredientes, conquanto não geralmente explicitado, da reticência que tem sido dispensada à proposta por parte da imprensa e de um forum tão representativo dos interesses regionais como o Conselho Deliberativo da SUDENE: <sup>7</sup> surgiu no bojo da seca e em resposta à seca, o projeto, pelo peso de que se reveste sua dimensão de engenharia e de hidráulica, significaria como que uma involução no processo histórico da compreensão e da superação da vulnerabilidade à seca.

Essa visão encerra, todavia, um equívoco. A vulnerabilidade à seca — e, conseqüentemente, as políticas voltadas para a superação dessa vulnerabilidade — não poderiam se restringir, sem dúvida, à simples dimensão da seca como crise na oferta de água, como vimos acima. Mas nem por isso a água deixa de ser um elemento crítico na organização social do semi-árido nordestino, em função de muitas de suas características dominantes:

- pluviosidade irregular;
- base geológica cristalina impeditiva da infiltração da água e da conseqüente formação de reservas subterrâneas;
- rios intermitentes.

É indiscutível, portanto, a necessidade de uma gestão adequada da água como recurso escasso e indispensável, seja mediante a retenção da água precipitada no interior das bacias hidrográficas, através das obras mais indicadas (açudes, barreiros, implúvios, cisternas etc.); seja mediante as técnicas de manejo e de conservação da umidade do solo; seja através da transposição de águas de outras

bacias, a exemplo do projeto em análise. Vejamos um pouco mais de perto essa questão.

## 2 ADEQUAÇÃO DA OFERTA DE ÁGUA

O projeto representa, em princípio, uma contribuição genuína à regularização da oferta de água através da perenização de rios intermitentes do semi-árido nordestino. Essa contribuição se configura tanto maior porquanto a proposta preconiza uma gestão articulada aos principais sistemas das bacias beneficiárias: Coremas — Mãe d'água e Armando Ribeiro Gonçalves, no Piranhas-Açu; Pau dos Ferros, no Apodi; Orós, Banabuiu e Pedras Brancas, no Jaguaribe.

Mas a gestão da água suscita muitas outras indagações: para produzir energia ou para atender à demanda rural? Para atender à demanda rural difusa ou à grande irrigação? Para irrigar onde? Irrigar quando?

### 2.1 Água para energia ou para a demanda rural?

A água do São Francisco vem sendo utilizada principalmente para a produção de energia elétrica a cargo da Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco — CHESF.

A proposta de uso alternativo da água do São Francisco para irrigação dos vales do Semi-Árido nordestino é vista pela CHESF com alguma reticência.

O ponto de partida do raciocínio da CHESF é seu compromisso com um mercado consumidor de energia elétrica que se adentra até Belém do Pará, cobrindo uma população de 20 milhões de pessoas.

Para atender a esse compromisso a CHESF necessita de água suficiente para alimentar um parque hidroelétrico de seis milhões de quilowatts, correspondente a um investimento da ordem de quatro bilhões de dólares.

A quantidade de água requerida para alimentar esse parque corresponde a uma vazão mínima de 2.100 metros cúbicos por segundo.

O São Francisco dá muito mais que isso, mas as vazões variam, ora para mais, ora para menos, daí a necessidade de obras como a barragem de Sobradinho, destinadas a acumular água para regularizar a vazão.

Ocorre que essas obras de regularização foram concebidas e são geridas com a finalidade precípua de assegurar a vazão requerida pelo parque hidroelétrico.

Na perspectiva da transposição, a CHESF teria de re-programar suas próprias reservas acumuladas, levando em conta a vazão pré-estabelecida de 2.300 m<sup>3</sup>/s. As disponibilidades correspondentes estão sendo objeto de pesquisa através de simulações em computador.

O discurso da CHESF enfatiza a idéia de um Nordeste pobre em energia: para uma região que abriga 29 por cento da população brasileira, o Nordeste consome 14 por cento da energia gerada no Brasil, mas seu potencial hidroelétrico representa apenas 7 por cento do nacional, constituído basicamente pelo São Francisco e pelo Parnaíba.

A irrigação, por outro lado, pressupõe numerosos outros componentes além da água: solos, tecnologia, crédito, treinamento e assistência técnica, sementes, mercado etc.

