

**TECNOCRATAS E A POLÍTICA DE SECA
E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DO SÉCULO XX**



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Reitor

ANTONIO JOSÉ DE ALMEIDA MEIRELLES

Coordenadora Geral da Universidade

MARIA LUIZA MORETTI



Conselho Editorial

Presidente

EDWIGES MARIA MORATO

ALEXANDRE DA SILVA SIMÕES – CARLOS EDUARDO ORNELAS BERRIEL

CARLOS RAUL ETULAIN – CICERO ROMÃO RESENDE DE ARAUJO

DIRCE DJANIRA PACHECO E ZAN – IARA BELELI – MARCO AURÉLIO CREMASCO

PEDRO CUNHA DE HOLANDA – SÁVIO MACHADO CAVALCANTE

EVE E. BUCKLEY

**TECNOCRATAS E A POLÍTICA DE SECA
E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DO SÉCULO XX**

Tradução
CYNTHIA COSTA

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO
BIBLIOTECÁRIA: MARIA LÚCIA NERY DUTRA DE CASTRO – CRB-8ª / 1724

B856t

Buckley, Eve E.

Tecnocratas e a política de seca e desenvolvimento no Brasil do século XX / Eve E. Buckley; tradução: Cynthia Costa. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2021.

Tradução de: *Technocrats and the Politics of Drought and Development in Twentieth-Century Brazil*.

1. Tecnocracia. 2. Secas – Brasil, Nordeste. 3. Inovações tecnológicas – Aspectos sociais. 4. Problemas sociais – América Latina. I. Costa, Cynthia. II. Título.

CDD – 303.483
– 333.7309813
– 303.483
– 303.484098

ISBN 978-85-268-1524-7

Título original: *Technocrats and the Politics of Drought and Development in Twentieth-Century Brazil*

Copyright © 2017 by Eve E. Buckley
Copyright © 2021 by Editora da Unicamp

As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações expressas neste livro são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da Editora da Unicamp.

Direitos reservados e protegidos pela lei 9.610 de 19.2.1998.
É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização, por escrito, dos detentores dos direitos.

Impresso no Brasil.
Foi feito o depósito legal.

Direitos reservados à

Editora da Unicamp
Rua Sérgio Buarque de Holanda, 421 – 3ª andar
Campus Unicamp
CEP 13083-859 – Campinas – SP – Brasil
Tel.: (19) 3521-7718 / 7728
www.editoraunicamp.com.br – vendas@editora.unicamp.br

*Para David
com amor e gratidão.*

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa teve o apoio da National Science Foundation (bolsa n. 0217479) e do National Endowment for the Humanities Summer Stipends, juntamente com o financiamento da Faculdade de Artes e Ciências e do Centro para Estudos Globais e de Área da Universidade de Delaware.

Ao longo de sua gestação, este projeto incorreu em inúmeras dívidas. Sou grata à orientação de meus mentores na Universidade da Pensilvânia – em particular, a Ann Farnsworth-Alvear, Steve Feierman, Rob Kohler, Susan Lindee, Janet Tighe e à falecida Riki Kuklick. Os colegas Cari Constable, Erin McLeary, Lauren Nauta Minsky, Ian Petrie, Jeremy Vetter, Audra Wolfe e muitos outros deram apoio moral e bons conselhos em vários estágios do trabalho. Agradeço profundamente a Paulina Alberto, com quem passei meus primeiros meses no Brasil.

Na Universidade de Delaware, beneficiei-me da orientação e da colegialidade de Anne Boylan, Jesus Cruz, Rebecca Davis, Monica Domingues-Torres, Darryl Flaherty, Carla Guerrón-Montero, Carol Haber, John Hurt, Arwen Mohun, David Shearer, Patricia Sloane-White e Owen White, entre outros. Agradecimentos especiais às minhas *compañeras* de escrita Pascha Bueno-Hansen, Jennifer Gallo-Fox, Stephanie Kerschbaum e Regina Wright.

Em conversas individuais e em conferências, recebi *feedback* valioso sobre as versões anteriores deste trabalho de Michael Adas, Chip Blake, Chris Boyer, Mark Carey, Oliver Dinius, Brodie Fischer, Seth Garfield, Thomas Klubock, John Krige, Stuart McCook, Gillian McGillivray, Eden Medina, Alfred Montero, Sara Phillips, Yovanna Pineda, Julia Rodriguez, Thomas Rogers, Martha Santos, Lise Sedrez, Nancy Stepan, Daryle Williams e Mikael Wolfe. Agradecimentos especiais a Lise, Marcos Chor Maio e Tânia Salgado Pimenta, pela hospitalidade no Rio de Janeiro.

