UNIVERSIDADE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

O ESTADO E A REPRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA REGIONAL: UMA IDEOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NACIONAL 1954/1959

MARCO CÉSAR DE ARAÚJO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTAÇÃO: ZILDA MÁRCIA GRICOLI IOKOI

SÃO PAULO
- 1996 -

Para a Claudinha .

Não há distância possível,
em tão infindável presença.
Pois você faz parte de mim.

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

A afirmação de que o trabalho intelectual é a síntese de um processo concomitantemente individual e coletivo se repete na maioria dos textos acadêmicos. Assemelha-se já a um lugar-comum, e talvez o seja mesmo. Contudo, a explicitação desse diálogo se faz necessária. Com ela demonstramos o percurso de nossa reflexão e fazemos justiça para com aqueles que com ela contribuíram.

Claro que o primeiro aspecto da dimensão coletiva do trabalho intelectual está determinada por contingências pouco tangíveis, posto que são históricas. Ele reflete, ainda que indiretamente, aquelas circunstâncias sobre as quais não temos muito controle, mas que desejamos transformar, ou perpetuar. Isso depende de quem escreve. É difícil falar sobre esse assunto e muito provavelmente maçante, razões pelas quais não nos deteremos nele. Trata-se apenas de registrar que o resultado da reflexão está eivado de valores e opções circunstaciados pelo tempo e o lugar no qual estamos inseridos.

Há também lugares de troca, nos quais as experiências e expectativas são elaboradas. A universidade é um deles. Com todas as deficiências que possam existir neste trabalho, ele também reflete o acúmulo propiciado por uma longa passagem na USP, razão pela qual lhe é prestada esta deferência.

Foi no departamento de História da FFLCH que tomamos contato com uma grande pessoa, cuja paixão pelos homens e suas coisas se traduzem em incansável labuta intelectual. Trata-se da professora Zilda Iokoi, orientadora deste trabalho. A aproximação com a Zilda levaria este mestrando a participar do "grupo", um espaço em que a seriedade das discussões teóricas só é suplantada pela solidariedade dos

companheiros. A contribuição do "grupo" foi decisiva : nele foram se definindo o objeto e as hipóteses que dão corpo ao texto aqui apresentado.

De modo muito geral, o objeto desta pesquisa é o olhar do Estado sobre o nordeste quando da criação da SUDENE, em 1959. Esta presença do Estado comportava um projeto de atualização histórica da região, cuja premissa era o desenvolvimento do capitalismo nos moldes das economias capitalistas maduras, incluindo-se aí o Centro-Sul do Brasil. Seu objetivo, de outra parte, era a neutralização da radicalização política e ideológica dos trabalhadores, em curso na região desde o surgimento das Ligas Camponesas.

A aproximação com o objeto se deu em virtude das discussões realizadas no "grupo" acerca da "Questão Agrária" no Brasil. Nessa ocasião, reparamos que as menções ao problema fundiário e aos movimentos sociais no campo sempre faziam referências às Ligas de Francisco Julião. Havia mesmo uma certa analogia entre as Ligas Camponesas e o MST (Movimento dos Sem Terra), que lá pelo final dos anos 80 marcava sua presença no cenário político e já chamava muita atenção sobre si. Essas circunstâncias é que nos motivaram a pesquisar parte da bibliografia referente às Ligas Camponesas.

Logo no princípio uma outra questão nos chamou atenção. Grande parte da produção sobre o tema acima mencionado enfatizava sobremaneira a presença do Estado, com suas respectivas políticas de desenvolvimento regional. A curiosidade sobre a intervenção do Estado terminou por preterir, de certo modo, um trabalho de pesquisa mais aprofundado sobre o movimento social. Em contrapartida, a pesquisa dirigiu-se mais firmemente à problemática da intervenção estatal, notadamente no que respeita aos elementos constitutivos do projeto político à ela intrínsecos e às representações teórico-ideológicas que procuraram legitimá-la.

As formas como tais políticas entendiam os problemas, bem como os mecanismos de legitimação que construíam para si próprias, nos fizeram ver o desenvolvimentismo como uma ideologia, e como tal apresentava um projeto parcial enquanto expressão do interesse coletivo. Tanto assim, que a sua efetivação, sobretudo no que respeita ao nordeste, era apresentada como uma condição necessária à neutralização da situação pré- revolucionária que caracteriza tal região neste momento.

Até este ponto, o entendimento da ideologia se restringia a uma das acepções marxianas sobre o tema, o que não bastava para a devida avaliação do conhecimento produzido por intelectuais como Celso Furtado. Novamente as discussões no "grupo" possibilitaram uma saída, cujas expressões foram as discussões de alguns textos de Henri Lefebvre. Este autor, em livros como *"Sociologia de Marx", "La Presencia y la Ausencia"* e *"La Ideologie Structuraliste"* traria, por assim dizer, um complemento ao limite encontrado na leitura de Marx. Com Lefebvre pudemos compreender que o conhecimento é uma representação. Como tal, ele comporta uma intelecção possível do real, mas sempre dentro de delimitações, naturalmente colocadas pelos valores, projetos e intencionalidades dos agentes que o elaboraram, o que pode lhe imprimir a condição de uma representação ideológica, tal como ocorreu, segundo nosso entendimento, com o caso em tela.

O envolvimento teórico do coletivo "termina" por aqui. Mas como sempre, a contribuição das pessoas nunca se restringe a um aspecto apenas, notadamente quando o principal responsável pelo trabalho é daqueles que necessitam de muito adjutório. Essa confissão poderia ser entendida como uma demonstração de fraqueza. Felizmente, o que se deseja é externar satisfação, pois quando somos cercados de atenção, alguma coisa nos diz que os responsáveis por ela acham que a merecemos . Isso nos dá segurança, força. É a maior ajuda que alguém pode nos propiciar.

Neste tão difícil processo algumas presenças individuais se destacaram. Algumas durante todo o tempo, outras mais no final. Todas merecem citação.

Primeiramente a Cláudia, que sofreu por cinco anos com o trabalho e cinco meses pelo trabalho. Você foi heróica. Depois vem a família. Muito engraçada esta instituição. Tem gente dentro dela, e nos gostam. Por isso sempre aparecem quando se faz necessário. Menção honrosa para o Kleber, que tirou cópias, retirou livros, foi ao banco e se interessou muito. Também para a Vivi, que digitou bastante e sofreu demais com os garranchos.

Agora é a vez dos amigos. A todos aqueles do grupo, que com muita atenção leram este texto. As contribuições foram inestimáveis. Menção especial deve ser feita ao Odair, com sua impávida paciência naqueles domingos de impressora ligada o dia todo e muitas correções, e a Ciça , cuja solicitude solidária, exatamente na reta final, foi importantíssima. Walter Praxedes deu uma contribuição acadêmica externa, que se mescla com uma incrível confiança no que poderia sair. A todos vocês, muito obrigado.

Na Unicsul, onde trabalho, o forte apoio sempre foi constante, dos alunos curiosos, dos amigos João Elias, Marta, Maíra, Geraldo e mais no finalzinho da Cecília. Do Avelar destaco a paciência no último ano. Da Stella, quase o mesmo, mas há o mérito de ter me apresentado a Rosane, que muito ajudou com as pastas.