Esses outros componentes são pelo menos tão escassos quanto a água, até porque há muita água para irrigação ociosa no Semi-Árido nordestino: nos açudes do DNOCS, no São Francisco, no Parnaíba, em Sobradinho, em Itaparica (proximamente) etc.

Os 500 milhões de dólares requeridos para o projeto, pergunta a CHESF, não seriam melhor aplicados na utilização efetiva em irrigação, da água presentemente ociosa, antes das obras de engenharia da transposição?

O discurso do DNAEE, <sup>8</sup> na sua condição de órgão responsável pela gestão de recursos hídricos a nível nacional, reforça o da CHESF no reconhecimento do elevado valor energético das águas que seriam derivadas para o Semi-Árido, retiradas na cota 315, traduzindo-se na perda de geração nas usinas da CHESF.

Todavia os benefícios econômicos decorrentes do incremento de produção agrícola associado ao uso alternativo da água para fins de irrigação superam em cerca de 10 vezes os custos da perda de geração concomitante.

Esse conflito, segundo o DNAEE, pode ser equacionado, levando-se em conta que as possíveis perdas de geração no Complexo Paulo Afonso poderiam ser compensadas com energia da Amazônia (Tucuruí, Xingu), transferida através da interligação Norte/Nordeste, enquanto que não há alternativa economicamente viável para a água do São Francisco como insumo na agricultura.

## 2.2 Água para a demanda rural difusa ou para a grande irrigação?

O exame do consumo de água no meio rural do Semi-Árido nordestino permite distinguir três grandes categorias de destinação da água: o consumo humano, o consumo animal e a irrigação.

Superpondo esses tipos de consumo de água à estratificação social tentativa, retratada no Quadro 1, poderíamos estabelecer alguns padrões de correspondência deduzidos das atividades e dos interesses predominantes da população.

Para a maioria da população de pequenos produtores, totalizando cerca de três quartos da população rural da área, a atividade predominante é a pequena agricultura de sequeiro, com destaque para as lavouras de subsistência. Para essa população a prioridade na política de gestão da água teria de enfatizar o consumo humano da população rural dispersa seguido do consumo animal e da pequena irrigação. Dentro dessa perspectiva, as intervenções teriam também de enfatizar as pequenas obras dispersas nas pequenas propriedades, ou em territórios desapropriados, para uso comunitário, em escala de suas pequenas necessidades.

Para os relativamente poucos proprietários das grandes fazendas de criação extensiva (geralmente latifúndios por exploração), a demanda se traduz sobretudo em termos de água destinada ao consumo animal, eventualmente à pequena irrigação, ao consumo humano por extensão. O interesse maior desses proprietários se volta tradicionalmente para a construção de açudes e aguadas

QUADRO 1

SERTÃO NORTE: PESSOAL OCUPADO NA AGROPECUÁRIA E ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL TENTATIVA

| CONDIÇÕES                                       | PESSOAL OCUPADO<br>RECENSEADO<br>(1975) |       | COMPOSIÇÃO<br>ESTIMADA | ESTRATIFICAÇÃO<br>TENTATIVA             |
|---|---|-------|------------------------|---|
|   | 1000 pessoas                            | %     |                        |   |
| Grandes proprietários                           | ...                                     | ...   | 9,6                    | Latifundiários e<br>empresários:<br>10% |
| Pequenos proprietários                          | ...                                     | ...   | 42,3                   | Pequenos produtores<br>70 a 80 %        |
| Ocupantes                                       | ...                                     | ...   | 16,9                   |   |
| Arrendatários                                   | ...                                     | ...   | 5,2                    |   |
| Parceiros autônomos                             | ...                                     | ...   | 6,4                    |   |
| Sub-total: "responsáveis e membros remunerados" | 1.210,3                                 | 80,5  |                        |   |
| Parceiros subordinados                          | 146,8                                   | 9,8   | 9,8                    |   |
| Empregados permanentes                          | 42,7                                    | 2,8   | 2,8                    | Assalariados:<br>10 a 20 %              |
| Empregados temporários                          | 89,4                                    | 5,9   | 5,9                    |   |
| Outra condição                                  | 14,5                                    | 1,0   | 1,0                    |   |
| Total   | 1.503,8                                 | 100,0 | 100,0                  | 100,0                                   |

FONTE dos dados básicos: IBGE (Censo Agropecuario - 1975)  
INCRA (Estatísticas Cadastrais II, texto).