Em 2009, tive a sorte de conhecer Frederico de Castro Neves, da Universidade Federal do Ceará, que me alertou para a existência de arquivos de

obras da seca organizados (em parte) por Almir Leal de Oliveira e seus alunos. Isso me levou a vários meses produtivos de pesquisa em Fortaleza, onde pude contar com a orientação e a hospitalidade de Aline Silva Lima e Anéssia Bayma, bibliotecária do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

Nos estágios finais de preparação do texto, fui auxiliada por minha irmã, Clare Buckley, e pelo aluno de pós-graduação Mike Pospishil. O amigo e colega Gilberto Hochman, da Casa de Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro, facilitou o processo de permissão para publicar muitas das fotografias que aparecem neste livro.

Foi um prazer trabalhar com Elaine Maisner e a equipe da University of North Carolina Press na preparação deste texto para publicação. Meus sinceros agradecimentos aos dois pareceristas anônimos que forneceram excelentes sugestões para fortalecer o argumento e a organização do livro. Fiz o meu melhor para adotar muitas delas; assumo quaisquer erros que tenham ficado.

Não posso creditar a meus filhos Casper, Henry e Oliver uma ajuda na conclusão deste projeto, mas eles tornaram os últimos 12 anos uma alegria e uma aventura. Consegui concluir este trabalho apesar das demandas da docência e da vida familiar graças a meu marido, David Stockman, que cuidou habilmente da frente doméstica durante minhas extensas viagens de pesquisa ao exterior e que tem sido uma fonte constante de apoio moral e logístico. Meus pais, Kate e Mike Buckley, também colaboraram corajosamente de muitas formas para manter tudo funcionando bem, pelo que sou muito grata.

SUMÁRIO

ILUSTRAÇÕES, MAPAS E TABELA	11
ABREVIações	13
UMA NOTA SOBRE ORTOGRAFIA, MOEDA E TRADUÇÃO	15
INTRODUÇÃO – POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E ESPECIALIDADE CIENTÍFICA	17
1 – CLIMA E CULTURA – CONSTRUINDO A MARGINALIDADE DO SERTÃO NO BRASIL MODERNO	31
2 – CIVILIZANDO O SERTÃO – SAÚDE PÚBLICA NO SERTÃO DO BRASIL, DÉCADA DE 1910	63
3 – MECANIZANDO A ZONA DA SECA – O NASCIMENTO DA IFOCS, 1909-1930	99
4 – GESTÃO PATERNALISTA NO NORDESTE – IFOCS SOB O GOVERNO VARGAS NA DÉCADA DE 1930	143
5 – AGUANDO O DESERTO DO BRASIL – AGRÔNOMOS E A REFORMA DO SERTÃO, 1932-1955	165
6 – MODERNIZANDO A REGIÃO – ECONOMISTAS COMO ESPECIALISTAS EM DESENVOLVIMENTO, 1948-1964	195

CONCLUSÃO – CIÊNCIA, POLÍTICA E REFORMA SOCIAL	231
NOTAS	243
BIBLIOGRAFIA	259
ÍNDICE REMISSIVO	277

ILUSTRAÇÕES, MAPAS E TABELA

ILUSTRAÇÕES

Paisagem do sertão, 1912	33
Sertanejos famintos retratados em uma revista do Rio de Janeiro, 1878	41
Açude de Quixadá, Ceará, 1912.....	50
Pequeno reservatório usado por humanos e animais durante uma seca, 1912	81
Médicos e pacientes em um posto de saúde federal rural, Paraíba, 1923.....	94
Reservatório da inspetoria da seca em construção, 1912	101
Trabalhadores do posto agrícola de São Gonçalo, Paraíba, 1939.....	146
Agrônomo dando aula sobre o uso do arado, Paraíba, 1939.....	169
Casa construída por trabalhador no posto agrícola de São Gonçalo, 1939.....	178
Casa no sertão de um coronel e sua família, 1912.....	179

MAPAS

A zona da seca do sertão no Nordeste do Brasil.....	18
Expedições ao sertão lideradas pelo Instituto Oswaldo Cruz, 1911-1913.....	72

TABELA

Capacidade de reservatórios concluídos no Ceará, 1906-1962 e 1965-2006.....	237
---	-----