Tantas pessoas mobilizadas, e mesmo assim o trabalho está eivado de limites. Porém, o processo de sua realização serviu para amadurecer e instrumentalizar um pouco ao pesquisador, que é um educador também. É para este tipo de coisa, dentre várias outras, que se presta o investimento público em pesquisas e educação, por isso a bolsa da CAPES deve ser mencionada no rol de apoios que resultaram nesta dissertação.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 2

CAP. I - EXPANSÃO CAPITALISTA NO BRASIL E A EMERGÊNCIA DA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA 13

1. Alguns aspectos do desenvolvimento capitalista no Brasil: 1930 - 1954 13

2. A crise política e o significado da intervenção estatal após 1955 24

CAP II - OS TEMAS DO DESENVOLVIMENTO 36

1. A CEPAL e o perfil do subdesenvolvimento 36

2. As funções do Estado e a formulação da ideologia do desenvolvimento 50

3. A industrialização como sinônimo do desenvolvimento 58

4. Os papéis da burguesia e do Estado 73

CAP III - RELAÇÕES SOCIAIS E CONFLITOS DE CLASSE NO NORDESTE 92

1. As relações sociais de produção no complexo algodoeiro-pecuário 92

2. O Estado e a reprodução das relações sociais no pólo algodoeiro-pecuário 102

3. As relações de produção no pólo açucareiro-industrial 108

4. O Estado e a reprodução das relações sociais no

pólo açucareiro-industrial 114
5. As Ligas Camponesas: da insubordinação à radicalização 119

CAP IV - O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E A REPRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA REGIONAL 133
1. O subdesenvolvimento e os conflitos sociais 133
2. A extinção da economia de subsistência e a modernização do latifúndio algodoeiro-pecuário 137
3. Política de industrialização e colonização do Maranhão 152
4. A luta de classes enquanto fator dinâmico e a sua acomodação na institucionalidade do Estado 149
5. O enquadramento político do subdesenvolvimento e a formulação da Ideologia de Desenvolvimento e da Segurança Nacional 159

CONSIDERAÇÕES FINAIS 168

BIBLIOGRAFIA 176

FONTES 184

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

As cidades de Olinda e Recife causam forte impressão aos visitantes. Em primeiro lugar porque tudo que pode ser bonito, o é por lá. Em segundo lugar porque os contrastes entre ostentação e pobreza se explicitam com uma incrível nitidez. Este tipo de problema era um daqueles que a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE se propunha a resolver , e não o fez obviamente. A própria SUDENE , hoje , parece ser mais um dos contrastes que se vê em Recife : entre a ostentação do prédio e uma certa pobreza dos bairros adjacentes, entre o que ela representa hoje para a maioria das pessoas com o que ela se fez representar nos anos 50.

O prédio da SUDENE chama muito a atenção naquelas paradas. Compacto, pujante, parece mesmo ser mais sólido. Um edifício de faixada horizontal , saguões amplos , muitas formalidades e alguns seguranças. Ao lado, contiguamente ao hall de entrada, a biblioteca " Celso Furtado", que em seu frontispício presta homenagem ao principal idealizador do órgão. A sede da SUDENE passa a impressão de que sua função restringe-se à manutenção material do prédio. Um amontoado de concreto guardado por alguns seguranças, no qual grandes negócios são realizados e apenas uma vez por outra chegam ao conhecimento do povo, em sua maioria como casos de corrupção. Contudo, quando de sua fundação, em 1959, o significado da SUDENE era outro. Esta é uma dissertação que pretende tecer algumas considerações a respeito da representação criada, sobretudo pelo Estado, sobre este órgão e a região ao qual ele se destina.

Os resultados a que chegamos, ao final deste trabalho de pesquisa, nos indicam que a criação da SUDENE obedeceu a um duplo movimento, diferenciado e desigual, porém , complementar. De um lado, a expansão capitalista no centro-sul e o seu coroamento, pela supremacia de representações ideológicas burguesas a respeito de temas como a industrialização, as classes sociais e as funções históricas do Estado . Na outra ponta do mesmo processo teríamos pela a agudização das formas específicas da luta de classes no nordeste um conjunto de ações que levou o Estado a intervir de modo mais qualificado no âmbito regional, baseado num diagnóstico teoricamente consistente e num projeto de modernização politicamente pertinente, especialmente se levarmos em consideração um verdadeiro caldeirão de tensões sociais que abalava o poder de mando e as formas de exploração, presentes naquele momento. Por sua vez, a motivação política do projeto o converte numa representação ideológica calcada na idéia de que o desenvolvimento seria uma premissa à segurança nacional, posto que os conflitos de classe numa economia capitalista desenvolvida tendiam a ser dirimidos dentro dos marcos institucionais da democracia burguesa.

Convém precisarmos o conceito de representação ideológica com que trabalhamos, bem como a sua aplicabilidade neste caso, através da elucidação do conteúdo dos capítulos dessa dissertação.

Os contatos com a documentação do Estado sobre "questão regional" nos aproximou dos planos nacionais de desenvolvimento e da base teórica que os informava, definida pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina), cujo principal expoente no Brasil foi Celso Furtado, primeiro diretor-superintendente da SUDENE.

Não é preciso mencionarmos a importância da Teoria da Deterioração dos Termos de Intercâmbio de Raul Prebisch, nem o peso da produção de Celso Furtado para o conhecimento do problema no Brasil e na América Latina . Não há, em nenhum momento de nossa bibliografia , qualquer dissenso no que respeita à originalidade e importância histórica desta reflexão. Tratava-se de um conhecimento da realidade.

Um conhecimento, nem por isso deixa de ser uma representação, na medida em que não é efetivamente o real, mas uma possibilidade de sua intelecção. Henri Lefebvre, no livro "*La Presencia y la Ausencia*" nos assevera que o conhecimento, enquanto representação , possui tanto um nível de cognição possível , quanto outro de intencionalidade , carregado de valores , projetos políticos, e , eventualmente, tal como se deu neste caso, de projetos históricos. A intencionalidade intrínseca ao discurso não lhe prejudica a condição de um conhecimento, entretanto, tende a lhe imprimir também algumas marcas dos valores, concepções e projetos dos agentes que o elaboraram. O projeto histórico do pensamento cepalino-desenvolvimentista, ao menos no período em tela, era a realização do desenvolvimento do capitalismo na América Latina , ainda que à custa de rupturas políticas, teóricas e ideológicas.

O caráter do projeto histórico intrínseco aquele pensamento confere-lhe a dimensão de uma ideologia. Um dos seus aspectos característicos seria sua tendência à universalidade, ou melhor, sua capacidade de universalizar interesses parciais enquanto interesses globais. Parece-nos que o projeto intrínseco ao pensamento desenvolvimentista tinha também este tipo de desdobramento : no limite ele atribuía ao capitalismo, ou ao menos a um modelo de desenvolvimento deste sistema,

a condição de projeto global, supostamente consensual por força da própria dinâmica de sua reprodução. O conhecimento que assim foi elaborado comporta tanto uma representação teórica do real, quanto um projeto histórico consoante com os interesses da burguesia industrial.

Como qualquer outra, esta representação se produziu historicamente. No caso do Brasil especificamente, ela resulta, do crescimento industrial e de sua combinação com o modelo primário exportador, verificado a partir da década de 30. De um modo mais imediato ela significa a articulação entre os interesses da burguesia industrial e segmentos mais diretamente comprometidos com o projeto de industrialização como aqueles da economia agroexportadora, apoiados pelas ações do Estado .

O processo histórico que deu inteligibilidade à emergência do desenvolvimentismo constituiu-se no conteúdo do capítulo I. Nele procuramos demonstrar os principais aspectos da industrialização após 1930, no que se destaca o papel da participação do Estado: investimentos públicos em infra-estrutura e indústrias de base, financiamentos ao capital, financiamentos à agricultura de exportação, favorecimentos cambiais às importações de bens capital, controle político-institucional da classe operária, etc.

Na década de 50, no entanto, as políticas de Estado ganham a conformação de planos globais , teórica e ideologicamente articulados. Assim , ainda no capítulo I, também procedemos uma breve discussão

sobre as condições gerais, típicas dos anos cinqüenta, que favoreceram o surgimento destes planos .