Compilado de: Fundação Joaquim Nabuco, *Transposição do Rio São Francisco*, op. cit. cap. 1.

situados em suas propriedades e geralmente subsidiados pelo setor público. Essas obras tanto são motivadas pelo objetivo de atender à demanda desses produtores quanto pelo objetivo especulativo de valorização de suas propriedades.

A irrigação é o tipo de demanda que consome maiores volumes de água, concentrados geralmente em vastas superfícies exploradas através de empresas ou de parceiros fornecedores de alguma agro-indústria ou articulados a algum tipo de *agro-business*: cana-de-açúcar; matérias primas industriais: tomate, frutas para suco; produtos de consumo sofisticado: uva, melão etc.

O projeto de transposição, por suas próprias coordenadas técnicas, não poderia preencher a demanda rural difusa característica dos pequenos produtores. O delineamento do projeto orientou-se antes pela preocupação de levar a água às principais manchas irrigáveis identificadas, daí a sua restrição a um certo número de bacias hidrográficas e, dentro dessas bacias, a um segmento específico da demanda rural: os agricultores das áreas ribeirinhas e os que virão a se estabelecer nos distritos de irrigação preconizados para as grandes manchas. Em outras palavras, o projeto está menos orientado pela perspectiva do atendimento

das necessidades atuais da população do que pela perspectiva da valorização hidro-agrícola das manchas de solo identificadas.

Podemos nos indagar em que medida as necessidades da população, — e já então não só as necessidades específicas em água como o leque mais amplo das necessidades que configuram sua situação de pobreza — podemos nos indicar se essas necessidades não estarão melhor contempladas na perspectiva do manejo ocupacional embutido na proposta de intensificação do aproveitamento das áreas de influência direta do projeto: as áreas ribeirinhas e as grandes manchas irrigáveis.

A resposta a essa indagação passa pela análise mais ampla do modelo de desenvolvimento regional, e, mais especificamente, pelo exame da medida das condições em que esse modelo contempla o atendimento das necessidades da população. É o que faremos a seguir. Antes, porém, devemos examinar uma última e importante questão operativa relacionada com a grande irrigação.

### 2.3 Irrigar quando? Irrigar onde?

Os recursos hídricos requeridos para irrigar as áreas potenciais identificadas no âmbito do projeto, totalizando 850 mil ha, estão muito acima dos recursos mobilizáveis nas três bacias do Jaguaribe, do Piranhas e do Apodi, que só permitiriam irrigar cerca de 150 mil ha. Essa diferença constitui precisamente a razão de ser do projeto.

Ocorre, porém, que os recursos hídricos já disponíveis nas três bacias apresentam um elevado grau de subaproveitamento. Segundo o estudo do DNAEE, apenas um terço das vazões regularizadas nos açudes existentes são utilizadas na irrigação e os dois terços restantes permitiriam a irrigação de aproximadamente 60 mil ha, ou seja, mais do que a área total da irrigação pública em operação em todo o Nordeste.<sup>9</sup> Essa situação pode ser ilustrada dramaticamente com a observação do Jaguaribe: da vazão de 16 m<sup>3</sup> de água por segundo regularizada pela barragem de Orós, um total de 13 m<sup>3</sup> termina se jogando ao mar.

Por essa razão várias autoridades dos estados beneficiários têm expressado sua concordância com o projeto, desde que, no dizer de um Secretário de Estado, “comece de trás para a frente”, ou seja, pela utilização da água já acumulada; que se proceda, em seguida, aos demais barramentos já programados ao nível das próprias bacias. Somente após essas providências é que se deveria passar ao projeto de transposição.

Esse desdobramento pode remeter os horizontes de tempo a prazos bastante longos, considerando-se os custos normalmente elevados dos projetos de irrigação, as restrições financeiras, os problemas institucionais, o nível tecnológico e cultural da população etc. Estimativas consideradas otimistas constantes do estudo do DNAEE<sup>10</sup> remetem à necessidade de água da transposição para a próxima década.