ABREVIACÕES

AIB – A Integralista Brasileira

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econmico

Cepal – Comissão Econmica para América Latina

Chesf – Companhia Hidrelétrica do São Francisco

Codeno – Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

CSC – Comissão de Serviços Complementares da Inspetoria de Secas

CVSF – Comissão do Vale do São Francisco

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

Etene – Escritório Técnico de Estudos Econmicos do Nordeste

FMI – Fundo Monetário Internacional

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

IHB – International Health Board (Conselho Internacional de Sude da Fundação Rockefeller)

IOCS – Inspetoria de Obras Contra as Secas

MVOP – Ministro e Ministério da Viação e Obras Públicas

Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TVA – Tennessee Valley Authority (Autoridade do Vale do Tennessee)

UMA NOTA SOBRE ORTOGRAFIA, MOEDA E TRADUÇÃO

Nesta edição, adotamos a grafia padrão do português brasileiro contemporâneo, exceto em nomes próprios de personalidades históricas, órgãos do governo e instituições – nesses casos, mantivemos a grafia original na maioria das vezes, de modo a facilitar o trabalho de pesquisadores.

A unidade monetária do Brasil de 1790 a 1942 era o antigo real (plural: réis), escrito como Rs. \$1. Com a redução do seu poder de compra ao longo do século XIX, as unidades monetárias mais utilizadas passaram a ser o mil-réis, equivalente a 1.000 réis, e o conto, equivalente a 1 milhão de réis. O mil-réis era abreviado como Rs. 1\$000 ou, às vezes, 1\$; o conto era abreviado como Rs. 1:000\$000 ou, às vezes, 1:000\$. Neste livro, o mil-réis e o conto são as unidades monetárias mais usadas. Em 1933, US\$ 1,00 equivalia a Rs. 12\$500 (12.500 réis, ou 12,5 mil-réis). Em 1939, o valor do real havia caído significativamente, e US\$ 1,00 passou a equivaler a Rs. 22\$500.

Em 1942, o real foi substituído pelo cruzeiro, equivalente a Rs. 1\$000 (1 mil-réis) e grafado como Cr\$ 1. Cinco novas unidades monetárias foram introduzidas durante o período inflacionário entre 1967 e 1993: cruzeiro novo (NCr\$) em 1967, cruzado (Cz\$) em 1986, cruzado novo (NCz\$) em 1989, cruzeiro (Cr\$) novamente em 1990 e cruzeiro real (CR\$) em 1993. Desde 1994, a moeda brasileira é o real, escrito como R\$ 1,00.

INTRODUÇÃO

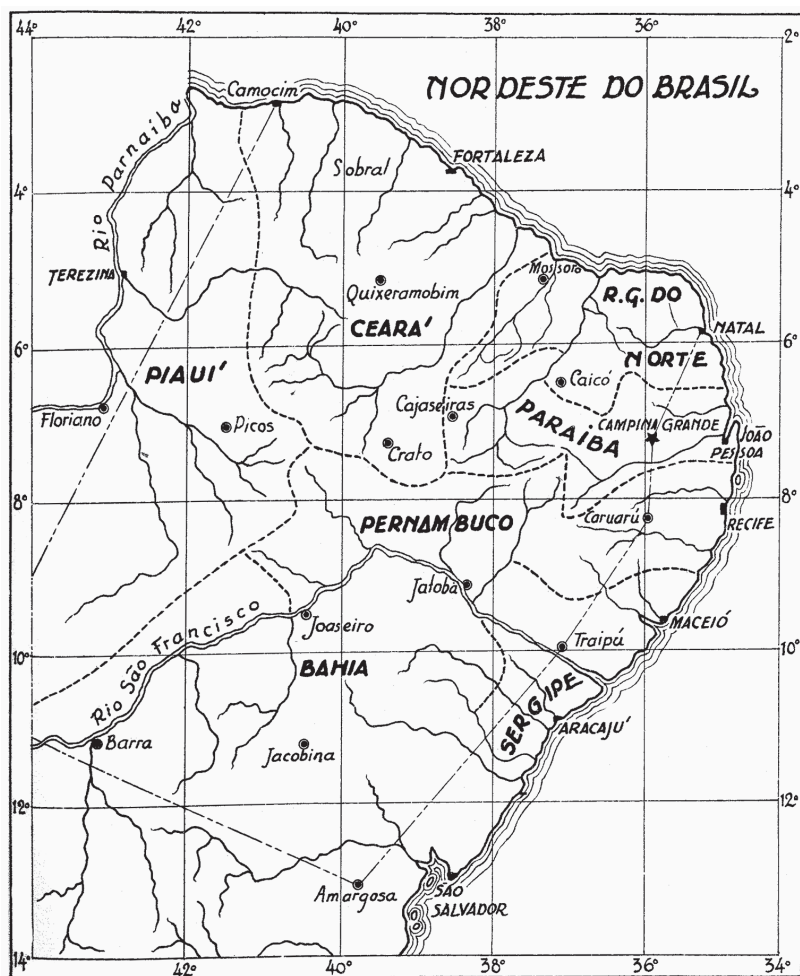
POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E ESPECIALIDADE CIENTÍFICA