A partir da eleição de Juscelino Kubitschek, os planos de desenvolvimento nacional, iniciados no pós-guerra, foram sintetizados no Programa de Metas. Os projetos, as políticas e representações ideológicas que o fundamentaram receberam a designação mais habitual de "Desenvolvimentismo", termo de que nos utilizaremos na maior parte do texto. Caracterizava-o o fato de possuir uma matriz teórica, que na falta de terminologia melhor chamaremos de cepalina. Outro aspecto evidente foi a recorrência de alguns temas e discussões, como a industrialização e os papéis do Estado e da burguesia industrial na realização do desenvolvimento.

No capítulo II procuraremos demonstrar, primeiramente, os principais aspectos do aporte teórico da CEPAL presentes no desenvolvimentismo, tomando Raul Prebisch e a Teoria da Deterioração dos Termos de Intercâmbio como referências básicas. A dimensão de uma representação ideológica propriamente aparece nos temas elencados para a discussão: tais como a industrialização e os papéis da burguesia e do Estado.

Essa representação que deu base aos planos globais do desenvolvimentismo esteve também presente nos diagnósticos e planos regionais de atualização histórica do nordeste, materializados na SUDENE e em suas políticas específicas. O "olhar" do Estado sobre o nordeste acrescentou, entretanto, um novo elemento à sua elaboração: a segurança nacional. Nesses termos , o desenvolvimentismo, deveria promover a preservação da ordem. Nesta tarefa ele adquire a feição de uma

representação ideológica de desenvolvimento e segurança nacional. Ocorre que a luta de classes no polo mais frágil poderia apontar para perspectivas revolucionárias, com conseqüências inclusive na região considerada a mais desenvolvida - o centro-sul. A solução, neste caso, residia na atualização histórica do nordeste, o que significa garantir a expansão de relações formalmente capitalistas na região. De acordo com esta hipótese, as reformas que assegurassem o desenvolvimento do capitalismo se converteriam em critérios de segurança para ele próprio, o que imprimiu ao desenvolvimentismo uma dimensão de representação ideológica de desenvolvimento e segurança nacional, quando de sua manifestação sobre o regional.

De acordo com o ponto-de-vista aqui defendido, o enquadramento do nordeste nas políticas de atualização do desenvolvimentismo foi suscitado pela a agudização das formas específicas da luta de classes no nordeste. A pertinência desta hipótese se revela com a análise das relações de produção nos dois principais pólos econômicos do local , bem como com a verificação dos motivos imediatos e as principais características da radicalização dos trabalhadores, expressa no crescimento das Ligas Camponesas. Estas duas discussões encontram-se no capítulo II. da dissertação.

A política do desenvolvimento regional, bem como o diagnóstico que a informou, apresentavam algumas linhas de força. A grosso modo, tratava-se de expandir as relações de produção formalmente capitalistas no nordeste. Este fato imprime uma outra qualidade às relações do Estado com o nordeste, sobretudo se a compararmos com os níveis anteriores de intervenção, caracterizados muito mais por reproduzir as relações que deram lugar a organização dos camponeses.

A força do movimento camponês obrigaria o Estado a redefinir suas formas de atuação, em meados dos anos 50. Antes de mais nada urgia extinguir a economia de subsistência e as mediações não capitalistas que a vinculavam ao latifúndio, tanto no polo algodoeiro-pecuário, quanto no complexo açucareiro-industrial. A extinção da economia de subsistência e das formas de renda que o camponês pagava aos grandes proprietários neutralizariam, a um só tempo, as Ligas Camponesas e os setores oligárquicos ligados ao latifúndio agro-exportador e pecuarista. No que respeita à oligarquia, a extinção da economia de subsistência significaria também a anulação da base econômica que aprisionava a força de trabalho dentro ou em torno dos latifúndios. Desse modo, o problema da subutilização do fator trabalho pela grande propriedade deixaria de existir. Mas não apenas isso, pois o aniquilamento do setor de subsistência também representaria um golpe no controle político pessoal que os grandes proprietários exerciam sobre os camponeses.

De acordo com os diagnósticos da SUDENE, também às Ligas Camponesas a economia de subsistência servia de base, o que em parte pareceu-nos verdadeiro. Como é sabido, o objeto central das lutas e da expansão das Ligas Camponesas eram o foro e o cambão : espécies de renda em dinheiro e trabalho respectivamente, que uma variedade de pequenos arrendatários entregavam aos grandes proprietários, tanto no litoral, quanto no sertão. Era o preço que os camponeses pegavam pela economia de subsistência, a forma de mediação entre a grande propriedade e o sobretrabalho do arrendatário. Sua aniquilação significaria a destruição do fator imediato que dera lugar às Ligas Camponesas.

O projeto ainda se completava com as propostas de colonização do Maranhão e de industrialização da faixa úmida litorânea. O êxito da política de industrialização repousaria na abundância de dois fatores: o trabalho, cuja oferta ,já abundante, experimentaria os acréscimos do excedente populacional deslocado da economia de subsistência. O outro fator seria a oferta de alimentos baratos aos núcleos industriais , o que se realizaria com a produção camponesa resultante do processo de colonização do Maranhão.

Em termos gerais, a concretização de tais transformações implicaria na consolidação de novas relações de produção. A partir de então, segundo Celso Furtado sobretudo, a luta de classes tornar-se-ia um fator de dinamismo para o próprio sistema, contrariamente ao que ocorria antes. Este projeto condicionava sua exiquibilidade a algumas políticas e reformas, como vimos acima. Mas ao mesmo tempo ele também se baseava numa determinada concepção da luta política dentro e fora do desenvolvimento. No capítulo IV procuramos apontar os principais aspectos das políticas e das reformas propostas pelo Estado, bem como o significado político-ideológico que os intelectuais da SUDENE atribuíam a elas.

Os resultados que apresentamos nesta dissertação, resumem a trajetória de cinco anos de trabalho, onde se tentou recuperar os argumentos dos agentes sociais constitutivos de um momento da história recente do Brasil. A hipótese que deu origem aos questionamentos e caminhos desta pesquisa, diz respeito às representações elaboradas pelo Estado sobre a problemática regional. Nessa perspectiva, nossa principal fonte compõem-se dos documentos oficiais norteadores das políticas de planejamento elaboradas entre o fim do último governo Vargas e no

governo Juscelino Kubitscheck . Selecionamos os principais planos e relatórios das políticas públicas de desenvolvimento a nível nacional e regional, todos elencados ao final desta dissertação.

No contato com esta documentação percebemos a forte influência dos pressupostos cepalinos enquanto base teórico-ideológica do desenvolvimentismo. Buscamos portanto os textos fundantes deste pensamento, pois as circunstâncias nos levaram a tratar tal produção enquanto uma fonte de pesquisa, o que pode ser observado em vários momentos da dissertação. O documento de fundação da CEPAL e os textos sobre a deterioração dos termos de intercâmbio de Raul Prebisch e a toda a produção de Celso Furtado no período, foram as fontes que nos permitiram retomar os pressupostos e reconstituir a trajetória da elaboração da ideologia do desenvolvimento e segurança nacional, ponto central deste trabalho .

Buscando os argumentos, discursos e pressuposições do Estado na elaboração desta ideologia, encontramos um conjunto de periódicos, que nos possibilitaram, além do resgate do pensamento e do discurso das classes dominantes, a verificação da proximidade, senão submissão, destas classes ou segmentos de classes ao projeto hegemônico do Estado. *Desenvolvimento e Conjuntura* e *Digesto Econômico* foram periódicos financiados pela burguesia do centro - sul preocupados em abrir espaço para o debate, aprofundamento e divulgação das idéias do desenvolvimento e industrialização do país . Intelectuais, homens de Estado e empresários compartilhavam do mesmo espaço na fomentação das idéias fundantes de seu projeto histórico.