Mas a questão de começar a irrigação por onde já existe água disponível não se coloca só para as três principais bacias destinatárias da água da transposição. Ela se coloca para o próprio rio São Francisco.

A questão foi levantada basicamente pelo Instituto Miguel Calmon de Estudos Sociais (IMIC), de Salvador, Bahia, que dedicou um número inteiro de seu *Boletim* ao projeto de transposição, além da utilização da imprensa como veículo de suas idéias.

Em linhas gerais o IMIC retoma o argumento de que o rio São Francisco não possui volume d'água suficiente para a transposição. A identificação de 1,6 milhões de ha irrigáveis no Sertão Norte, os analistas do IMIC contrapõem a existência de três milhões de hectares de terras potencialmente irrigáveis ao longo e próximas do curso do rio São Francisco e de seus afluentes — 2.600 quilômetros de extensão, basicamente em região semi-árida. Deste total, considerando-se os requisitos e as restrições do aproveitamento hidroelétrico, o rio só teria condições de irrigar uma terça parte, ou seja, um milhão de hectares. Finalizam por dizer que ao invés de implantar o projeto seria mais fácil implementar os projetos de irrigação já identificados.

### 3 QUALIDADE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As análises desenvolvidas ao longo deste trabalho, justapondo o delineamento técnico do projeto à sua dimensão sócio-econômica, nos permitiram identificar um certo número de marcos principais:

- a dimensão regional da semi-aridez das áreas de influência do projeto e sua vulnerabilidade à seca;
- a perspectiva histórica da compreensão e da superação da vulnerabilidade à seca, transbordando da dimensão limitada da oferta de água para a problematização do ajustamento ecológico e sobretudo para a base institucional responsável pela proliferação da pobreza que torna *determinados estratos sociais* tão vulneráveis às secas;
- a proposta modernizadora do projeto e suas implicações sobre o emprego, a renda e as condições de trabalho, face às características da população e aos padrões das intervenções governamentais.

Propomo-nos agora a examinar o projeto à luz das características e do desempenho recente do desenvolvimento regional. Desde a criação da SUDENE, subsequente à grande seca de 1958, até o final da década dos 70, a região Nordeste se caracteriza por dois movimentos contrastantes: um processo de aceleração e de transformação na sua estrutura produtiva, por um lado, e, por outro lado, a manutenção, quando não o agravamento, das precárias condições de vida da maioria da população regional.

Os dados produzidos pela Divisão de Contas Regionais da SUDENE mostram, para o período 1960-80, o crescimento do Produto Interno regional a uma taxa média anual idêntica à do Brasil, superior a 7%, associado a um processo igualmente intenso de formação bruta de capital: crescimento dos investimentos à taxa média de 12% ao ano entre 1965 e 1980.

Esse ritmo é particularmente acelerado nos anos 70 quando o produto regional apresenta taxa de crescimento de cerca de 10% ao ano, bastante superior, portanto, à média brasileira de 8,5%.

Essa expansão é acompanhada por importantes transformações na estrutura econômica, privilegiando a economia urbana, e sobretudo o setor industrial, impulsionado por poderosos incentivos fiscais e financeiros oferecidos aos grupos econômicos que se dispuseram a investir na região.

No bojo dessa expansão, muitas transformações configuradoras do "Novo Nordeste": a modernização de suas cidades e de muitas de suas atividades rurais e sobretudo a integração da região no conjunto constitutivo do novo mercado nacional, consolidado através dos transportes, das comunicações, do comércio, das transferências de capital.

Transformações econômicas tão grandes pouco beneficiaram a maioria da população nordestina. Mais da metade dos 12 milhões de trabalhadores que constituem a força de trabalho ocupada no Nordeste em 1980, ainda vive das atividades rurais e em péssimas condições de vida, gerando menos de 20 por cento do produto regional. Mais de dois terços dessa população são formados por pequenos produtores: proprietários minifundiários, arrendatários, parceiros, posseiros. Submetidos às mais diferentes formas de exploração, associada à estrutura fundiária, ao sistema de comercialização, ao acesso aos insumos e serviços agrícolas, a manutenção de sua condição de produtores autônomos torna-se cada vez mais difícil, daí resultando o esvaziamento rural, o aumento dos trabalhadores "volantes" ou "clandestinos" e o empobrecimento da população rural. <sup>11</sup>

Essa situação se reproduz nas antigas áreas de fronteira, onde a grilagem e a especulação tornam praticamente impossível o acesso à terra para muitos.