Tecnocratas e a política de seca e desenvolvimento no Brasil do século XX examina a ciência e a tecnologia como instrumentos problemáticos de reforma social em uma região empobrecida da América Latina. Investiga os tecnocratas brasileiros do século XX, que se viam como um meio-termo entre o conservadorismo reacionário das elites latifundiárias e os impulsos revolucionários dos reformadores de esquerda. No centro deste estudo, estão a imprevisibilidade do clima e os riscos que ela impõe a paisagens nas quais a pobreza está enraizada. Este é um tópico com ressonância crescente, já que comunidades em todo o mundo têm enfrentado flutuações extremas nos padrões climáticos. Em última análise, este livro pergunta até que ponto a especialidade científica pode resolver problemas sociais urgentes – sobretudo as desigualdades gritantes no que diz respeito à riqueza e à segurança. É destacada, assim, a limitação dos tecnocratas como agentes de mudança social.

O foco regional é o semiárido do interior nordestino, conhecido como sertão. No período colonial brasileiro, as fazendas de gado expandiram-se a partir do litoral exportador de açúcar (o centro econômico e político da florescente colônia de Portugal), de modo a fornecer carne e mão de obra para as fazendas. A sorte do sertão como economia pecuária e agrícola flutuava conforme a concorrência e a demanda globais. No início do século XX, as elites ao sul do Brasil,* mais dinâmico, viam o sertão como cronicamente atrasado, atormentado por uma estrutura feudal de latifúndios e pelo que entendiam como deficiências de sua população miscigenada. No entanto, os líderes nacionais também viam a renovação do sertão como essencial para suas

* Ao longo do livro, a autora adota “sul do Brasil” (sul com letra minúscula) para se referir às regiões Sudeste e Sul (às vezes, também, ao Centro-Oeste). Como ela não distingue, foi mantido como está. Nordeste é grafado com letra maiúscula, para marcar que este é mesmo o nome da região. (N. da T.)

ambições modernizadoras. Entre os desafios persistentes aos quais o sertão tem sido sujeito, está a seca periódica. A criação de um departamento de combate à seca em 1909 foi responsável pelo investimento mais significativo do governo federal na região. Ao longo do século XX, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) realizou levantamentos geográficos, abriu redes de estradas, construiu milhares de reservatórios de tamanhos variados e planejou sistemas de irrigação que se destinavam a formar núcleos de pequenas colônias agrícolas. Todos esses projetos visavam a mitigar a vulnerabilidade à seca e reduzir o sofrimento dos migrantes que, devido às calamidades, se dirigiam às capitais litorâneas em busca de alimento, atendimento médico e emprego.



A zona da seca do sertão no Nordeste do Brasil. Fonte: *Boletim da Inspectoria Federal de Obras Contra as Secas*, 10, n. 1, 1938, s.p.

No século XX, a alta de profissões como engenharia civil e agronomia no âmbito do departamento da seca no Brasil refletiu a ascensão e queda dessas profissões em agências de desenvolvimento em outras partes do mundo. Os tecnocratas brasileiros basearam sua prática explicitamente em programas de desenvolvimento aplicados a regiões empobrecidas dos Estados Unidos, como, por exemplo, o de erradicação da ancilostomíase no sul do país, realizado pela Fundação Rockefeller, a construção de barragens pelo U. S. Bureau of Reclamation (Departamento de Recuperação dos EUA) e o aparato multifacetado de planejamento regional da Tennessee Valley Authority (TVA; Autoridade do Vale do Tennessee). Como muitos departamentos semelhantes em outros países, o DNOCS acreditava que poderia alterar a paisagem social do sertão por meio de engenharia, infraestrutura e higiene. No entanto, a elite latifundiária do Nordeste, bem como sua classe trabalhadora, muitas vezes rejeitava a adoção das novas tecnologias e dos regimes de trabalho sugeridos pelos cientistas. As agendas conflitantes de proprietários de terras, burocratas federais e trabalhadores agrícolas no sertão ajudam a explicar por que a seca, a fome e a pobreza continuaram a ser crises devastadoras ao longo do século XX. Elas ilustram as tensões frequentes entre uma visão tecnocrática universalizante do progresso e os contextos culturais e políticos particulares em que os reformadores científicos operaram. Os profissionais do DNOCS que administravam os canteiros de obras no sertão costumavam advogar em nome de seus empobrecidos trabalhadores braçais (em oposição a seus superiores e às elites regionais), ao mesmo tempo que lutavam contra o que julgavam ser ignorância e resistência por parte da população que eles se esforçavam para ajudar.