Toda a incursão sobre os documentos oficiais, sobre o pensamento cepalino e o discurso do segmento empresarial, compõem um aspecto deste trabalho. Mas a elaboração da representação da região e de uma ideologia de segurança nacional esta calcada também na problemática dos movimentos sociais. Como parte ainda da hipótese central deste trabalho estão as especificidades da luta de classes e das relações sociais de produção no nordeste. A Ligas Camponesas e as lutas políticas dos polos algodoeiro-pecuário e açucareiro- industrial nordestino se constituem ao mesmo tempo na motivação e no contraponto à atuação do Estado na região. Nossa preocupação não foi a de reconstruir a história destas lutas, mas sim as condições de vida e trabalho de seus agentes sociais. Nos valemos da utilização de periódicos e outras fontes, como a imprensa diária, na recuperação da atuação e fala das Ligas Camponesas . Como documentação básica deste momento da pesquisa, nos utilizamos das matérias jornalísticas de Antônio Callado no "Correio da Manhã" e no "Jornal do Brasil", ambas publicadas, respectivamente, com os seguintes títulos : "Os Industriais da Seca e os Galileus de Pernambuco" e "Tempo de Arraes".

CAPÍTULO I

EXPANSÃO CAPITALISTA NO BRASIL E A EMERGÊNCIA DA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA

1. Alguns aspectos do desenvolvimento capitalista no Brasil : 1930-1954

Não se pode dizer que o Brasil, até o início da década de 30, fosse um país cujo processo de acumulação se apoiasse integralmente em relações sociais formalmente capitalistas. De fato, o núcleo da economia nacional era o setor agro-exportador, sobretudo o cafeeiro. Dentro desse setor, a unidade produtiva típica era a fazenda de café, na qual as relações entre o produtor direto e o proprietário dos meios de produção não eram mediados pelo assalariamento, mas um híbrido de renda em produto e renda em trabalho, que o colono entregava ao fazendeiro. Esses mecanismos revelam a persistência de uma forma não capitalista de produção no interior do setor agoexportador, ainda que o seu resultado - a mercadoria café - entrasse no circuito mundial de acumulação de capital[1].

O polo urbano-industrial, no qual a força de trabalho era uma mercadoria e as relações entre as classes estavam mediadas pelo assalariamento. Entretanto este segmento era ainda um subproduto dos negócios de importação e exportação ligados a economia cafeeira[2], da qual decorria a base da acumulação .

---

[1]Martins, José de Souza - O Cativeiro da Terra- Hucitec, SP, 1986, pg. 77-82.
[2]Fernandes,F.- Circuito Fechado- Hucitec, SP, 1977, pg. 51-52.

O movimento que em 1930 culmina com uma nova composição de forças políticas , foi fruto dos conflitos que no final da década de vinte culminaram na remodelação da estrutura de classes e na consolidação do modo capitalista de acumulação. Fruto de um processo contraditório onde diferentes forças sociais se articularam, o Golpe liderado por Getúlio Vargas contra o presidente eleito Júlio Prestes, foi constituído pelas Oligarquias regionais dissidentes , pelos setores médios urbanos e por elementos da burguesia industrial nascente , esse movimento representou uma resposta contra o exclusivismo da oligarquia do café no controle do Estado Nacional , durante toda a República Velha.

O Processo de debilitamento político da oligarquia cafeeira esteve intimamente associado às políticas públicas de valorização do café empreendidas pelo Estado. Segundo Celso Furtado, já desde o final do século XIX que a produção nacional vinha superando a capacidade de absorção do mercado mundial, sobre o qual o Brasil detinha o monopólio. Toda vez que a crise de superprodução dava sinais, o Estado se utilizava de dois expedientes: desvalorizava o câmbio, como forma de facilitar o escoamento da produção excedente, ou então encarrega-se ele próprio de comprar os estoques excedentes, tal como ocorrera no Convênio de Taubaté , em 1906. Tais procedimentos implicavam, a um só tempo, na realimentação dos esquemas de superprodução e o na socialização das perdas do setor cafeeiro, considerando-se que o ônus do endividamento externo e do encarecimento das importações , decorrente, esse último, da desvalorização cambial, atingiam aos mais variados segmentos sociais.[3]

---

[3]Furtado, C.- Formação Econômica do Brasil - Cia Editora Nacional, SP, 1985, pg. 177-183.

O Estado ao comprar ao comprar os estoques excedentes e criar infra-estrutura de armazenamento do produto, tornava-se sócio dos cafeicultores, negociando ele mesmo os estoques , como ocorreu em 1912, 1928 e 1924. Não apenas ele opera o mecanismo de socialização das perdas, como entra no jogo internacional dos negócios do café, com as vantagens de ser ele mesmo o gerenciador do câmbio.

As contradições imanentes à expansão da cafeicultura atingem o paroxismo no ano de 1929, quando não só o mercado mundial chega no limite de sua capacidade de absorção, mas também a produção nacional atinge níveis elevados. Nesse quadro, o procedimento mais habitual, que era o da desvalorização cambial, revelara-se um tanto ineficiente, uma vez que não propiciaria a venda de todo o excedente e ainda implicaria no aviltamento do preço do produto[4].

Com a Crise de 29 não só a base material da oligarquia paulista se viu comprometida. Também ruíram partes de suas referências de legitimidade política e os programas de reformas estruturais e políticas levantados pelos setores médios e oligarquias regionais dissidentes ganharam maior ressonância. O resultado desse processo foi o Golpe de 30 , um movimento cuja formação social nos indica um diversificado bloco de dominação, composto pelos setores médios urbanos, por frações da burguesia e pelas oligarquias regionais dissidentes[5].

---

[4]Idem, pg. 186-194.

[5]Cardoso,F.H. e Faletto,E.- Dependência e Desenvolvimento na América Latina - Ed. Guanabara, RJ, 1970, pg. 65-67; Weffort,F. O Populismo na Política Brasileira - Ed. Paz e Terra, RJ, 1989, pg. 56-60; Fausto, B.- A Revolução de 30, História e Historiografia - Ed. Brasiliense, SP, 1981, pg. 104-111.

O Estado, ainda que não hegemonizado pela burguesia, ou por qualquer outro setor que compôs o bloco[6], precisou, entretanto, dar respostas imediatas à crise econômica decorrente da superprodução de café. Segundo Celso Furtado, ao empreender a compra dos estoques invendáveis e posteriormente queimá-los , o Governo Vargas propiciou a manutenção da renda no setor cafeeiro e a elevação do preço do produto no mercado mundial. Paulatinamente, os recursos dos cafeicultores migraram para outros setores da economia, dentre os quais a indústria. Ademais, garantida a renda dos cafeicultores, o nível de demanda por produtos industriais também se estabilizou, porém em uma situação na qual as divisas para importação estavam exauridas. Essa conjunção desencadearia um processo articulado de combinação entre o modelo primário-exportador e o modelo de substituição de importações. Logo após assumir a chefia do governo provisório, Vargas criou Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e ainda dezessete institutos nacionais de planejamento e controle do setor agroexportador. Essas medidas permitiam um apoio combinado aos dois setores.

Não podemos considerar a consolidação do pólo urbano-industrial apenas como um subproduto da política de solucionamento para a crise do café, pois à medida em que a indústria se expandia, mais se fazia necessária a presença do Estado no sentido de saldar as demandas criadas por tal expansão. Assim, enquanto a forma capitalista de mediação das relações sociais se impunha, o Estado se achava cada vez mais comprometido em assegurar a continuidade de seu desenvolvimento.

---

[6] O que leva Weffort a chamá-lo de Estado de Compromisso. Ver: Weffort, F.- op. cit. pg. 56-60.