Tangidos pela cana, de açúcar e de álcool, que invade os sítios e se adentra por onde pode, até o sertão; pelo capim, imposto pelo gado onde antes havia a policultura; pelo capital, que expulsa o posseiro, a população termina encurralada à única saída de emigrar: só na última década elevou-se a 4 milhões o número de emigrantes, dos quais as áreas urbanas da região não puderam absorver sequer a metade (com menos do que isso se tornaram generalizadamente favelizadas). Mais de dois milhões tiveram de deixar o Nordeste em demanda sobretudo da região Centro-Sul.

A proposta da transposição do São Francisco vem à tona no período crítico em que se superpõem a crise da economia urbana e da economia brasileira e a grande seca plurianual que se inicia em 1979, ou seja, superposição do êxodo rural "normal" já assinalado, do desemprego generalizado decorrente da seca e do desemprego e do subemprego urbano acirrados com a crise.

Fechada a tradicional válvula de escape da emigração, tanto pelo lado da fronteira agrícola como pelo lado do emprego urbano, é natural o sentimento de inquietação de quantos vêem nessa situação as pré-condições para uma convulsão social. É nesse contexto que surge o projeto de transposição.

Mas a proposta de transposição do São Francisco não é a única a vir à tona em resposta a essa situação. Deflagrado no final de 1982, o Projeto Nordeste, iniciativa conjunta da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos Ministérios da Agricultura e do Interior, através da SUDENE, traduziu-se em uma ampla mobilização dos meios técnicos, nos níveis estadual, regional e nacional, no sentido de uma avaliação e redefinição das políticas de desenvolvimento regional, a três níveis:

- avaliação e redefinição da política e estratégia de desenvolvimento regional;
- avaliação e aprimoramento dos instrumentos setoriais, mecanismos operacionais e dispositivos institucionais do desenvolvimento rural;
- avaliação e aperfeiçoamento dos atuais programas especiais.

Se o projeto de transposição pode ser considerado gigantesco, a proposta do Projeto Nordeste é igualmente ambiciosa, tanto por sua pretensão à abrangência e à integração (nos planos setorial, espacial, institucional e dos instrumentos de política) como pelo volume de recursos que se propõe a mobilizar: 12 bilhões de dólares, de fontes nacionais e estrangeiras, devendo beneficiar 2 milhões de famílias rurais de baixa renda em um período de 15 anos.

Mais especificamente, o Projeto Nordeste se propõe a responder a quatro desafios principais identificados no âmbito do diagnóstico do sistema regional:

- a necessidade de qualificar os objetivos do crescimento da economia regional na perspectiva sobejamente demonstrada da insuficiência do crescimento econômico puro e simples;
- a persistência da vulnerabilidade à seca e a necessidade de implementar as transformações sociais e as soluções técnicas requeridas para uma melhor convivência com o fenômeno natural das secas periódicas;
- a questão do desemprego e do subemprego rural e urbano;
- a erradicação da pobreza absoluta através de atendimento das necessidades básicas da população. <sup>12</sup>

Como se insere a proposta de transposição do São Francisco nessa perspectiva mais ampla do desenvolvimento regional? Em primeiro lugar devemos assinalar que o projeto de transposição não foi precedido, como o projeto Nordeste, daquela preocupação de bem compreender a natureza e o desempenho do sistema regional como parte do trabalho de delineamento, direcionamento e determinação do tamanho e do alcance do projeto. É possível até que seja essa uma das razões determinantes do fato de serem tão fracas a articulação e a integração do projeto de transposição e do projeto Nordeste.

Na verdade os dois projetos apresentam em comum a ênfase ao setor rural e, dentro do setor rural, à irrigação. Com efeito, o primeiro e principal programa do Projeto Nordeste é precisamente o PAPPR – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural e, no âmbito desse programa, a alocação dos recursos oriundos da principal fonte de financiamento externo – o Banco Mundial – atribui prioridade, ao lado do segmento fundiário, à pequena irrigação.