Os registros de arquivos e publicações do DNOCS, examinados para o presente estudo no Rio de Janeiro (capital nacional do final do século XVIII até 1959) e em Recife e Fortaleza, indicam diferenças na ideologia reformista dos profissionais de desenvolvimento brasileiros ao longo do século XX. Revelam divergências entre os profissionais do departamento contra a seca, que interagiam com habitantes famintos do sertão em vários graus de proximidade, e mostram mudanças do reformismo tecnocrático na política local e global. As tensões de base entre os grupos sociais do sertão acabaram minando o objetivo acalentado pelos tecnocratas da seca de alcançar soluções racionais e científicas para o que eram problemas inextricavelmente políticos de desigualdade e pobreza. Concentrando-se nos grupos de especialistas técnicos que trabalharam e supervisionaram o DNOCS e outros órgãos federais relacionados de 1909 a 1960, com ênfase nas ideologias e visões reformistas que sustentavam seus esforços, este livro analisa as variadas políticas de sanitaristas da saúde pública, agrônomo, economistas de desenvolvimento e outros profissionais que esperavam transformar o sertão focando sua instabilidade

climática. Acadêmicos brasileiros que analisaram as atividades do DNOCS, sobretudo cientistas políticos, com frequência desprezaram o trabalho do departamento como um aliado da “indústria da seca”, canalizando fundos federais para políticos nordestinos e seus “clientes” proprietários de terras, sem lidar com as vulnerabilidades persistentes dos pobres sem-terra. Parece indiscutível que os projetos do século XX do DNOCS aumentaram a segurança e o poder dos proprietários de terras regionais sem melhorar significativamente a vida dos mais afetados pela seca. No entanto, um exame atento dos registros do DNOCS revela uma história mais complexa e nuançada das ambições e realizações dos tecnocratas do departamento. Em suas interações com políticos, habitantes do sertão e funcionários do governo, muitos dos engenheiros civis e dos agrônomos do DNOCS demonstravam genuína empatia pelos migrantes que eram empregados nos postos do departamento durante as secas e uma aversão pronunciada às desigualdades crônicas do Brasil. Como outros profissionais desenvolvimentistas do século XX, eles estavam determinados a melhorar o destino dos sertanejos de acordo com suas visões de progresso e de modernização características da classe média, ou seja, por meio do gerenciamento racional e científico da paisagem e da economia. Ainda assim, muitos participantes desse drama concluíram que não havia caminho para esse fim sem uma luta política acirrada pelo acesso à água e à terra.

Tecnocratas e a política de seca e desenvolvimento no Brasil do século XX examina, assim, um segmento influente da sociedade latino-americana moderna, que esperava traçar um caminho intermediário entre o conservadorismo entrincheirado e a ruptura social – a que o historiador Michael Ervin se refere, em outro contexto latino-americano, como uma “política de intermediação”.¹ Ao longo do século XX, os tecnocratas latino-americanos ocuparam cargos burocráticos em organizações governamentais e internacionais que visavam a reduzir a pobreza usando as ferramentas da ciência. Os políticos e reformadores sociais do Brasil esperavam que especialistas técnicos pudessem curar os males crônicos do sertão sem encorajar movimentos marxistas que clamavam por mudança, que por vezes ameaçavam derrubar a ordem social (especialmente após 1950). Como os arquivos revelam, os profissionais do departamento contra a seca trabalhavam em uma incômoda interseção, na qual a tentadora promessa de erradicar a pobreza por meio do emprego apolítico de tecnologias colidia com a probabilidade de que apenas um confronto aberto pela terra e pela água monopolizadas pudesse reduzir a dependência e a vulnerabilidade dos mais pobres. A confiança, muitas vezes ingênua, dos administradores do DNOCS em soluções técnicas para injustiças de longa data foi endêmica na América Latina do século XX, apesar dos fracassos sucessivos de projetos semelhantes para reduzir as desigualdades que persistiam desde o período