Nessa fase, situada entre os anos de 1930 a 1945, o que se assiste não é tanto uma crise do modo capitalista de acumulação, tal como se dera na Europa. Ao contrário, o que ocorria no Brasil foi exatamente a sedimentação daquelas relações que estão em sua base. O Estado viabilizou recomendações e demandas formuladas nos anos vinte, tanto por intelectuais como Oliveira Vianna e Roberto Simonsen, como por setores médios urbanos. A classe operária, objeto desta ação coordenada, teve que assimilar a ideologia da entrega, mas também beneficiou-se da universalização das leis do trabalho. Contudo, à medida em que o polo capitalístico se expandia, toda a superestrutura se adaptou às necessidades colocadas por tal evolução. Segundo Octávio Ianni:

> *"(...)el poder publico pasó a funcionar adequadamente de conformidad con las exigencias y las possibilidades estructurales estabelecidas por el sistema capitalista vigente en Brasil; (...) De todos modos, las medidas financieras adoptadas, las reformas político-administrativas introducidas y la reestrucración misma del aparato estatal no fueran el resultado de un plana preestabelecido,, y mucho menos de un estúdio objetivo y sistemático de las condiciones reales preexistentes(..)"* (Ianni, O. 1971, pg. 18-19).

Convém salientar que a legislação trabalhista, tanto quanto o controle político sobre os sindicatos, são expressões irretorquíveis da presença do Estado enquanto realizador de formas capazes de sustentar o

novo modo de acumulação que se expandia, respondendo às necessidades políticas e econômicas da classe dominante no setor urbano-industrial[7].

As respostas do Estado às necessidades da acumulação de capital podem ser verificadas na regulamentação do valor da força de trabalho, na criação de órgãos , leis, institutos, empresas, etc. Ao mesmo tempo em que agia, o aparato estatal se remodelava, instrumentalizando-se cada vez mais, tanto do ponto de vista de sua capacidade de formulação político-ideológica, quanto no que respeita à sua capacidade técnica de intervenção.

A instituição da CLT e do salário mínimo talvez sejam as expressões formais nas quais aquelas tendências anteriormente aludidas se revelem mais verdadeiras. A legislação trabalhista foi instituída para formalizar as relações entre compradores e vendedores de força de trabalho, sempre dentro de um patamar que permitisse um nível satisfatório de acumulação nas condições então verificáveis na economia brasileira. Diante de uma base pobre de acumulação de capital fixo, tratou-se de regulamentar o valor da força de trabalho de modo a otimizar o nível de exploração numa indústria que competia pela utilização do fator trabalho. Segundo Francisco de Oliveira:

> *"(...) O decisivo é que as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação. Para tanto, a população em geral , e especialmente a população que afluía nas cidades necessitava ser transformada em exército de*

---

[7]Oliveira, Francisco de - A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista- Ed. Vozes, Petrópolis, 1987, pg. 14-18.

> *reserva , adequado a reprodução do capital, era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões principais ; de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista igualava reduzindo, antes que implementando, o preço da força de trabalho (...)"* (Oliveira, F. - 1987, pg.16).

Este problema tem relação com as condições sociais e políticas do pós-30, que implicaram na definição de novas regras para os conflitos políticos entre as classes fundamentais do setor capitalístico. De acordo com as necessidades do novo modo de acumulação, o Estado institucionalizou diversos instrumentos voltados ao controle político da classe operária, expressos na edição de leis , decretos, disposições constitucionais e institucionais especificamente destinadas a esse fim. O início da política trabalhista se deu com o decreto 19.770, de 19/03/1931, que normatizou as regras da atividade sindical de empresários e trabalhadores. A CLT, em 1943, o encerrou, e a partir daí todos os aspectos mais importantes da organização e funcionamento dos sindicatos passaram a depender diretamente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o que nos indica um controle institucional quase absoluto sobre as formas de organização da classe operária[8].

---

[8]Ianni,O. op. cit., pg. 39-41.

Não só no que diz respeito ao fator trabalho, mas mesmo no que tange aos componentes da estrutura produtiva , o Estado, entre o final da década de 30 e o ano de 1945, atuou como potencializador da acumulação capitalista, criando fatores ou otimizando a utilização dos já existentes, sempre no sentido de acelerar o crescimento do setor industrial.

O *Organismo de Coordenação da Mobilização Econômica* foi a primeira forma institucional destinada ao planejamento da otimização dos vários setores da economia nacional, com ênfase para a indústria. A existência de um órgão com tais funções denota que a idéia de planejamento se incorporara à prática governamental, posto a necessidade de reformulação das relações entre a superestrutura jurídico-política e a economia. Consequentemente, durante o governo Vargas, especialmente na fase que abarca a II Guerra Mundial, a intervenção planejada do Estado começa a se tornar uma constante do sistema governamental , em virtude da própria expansão do setor capitalístico naquela conjuntura:

> *"(...)una conbinación privilegiada de condiciones(economia de guerra, perspectivas desarrollo industrial, problema de defensa nacional, reestructuración del poder político y del Estado, nueva constelación de clases sociales convertió el lenguaje y la técnica de la planificación en un componente dinámico del sistema político-administrativo (...)"*
> (Ianni, O. - 1971, pg. 58).

No governo Dutra, não obstante a política econômica liberal que caracterizou os primeiros anos de sua gestão, o Estado jamais deixou de intervir e condicionar os resultados da economia nacional. Após a falácia da abertura econômica do pós-guerra, quando as divisas acumuladas foram desperdiçadas na importação de bens de consumo duráveis[9], O Estado altera os rumos e o conteúdo de sua atuação. A partir de 1947, a política econômica governamental nos indica o insipiente abandono dos pressupostos liberais de deixar à dinâmica de mercado os processos econômicos. Através de expedientes institucionais ligados a área cambial foi estabelecido um rígido controle das importações, pelo[10]qual fixou-se a relação cruzeiro/dólar em níveis distintos, conforme se tratasse de importações de bens de consumo(quando o cruzeiro era subestimado) ou de bens de capital e matérias primas(quando o cruzeiro era superestimado).

A industrialização por substituição de importações adquiriu um significativo impulso com a implementação daqueles mecanismos institucionais de seletividade cambial. Paralelamente, à medida em que o setor industrial se expandia , o Estado precisou ampliar a rede de infra-estrutura e promover empreendimentos como as industrias de base, ambas iniciativas decisivas ao prosseguimento da industrialização.

O problema relativo às carências na oferta de infra-estrutura foi objeto da ação governamental, já no governo Dutra, através dos projetos previstos no Plano SALTE, que objetivava solucionar estrangulamentos

---

[9]Ianni, O. op.cit. pg. 79-80; Prado Jr. Caio- História Econômica do Brasil - Brasiliense ,SP, 1986, p.306.

[10]É vasta a bibliografia sobre o processo de substituição de importações. Contudo, o texto que melhor detalha o perfil da industrialização, bem as fases do processo, é o de Conceição Tavares, que o situa entre o início dos anos 30 e o início dos anos 60. Ver: Tavares, Maria da Conceição- Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro - Zahar editores, RJ, 1983, pg. 27-124.

nos setores de saúde, alimentação, transportes e energia entre os anos de 1950 e 1954[11]. O Plano SALTE, no entanto, foi elaborado numa conjuntura em que o projeto industrialista e estatizante disputava o controle da política econômica com o projeto neoliberal, sustentado politicamente pelos grandes importadores, por parte da burguesia agroexportadora e pelo capital estrangeiro, notadamente o norte-americano. Assim, foi necessário um novo avanço político das classes e segmentos de classe interessados na industrialização para que o Estado retomasse, decisiva e decididamente, o projeto de consolidação do modo capitalista de acumulação baseado na industrialização acelerada e na ação do Estado como agente mais dinâmico do processo[12].

No último governo Vargas a estratégia industrializante da política econômica será definitivamente retomada. Do ponto de vista das formas institucionais que refletem essa tendência, o recurso mais importante foi a Instrução 70 da SUMOC, baixada em outubro de 1953, que procurou disciplinar de modo mais sistemático os critérios para seleção das importações, dividindo-as em cinco categorias. Os bens eram analisados segundo a sua importância para a indústria nacional. Desse modo, ao mesmo tempo que algumas categorias de bens gozavam de privilégios cambiais, outras pagavam ágios quando das trocas das promessas da venda de câmbio pelas licenças de importação.