Mas o projeto Nordeste teria de se definir além dessa demarcação setorial e tecnológica. A partir das revelações oriundas do diagnóstico e impregnadas em seus objetivos – denúncia do estilo de crescimento econômico concentrador de renda e de riqueza e marginalizador das camadas populares – o projeto Nordeste teria de qualificar socialmente as suas opções:

- a ênfase rural contempla o reconhecimento de maior concentração relativa da pobreza nesse setor e se traduz na definição explícita de um público-meta: o pequeno produtor;

- a pobreza rural se inscreve em toda uma trama baseada na concentração fundiária e na privação da população do acesso à terra, daí a prioridade principal do PAPP atribuída ao segmento fundiário;
- a irrigação também é priorizada como condição de intensificação e de aumento da produtividade, mas ela é qualificada: não se trata da grande irrigação pública ou empresarial mas da pequena irrigação à escala de pequeno produtor.

Como se situa o projeto de transposição *vis-à-vis* dessa linha de constatações e de motivações? No momento em que a crença na industrialização, nos grandes negócios, no crescimento econômico como remédio para todos os males, no momento em que essa crença mostra seus limites, não seria por sua grandiosidade que o projeto empolgaria a opinião do Nordeste e do Brasil. A bem da verdade, mais do que a transposição propriamente dita, é a própria meta de irrigar 800 mil hectares que é gigantesca. Abstraindo-se o custo da transposição da água e considerando-se o custo médio adotado pelo DNAEE de cinco mil dólares por hectares irrigado, só para o equipamento interno da irrigação seriam requeridos quatro bilhões de dólares!

A esse argumento pode-se, evidentemente, contrapor o fato de que a aferição do mérito de um projeto não poderia se cingir a esses simples elementos de tamanho e de custo. Ao tamanho do projeto, ao seu custo, ao prazo de maturação dos investimentos é preciso se contrapor seus benefícios. No caso específico, como vimos, é o próprio DNAEE quem reconhece ao uso da água para fins de irrigação, benefícios econômicos decorrentes do incremento da produção agrícola que superam em cerca de 10 vezes os custos da perda da utilização alternativa, não contestada, para a geração de energia elétrica. Mesmo em termos de beneficiários, e não mais apenas de benefícios, não existe nenhuma ligação obrigatória entre tamanho e custo de um projeto, por um lado, e concentração de benefícios, por outro. Aos numerosos casos para os quais se verifica essa relação, podem-se sempre contrapor outros tantos que a contradizem: projetos grandes e caros, como, por exemplo, os “metrôs” das grandes metrópoles brasileiras, a ponte Rio-Niterói etc., estendem seus benefícios a grandes contingentes de população urbana. No outro extremo, projetos baratos e difusos, como a pequena açudagem no sertão nordestino, têm tido, sistematicamente, como principais beneficiários a oligarquia tradicional formada pelos latifundiários.

Além disso, o projeto de transposição pode sempre contrapor, ao argumento do gigantismo e do alto custo, a possibilidade de numerosos dispositivos de ajustamento: modulação das obras em função da negociação de recursos financeiros e do ritmo de utilização da água (entrada em operação dos perímetros irrigados), dosagem dos beneficiários finais da água para irrigação, etc.

A questão, em última instância, é a de saber, através do jogo dos interesses envolvidos e de sua dinâmica, em que sentido o projeto vai contribuir para direcionar o sistema nordestino, se no sentido do estilo de desenvolvimento concentrador em curso ou se no sentido das propostas alternativas do tipo das preconizadas pelo Projeto Nordeste.