Os ágios recolhidos pelo esquema da Instrução 70 serviriam ainda a outras necessidades do processo de substituição de importações. Com elas fazia-se o pagamento dos bônus às exportações , bem como dos déficits cambiais decorrentes dos incentivos à importação de bens de capital e

---

[11]Lei 1102 de 18/05/1950- que aprovava o plano SALTE e dispõe sobre a sua execução.
[12]Ianni, O. Op. cit. , pg. 73-78

outros; finalmente, destinavam-se também ao financiamento e modernização da agricultura e à ampliação da oferta de alimentos às cidades.[13] Portanto, um processo de dupla mão : de um lado privilegiava-se as importações substituidoras, onerando as supérfluas, de outro, com os ágios que incidiam sobre estas últimas , eram captados os recursos capazes de incentivar as exportações , de onde eram auferidas as cambiais necessárias à importação dos bens de capital por exemplo.[14]Complementarmente, no último governo Vargas houve um processo de aprofundamento da ação do Estado enquanto empresário. Como já o dissemos, esta última tendência esteve intrinsecamente ligada às necessidades colocadas pelo avanço da diversificação no setor industrial, cujas necessidades por determinados insumos como aço, cimento, combustíveis, etc, ampliavam-se continuamente. Ao Estado , enquanto agente de dinamização da formação de capital, coube realizar a tarefa de atender a demanda por tais bens através das empresas estatais. Assim, durante essa fase começaram a operar a Cia Vale do Rio Doce, a Cia Nacional de Alcalis, a Cia Siderúrgica Nacional, sem contar ainda com a criação da PETROBRÁS, que se tornaria o símbolo do nacionalismo estatizante do último mandato de Vargas.

Do exposto até aqui não restam dúvidas quanto a ação crucial do Estado no sentido de viabilizar o modo capitalista de acumulação no Brasil. Contudo, quando confrontada essa ação com as que se deliberaram na vigência do governo Juscelino , evidencia-se um inequívoco

---

[13]Rios, A. e Gomes,H.C.-Sistema Cambial: bonificações e ágios-In:Versiani,F.eBarros,J.R.M(org)-Formação Econômica do Brasil .A Experiência da Industrialização. Saraiva,1977, pg . 345.

[14]Idem, ibdem

aprofundamento do processo, sobretudo no que respeita a sua elaboração ideológica .

2. A crise política e o significado da intervenção estatal após 1955

Discutiremos agora as possíveis mudanças de qualidade na intervenção estatal entre o primeiro governo Vargas e o início da gestão Juscelino Kubistcheck. Esse problema deve ser pensado nos mesmos termos que até então nortearam a análise sobre o significado da atuação do Estado de 1930 a 1954.

Entre a década de trinta e meados da década de cinqüenta a participação do Estado objetivou respostas práticas e de certo modo imediatas aos problemas suscitados por um modo de acumulação que vinha se consolidando. Após 1955, entretanto, tratava-se já de resolver algumas contradições nascidas desse processo através da institucionalização da política de desenvolvimento e do instrumento técnico para realizá-la: o planejamento. No governo Juscelino Kubtischeck., as medidas adotadas perseguiriam a redefinição das esferas da vida social em função de um parâmetro de relações sociais cujo arquétipo estava dado pelo setor capitalístico localizado no centro-sul e confundido com o setor industrial.

Claro que o governo Juscelino Kubistcheck. não apresentou apenas descontinuidades quando cotejado com as práticas de seus antecessores. Entretanto, não poderíamos deixar de ressaltar uma evidência que se manifesta na quase totalidade da bibliografia que se ocupa do período. De fato, o governo Juscelino Kubistcheck e o Estado Desenvolvimentista constituem sempre um capítulo à parte da história nacional, quer o enfoque esteja na industrialização , na potencialização dos mecanismo de ajuste

econômico, nos símbolos e representanções ideológicas, etc. Mas, há um problema nessa concepção. Tais diferenças seriam assim tão absolutas ?

Quando consideramos os principais instrumentos de política econômica e planejamento da gestão Juscelino Kubistcheck - O Plano de Metas e o Relatório do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República de 1958 - nos deparamos com uma evidência habitualmente subestimada por sociólogos, cientistas políticos e economistas. Há um certo consenso em atribuir a paternidade do Plano de Metas a dois outros documentos, cujas premissas e proposições advém da mesma matriz teórica cepalina que lhes daria estofo. Referimo-nos ao Relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, concluído em 1954, e ao Relatório do Grupo misto CEPAL-BNE, de 1953. Ambos, elaborados na vigência do último governo Vargas.

A localização dos princípios gerais da política econômica desenvolvimentista antes do governo Juscelino Kubistcheck. é muito importante para a afirmação de uma de nossas hipóteses : qual seja, a de que o governo Juscelino Kubistcheck. se diferenciou do anterior menos pelo projeto que propunha e mais por sua elaboração ideológica , o que lhe garantiu um nível de operacionalidade muito superior quando comparado com o período anterior.

Uma elaboração ideológica assenta suas raízes na própria dinâmica da luta de classes. Como vimos no item precedente, a institucionalização da CEPAL e de suas formulações teóricas , com seu coroamento, que foi a ideologia desenvolvimentista, esteve em estrito paralelismo com a ascensão de blocos de dominação francamente favoráveis ao processo de industrialização na América Latina. No que respeita ao Brasil

especificamente, esse processo iniciara-se já na década de 30 e se aprofundou no pós - guerra, notadamente com o retorno de Vargas ao poder, em 1950. Este, como sabemos, defendeu resolutamente a criação da CEPAL e potencializou sobremaneira a atuação do Estado enquanto agente dinâmico do desenvolvimento com base na industrialização.

A linha de atuação do Estado pode ser verificada em mediadas como a Instrução 70 da SUMOC e a criação da PETROBRÁS, mas sobretudo no apoio decisivo à elaboração de planos e diagnósticos explicitamente vinculados ao ideário cepalino, o que nos sugere uma evidente aproximação com as políticas globais que seriam implementadas na vigência do período conhecido como d*esenvolvimentista* . Assim, do ponto-de-vista dos diagnósticos e mesmo das intenções da política econômica, as estratégias características do governo Juscelino Kubistcheck. foram antecipadas no último governo Vargas, conforme se pode observar com a análise dos relatórios da Comissão Mista Brasil-EUA e do Grupo Misto CEPAL-BNDE.

A Comissão Mista Brasil-EUA para o desenvolvimento econômico iniciou seus trabalhos em julho de 1951. Coordenada por Roberto Campos, seus trabalhos objetivavam examinar as tendências a largo prazo da economia brasileira e formular planos de investimentos capazes de neutralizar os efeitos nocivos de alguns obstáculos ao crescimento econômico, sobretudo no setor de infra-estrutura, notadamente em transportes e energia[15]. Não seria um erro afirmarmos que o relatório da Comissão mista foi o primeiro instrumento de planejamento global da economia alicerçado nas premissas do modelo cepalino, o que implicaria

---

[15]Relatório da Comissão Mista Brasil - EUA para o desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1954, pg.11.

numa evidente linha de continuidade entre esse documento e aqueles produzidos na gestão Juscelino Kubistcheck. . Tal verossimilhança se explica menos pela similitude da base teórico-ideológica e mais pela correlação de forças que empolgava os projetos do Estado, desde o início da década de 50. Nesse sentido, o relatório da comissão Mista se reveste de um importante significado político, que ao mesmo tempo o aproxima do desenvolvimentismo e o afasta de outras iniciativas anteriores, a exemplo dos Relatórios da Missão Cooke, de 1943, e do Relatório da Missão Abbink, de 1948.

A Missão Técnica Americana ou missão Cooke, constituiu-se no bojo da IIª Guerra Mundial e refletia algumas preocupações em viabilizar a substituição de determinados bens industriais, cujo fluxo para o Brasil, mediante as importações, estava bloqueado em virtude da Guerra[16]. Segundo o Relatório da Comissão Mista , já se tratava, em 1943, da resolução de problemas relativos ao sistema de transportes e do estabelecimento de " *bases sólidas para o desenvolvimento industrial*" (Relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, 1954, pg. 19.).