Da área total irrigável sob influência direta do projeto aproximadamente 12 por cento se situam ao longo das calhas dos rios e canais, para os quais

o projeto preconiza o que chama de "pequena irrigação" por parte dos agricultores das áreas ribeirinhas. Para a área restante, o projeto preconiza a organização dos distritos de irrigação de acordo com a seguinte distribuição: unidades familiares: 26% da área; pequenas empresas (50 a 100 ha SAU): 26% da área; médias empresas (até 250 ha SAU): 36% da área. Para as grandes propriedades se diz que "seriam consideradas caso a caso". 13

O que significa essa proposta do ponto de vista crítico da questão agrária nordestina e, mais especificamente, da modificação da estrutura fundiária, justamente naquelas áreas sertanejas mais indicadas à prática de uma agricultura intensiva? O que o projeto chama de "pequena irrigação" nas áreas ribeirinhas traz apenas uma qualificação técnica da irrigação possível ao longo dos rios e canais e não tem nenhuma conotação necessária com o conceito do "pequeno produtor", público-meta do Projeto Nordeste. O grande proprietário (frequentemente dono de muitas propriedades, inclusive pequenas) pode ser tão bem contemplado com essa "pequena irrigação" como tem sido contemplado com os "pequenos açudes" subsidiados construídos em suas propriedades.

As "pequenas empresas" não são tão pequenas assim. Se considerarmos o módulo de 5 hectares de superfície agrícola útil (SAU), dominante na definição das unidades familiares nos projetos de irrigação pública, a área média dessas "pequenas empresas" representa de 10 a 20 vezes a superfície técnica e economicamente ajustada à absorção da força de trabalho familiar média, de acordo com os princípios do Estatuto da Terra. Para o que o projeto chama de "médias empresas" essa relação pode atingir até 50 vezes!

A proporção da área irrigável alocada, portanto, explicitamente, ao pequeno produtor, sob a forma de "unidades familiares" nos distritos de irrigação é de 26 por cento, ou seja, reproduz exatamente a mesma percentagem da área cadastrada ocupada pelos minifúndios. 14

Essa postura do projeto transposição parecerá a alguns mais realista *vis-à-vis* da prioridade do Projeto Nordeste atribuída ao pequeno produtor, que parecerá mais utópica. O Projeto Nordeste se parecerá mais com o "discurso" e as "intenções" em favor dos pequenos; o projeto transposição se parecerá mais com "ação efetiva" do Governo, com "resultados", com obras. Não terá sido à toa que uma das adesões mais entusiastas à idéia do projeto tenha partido dos empreiteiros de obras. 15

O argumento do realismo deve efetivamente nos ajudar a ver claro, mas em várias direções. Em primeiro lugar, evidentemente no reconhecimento do peso histórico de nossa formação social baseada no tripé característico da "grande lavoura": o latifúndio, a monocultura, o trabalho servil. Mas, temos de reconhecer que se esse modelo preencheu adequadamente os objetivos do projeto colonial, ele não se ajusta da mesma forma aos objetivos atuais do projeto nacional de uma sociedade mais aberta, igualitária, democrática. De modo que não temos como nos furtar ao desafio desse re-direcionamento, dessa re-programação de nossa sociedade, a começar por suas nascentes rurais.

De todo modo, se é certo que não somos uma sociedade de raízes genuinamente camponesas, e não obstante esse fato, não é menos verdade, como atestam abundantemente os estudos existentes sobre essa questão, que a pequena

produção camponesa desempenha já, e pode desempenhar ainda melhor, se convenientemente incentivada, um papel da maior importância em termos de produção, emprego e renda, na agropecuária nordestina e brasileira, de modo geral, particularmente no que respeita ao segmento fundamental da produção de alimentos.

Para atender às necessidades mais prementes da maioria da população rural das áreas beneficiárias do projeto, para atingir as raízes mais profundas do estilo de desenvolvimento que se pretende redirecionar, o projeto de transposição teria de proceder, paralelamente à regularização da oferta de água, às transformações nas bases que presidem à estratificação social, à pobreza rural e à vulnerabilidade à seca: a estrutura fundiária; as relações de produção; a quantidade, a qualidade e o direcionamento dos serviços de apoio governamentais.

Esse tipo de comprometimento não suscita apenas a necessidade de uma declaração de intenções inequívoca. Ele suscita também e sobretudo a necessidade de que o discurso, quão judicioso seja, sobre as questões substantivas do desemprego, da pobreza rural e da vulnerabilidade à seca, seja completado pela concepção e pelo desenvolvimento de mecanismos institucionais capazes de assegurar uma probabilidade razoável de acesso efetivo, por parte da maioria da população, aos benefícios estipulados pelo projeto.

## NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 Para maiores informações sobre a proposta vejam-se: MINTER, "São Francisco: nas águas do rio, o futuro", *Interior*, Brasília, a. 9, n. 50, mai-jun, 1983; Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – Divisão de Controle de Recursos Hídricos, *Transposição das Águas do São Francisco e Tocantins para o Semi-Árido Nordestino – Avaliação Preliminar*, Ministério das Minas e Energia – MME – DNAEE/DRCH, Novembro 1983; Fundação Joaquim Nabuco, *Op. cit.*
- 2 HIRSCHMAN, Albert O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1965. pp. 24-111.
- 3 Ver a respeito: Joaquim Alves. *História das secas*. Fortaleza, Instituto do Ceará, 1953; Otamar de Carvalho. *Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste*. Brasília, MINTER, 1973. Cap. 6; SUDENE, *As secas do Nordeste*. Recife, DRN, 1981.
- 4 Para uma visão geral desses desdobramentos, particularmente dos relativos à seca de 79-83 ver: *A seca nordestina de 79-80*. Recife, FUNDAJ, 1982, e Lígia P. Albuquerque e Izaura R. Alves. *A Seca de 1983 – um informe*, *B. Pop. Emp. Ren. NE*, Recife, 3(1): 73-86, jan/abr., 1984.

- 5 GRUPO de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ª ed. Recife, SUDENE, 1967, p. 82
- 6 DIRCEU PESSOA e CLÓVIS CAVALCANTI. *Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970*. Recife, SIRAC-SUDENE, 1973 e Dirceu Pessoa, *Estratificação social e vulnerabilidade à seca*, *B. Pop. Emp. Ren. NE.*, Recife, v. 2 n. 1, jan./abr., 1983
- 7 Ver *Jornal do Brasil* de 28 de maio de 1983
- 8 Ver DNAEE, *op. cit.*
- 9 Ver DNAEE, *op. cit.*, p. 63
- 10 *Op. cit.*, pp. 38 e seguintes
- 11 Ver SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento Social e Infra-estrutura, *Proposições de política social para o Nordeste*, Recife, 1983.
- 12 Ver: Projeto Nordeste, *Subsídios para a definição de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste* (versão Preliminar), Recife, SUDENE, Maio, 1984.
- 13 Ver: DNAEE, *op. cit.*, p. 45
- 14 Ver DNANEE, *op. cit.*, p. 45
- 15 Ver *O empregado*, ano XXI, Nº 197, abril, 1984, pp. 8-11

## BIBLIOGRAFIA

- 1 ALVES, Joaquim. *História das secas*. Fortaleza, Instituto do Ceará, 1953.
- 2 ALBUQUERQUE, Lígia P. & ALVES, Izaura R. A seca de 1983 – um informe. *B. Pop. Emp. Ren. NE*, Recife, 3(1): 73-86, jan./abr., 1984.
- 3 BRASIL – Ministério das Minas e Energia. Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Divisão de Controle de Recursos Hídricos – DNAEE/DRéH. *Transposição das águas do São Francisco e Tocantins para o semi-árido nordestino – Avaliação preliminar*. Novembro, 1983.

- 4 CARVALHO, Otamar de. *Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste*. Brasília, MINTER, 1983.
- 5 FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. *A seca nordestina de 79-80*. Recife, 1982.
- 6 HIRSCHMAN, Albert O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1965.
- 7 PESSOA, Dirceu. Estratificação social e vulnerabilidade à seca. *B. Pop. Emp. Ren. NE*. Recife, 2(1) jan./abr. 1983.
- 8 PESSOA, Dirceu e CAVALCANTI, Clóvis. "Caráter e efeitos da seca Nordeste de 1970", Recife, SIRAC-SUDENE, 1973.
- 9 SÃO FRANCISCO: nas águas do rio, o futuro. *Interior*, Brasília, 9(50) maio/jun. 1983.
- 10 SUDENE. Projeto Nordeste. *Subsídios para a definição de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste* (Versão preliminar). Recife, maio, 1984.
- 11 SUDENE. *As secas do Nordeste*. Recife, 1981.
- 12 SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento Social e Infraestrutura. *Proposições de política social para o Nordeste*. Recife, 1983.
- 13 SUDENE. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed, Recife, 1967.