Claro que o Relatório da Missão Cooke foi elaborado em função de problemas conjunturalmente colocados, como a IIª Guerra mundial . Ademais, em 1943, o desenvolvimento do polo capitalístico brasileiro baseado na industrialização dava seus primeiros passos, ainda que bastante firmes. Outrossim, a burguesia industrial e as demais classes que compunham o bloco de dominação, não tinham ainda vivenciado plenamente seu desenvolvimento, daí a ausência de um sentido ideológico completo para sua prática. Assim , a industrialização não adquirira a feição

---

[16]Idem, pg. 19.

de um objetivo a ser prioritariamente perseguido por uma política de desenvolvimento nacional.

Mesmo o Relatório Abbink, de 1948, estaria longe de ser um instrumento global de planejamento especificamente destinado a expandir as relações capitalistas no Brasil, sobretudo quando consideramos as vinculações políticas e ideológicas que lhe deram suporte. Coordenado por Octávio Gouvêa de bulhões, um notório liberal, o Relatório Abbink enfatizou problemas gerais da economia brasileira, com destaque para aqueles relativos ao balanço de pagamentos e à estabilidade da moeda[17]. Devemos nos lembrar que a Missão Abbink foi formada numa conjuntura francamente desfavorável à ampliação das funções do Estado enquanto agente dinâmico da expansão capitalista[18]. Constituída no bojo da abertura promovida pelo governo Dutra, a missão Abbink passaria ao largo das proposições intervencionistas que caracterizaram o primeiro governo Vargas. Nesse quadro, o diagnóstico de certos problemas, como o do balanço de pagamentos, não implicou em proposições que planteassem a industrialização acelerada e a ação do Estado enquanto orientador dos investimentos. Conforme nos assevera Octávio Ianni, tratava-se muito mais de assegurar a presença de condições políticas e institucionais que dessem livre curso ao fluxo de capitais e produtos estrangeiros no país, não importando muito a sua destinação[19].

---

[17] Relatório da Comissão Mista Brasil - EUA - op. cit. , pg. 20.
[18] Ianni, O. - Op. cit. pg. 87-88
[19] Idem, Ibdem, pg. 90.

As transformações estruturais ocorridas na economia brasileira e mesmo a correlação de forças que elegeria Vargas em 1950, imprimiriam um conteúdo diverso ao Relatório da comissão Mista, não obstante se tratar de uma iniciativa dos governos do Brasil e EUA, como nos casos anteriores.

Essa situação pode ser melhor apreciada quando consideramos o estágio de diversificação da economia brasileira, sobretudo no setor industrial. Outrossim, o Estado vinha assumindo crescentes encargos , tanto na esfera da regulação do mercado , quanto na esfera da produção direta de bens e insumos, imprescindíveis ao crescimento da indústria. Parecia mesmo que as forças contrárias à industrialização e ao intervencionismo haviam experimentado sua última oportunidade durante o governo do Mal. Dutra, enquanto Vargas aparentava conjurar em torno de si todos os anseios da burguesia industrial e demais classes interessadas na exequibilidade da parceria Capital-Estado.

Não por acaso, o Relatório da Comissão Mista enfatizava a emergência de uma verdadeira mentalidade capitalista no Brasil, favorável a novos investimentos, capazes de dinamizar os setores de mercado interno [20]. Ademais, a estreita vinculação das linhas gerais da comissão mista com os postulados cepalinos, não deixa lugar à dúvidas quanto ao projeto a ser implementado : tratava-se de integrar o mercado interno sob a hegemonia do setor industrial, o que implicava na presença decisiva do Estado .

---

[20] Relatório da Comissão mista Brasil-EUA. pg. 26-27; 34-36.

Tais verossimilhanças entre as "intenções" do Estado na gestão Vargas, com as de seu predecessor, poderiam ser relativizadas se estivessem restritas a uma iniciativa isolada, como a da Comissão Mista Brasil-EUA. Ocorre, no entanto, que também nesse período foi elaborado outro documento básico do desenvolvimentismo, conhecido como Relatório de Trabalho do Grupo Misto CEPAL-BNDE, de 1953.

Coordenado por Celso Furtado, o Grupo misto CEPAL-BNDE deu uma atenção toda especial à questão da industrialização[21]. Baseado na formulação cepalina acerca da deterioração dos termos de intercâmbio, o relatório enfatizou as crescentes dificuldades do país em manter sua pauta de importações e por conseguinte os mesmos níveis de crescimento econômico e de industrialização até então logrados[22] . Propunha-se a execução de uma política de desenvolvimento alicerçada nos mecanismos e nos setores de mercado interno , notadamente no setor industrial. A política de desenvolvimento deveria solucionar certos problemas imediatos, cuja persistência comprometia a exequibilidade do projeto, principalmente no que respeita às carências de capital para investimentos em determinados setores da indústria, como o de bens de capital. Essa problemática , que levou o Grupo Misto a enfatizar duas questões que se repetiriam posteriormente no Plano de Metas e nos Relatórios do Conselho Nacional de Desenvolvimento : a ênfase no esforço interno de poupança e o estímulo à entrada de recursos externos provenientes do exterior, capazes de dar alento aos setores de mercado interno.[23]

---

[21]Relatório do grupo de Trabalho CEPAL-BNDE - Esboço de um Programa de Desenvolvimento para o Brasil. In : Versiani, F.R. e Barros, J.R.M. - op. cit. . pg 281.

[22]Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE . op. cit. pp 282.

[23] Grupo de Trabalho CEPAL-BNDE. Op. cit. , pp 282 e Mantega, G. - Op. cit. pg. 71.

De acordo com Guido Mantega, o Plano de Metas significou o coroamento das proposições gerais contidas nos relatórios da Comissão mista Brasil-EUA e do Grupo de Trabalho CEPAL-BNDE, ainda que avançasse em propostas específicas para o setor privado[24]. Isso significa que o mérito da gestão Juscelino Kubistcheck., se assim podemos dize-lo, residiu menos na inovação dos postulados e mais na concretização do projeto formulado já no quinquênio anterior. Mais uma vez, o que explica a experiência do desenvolvimentismo é a variável política, sobretudo no que respeita à adesão controlada da classe operária às políticas de desenvolvimento então implementadas.

Um aspecto que particulariza o último governo Vargas é o descontrole sobre a base operária. Premido pela intensa oposição da direita liberal, Vargas se utilizou amplamente da mobilização operária nos moldes da relação líder/massas do populismo, chegando mesmo a ideologizar os problemas de política econômica, sobretudo quando na campanha do *Petróleo é Nosso* .

Como sabemos, um dos componentes da política de massas do Populismo é a "barganha". A adesão da classe operária às políticas oficiais de desenvolvimento supunha alguma contrapartida. Num primeiro momento, antes da década de 50, essa contrapartida se materializara na legislação trabalhista. Na década de 50, quando os conflitos envolvendo o capital estrangeiro aliado à oposição liberal se intensificaram, novamente as mobilizações de massa trataram de neutralizar o ímpeto da oposição. De certa forma, o clima de mobilização deu lugar as novas exigências dos trabalhadores , notadamente em termos de reivindicações salariais. Ao

---

[24]Mantega, G. - Op. cit. pp 73.

governo se colocaria, pela primeira vez, o grande dilema do populismo : poderia atender as reivindicações dos trabalhadores sob o risco animar a oposição e ainda afastar o apoio da burguesia industrial, ou desconsiderar uma das regras básicas do pacto populista e perder o providencial apoio das massas. A Greve dos 100 dias , em 1954, resolveu a parada, levando João Goulart, então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, a assinar o decreto que reajustou o salário mínimo em 100% de seu valor.

A definição do reajuste, como era de se esperar, isolou Vargas da burguesia industrial que recorreu da medida junto à Justiça e deu novo acento à oposição liberal. Os episódios daí decorrentes, seriam, primeiro, a deposição de Goulart e finalmente o golpe de 54, inconcluso graças ao recurso insólito, porém eficiente, do suicídio de Vargas.

Vargas não conseguiu administrar as contradições da política de massas do populismo, o que implicou, ainda que temporariamente, no recuo do projeto de desenvolvimento que se desenhara. Seria necessária a reacomodação do bloco de dominação e a neutralização da luta de classes no âmbito do polo capitalístico para que o projeto fosse retomado. Isso viria a ocorrer na gestão de juscelino Kubistcheck.

No que respeita às relações do Estado com as classes sociais, o Plano de Metas apresentaria algumas inovações, que aglutinariam o bloco da dominação e lograriam a aplicabilidade efetiva das políticas de desenvolvimento. Antes de mais nada o governo J. K. tratou de institucionalizar a política de desenvolvimento, apresentando-a não como possibilidade, mas como plataforma política. O nível de assimilação do desenvolvimento à condição de função precípua do Estado se ampliou de tal maneira, que os ministros de Estado, o chefe do gabinete civil, o chefe

do gabinete militar, a presidência do Banco Central e do BNDE e o diretor chefe do Departamento Administrativo do Serviço Público, tornaram - se membros natos do Conselho desenvolvimento . Nesse sentido , a associação das práticas do Estado com a política de desenvolvimento se confundiram com tal magnitude, ao menos no nível simbólico, que a última se expressava enquanto razão de ser da primeira.

Mas as inovações não se restringiam à capacitação político-ideológica do Estado. Devemos nos lembrar que a "forma Estado" só poderia se confundir com a "função desenvolvimento" [25] a partir do momento em que este fosse encarado como uma função legítima do Estado. Ora, isso só poderia ocorrer quando o Estado e as políticas públicas assimilassem as principais demandas das classes que compunham o bloco de dominação . Como decorrência , o desenvolvimento deveria ultrapassar a fase dos diagnósticos e se desdobrar em práticas e discursos capazes de obter efetivamente o consenso. Na sociedade de classes o consenso só poder ser obtido naquelas situações em que os projetos e os valores de uma classe se universalizam enquanto interesses gerais para o conjunto das classes sociais, o que implica na acomodação dos interesses das últimas à lógica e aos interesses daquela ou daquelas primeiras. A existência de tais condições seriam capazes de transformar a política de desenvolvimento numa ideologia do desenvolvimento, cujo alcance fosse capaz de neutralizar a variável política que determinara a crise de 54, ou

---

[25]Na tradição hegeliana a forma seria o momento ou um momento da realização do devir, cuja apreensão procede de um movimento intrínseco à razão , anterior à materialização formal do conteúdo. Em Marx, no entanto, as formas constituíram o ponto de partida para a revelação de um determinado conteúdo, historicamente definido, que seria capaz de atribuir inteligibilidade às suas próprias exteriorizações formais. Henri Lefebvre adiciona uma possibilidade à discussão marxiana. Segundo Lefebvre, uma forma, por exemplo o Estado , constituído enquanto coroamento da sociedade de classes, acompanha o próprio movimento e evolução do conteúdo, cujas transformações e superações históricas redefinem as funções da forma Estado. Ver: Lefebvre, H. - L'ideologie Structuraliste . Antropos, Paris, 1971., capítulo :Forme, Function et Structure dans le Capital.

seja, a luta de classes no polo capitalístico da nação. A eficiência de Juscelino Kubistschek em lograr o consenso , através da ideologização da política de desenvolvimento, parece diferenciá-lo de seu predecessor, ainda que a base teórica dos instrumentos e planos de ação estatal apresentassem poucas modificações.

Nos próximos capítulos apresentaremos os principais aspectos do desenvolvimento enquanto ideologia e a eficácia do discurso ideológico como fator de coesão entre as classes fundamentais do polo capitalístico. Essa discussão se reveste de grande importância , uma vez que ela aponta para o seu oposto , que seria o limitado alcance da ideologia desenvolvimentista em obter o consenso no pólo não-capitalístico, o que implicaria na transformação da ideologia do desenvolvimento em uma ideologia de desenvolvimento e segurança nacional.

CAPÍTULO II

OS TEMAS DO DESENVOLVIMENTISMO

1.A CEPAL e o perfil do subdesenvolvimento

O desenvolvimentismo , enquanto política de Estado e formulação ideológica, tratava o capitalismo como uma premissa e os países altamente industrializados como modelos . Em seu significado mais amplo, as políticas de desenvolvimento objetivavam a realização do capitalismo, cujos pilares se assentavam na indústria , na diversificação econômica , no desenvolvimento tecnológico e na democracia.

Consoante com a suposição de que o capitalismo, promoveria a objetivação do desenvolvimento, os cepalinos tratavam de explicar e corrigir as distorções dos enclaves coloniais que impediam a industrialização maciça , a diversificação industrial , o desenvolvimento tecnológico e a constituição de instituições. Sintomaticamente, foi num órgão constituído por técnicos e intelectuais latino-americanos que as reflexões a respeito dessa problemática ganharam mais ênfase. Na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), iniciaram-se as discussões em torno das condições históricas e econômicas que engendraram o desenvolvimento e o subdesenvolvimento. Imbuídos pela perspectiva de corrigir os traços das estruturas econômicas que encerravam a América Latina nas sendas do atraso , os intelectuais da CEPAL elaboraram disgnósticos e apresentaram receitas a serem aplicadas pelos Estados Nacionais comprometidos com as políticas de desenvolvimento.

Grosso modo, a motivação inicial do pensamento cepalino referenciava-se às causas do subdesenvolvimento. Tratava-se, nesse sentido, de elaborar uma política coerente a respeito de suas determinações e dos evidentes obstáculos à expansão industrial. Conforme mencionamos no capítulo anterior, a preocupação com os limites e obstáculos à expansão do processo de industrialização só pode ser compreendida enquanto função de um movimento que estava em curso, ao menos em alguns países, tais como a Argentina, o Brasil e o México. Os cepalinos trataram de constituir um bloco político para se interpor ao domínio só Estados Unidos no comando da Organização dos Estados Americanos - OEA, especialmente devido ao intercâmbio desigual.

A contextura histórica em que surge o pensamento cepalino encerra esse aspecto decisivo. Tratava-se, de algum modo, da reflexão sobre alternativas possíveis à continuidade do processo de substituição de importações, que já avançara a passos largos naqueles países, sobretudo no Brasil. Problemas relativos às insuficiências na formação de capital, crescentes déficits na balança de pagamentos e estrangulamentos na rede de infra-estrutura, poderiam comprometer a continuidade da expansão, e, desse modo, urgia diagnosticar as causas de tais pontos de estrangulamento, bem como as medidas mais pertinentes para solucioná-los.

Marcadas pelos problemas e possibilidades colocados por países que apresentavam algum nível de diversificação da estrutura produtiva, as reflexões cepalinas se desdobraram para problemáticas pertinentes à totalidade dos países do hemisfério, cujas condições gerais das estruturas econômicas e sociais apontavam para tendência à perpetuação do continente enquanto exportador de gêneros primários e importador de

manufaturados das economias centrais. Tais tendências verificavam-se mesmo naquelas economias cujo nível de diversificação industrial atingira alguma maturidade, a exemplo do Brasil. Tais países se transformaram nos arquétipos, das análises e do receituário cepalino, não apenas pela presença evidente de condições econômicas capazes de suportar as políticas de desenvolvimento , mas sobretudo em virtude das condições sociais, políticas e mesmo ideológicas que poderiam fazer o processo avançar ainda mais . Dito em outros termos, países como a Argentina , Brasil e México já contavam com classes sociais interessadas no fomento à industrialização e mesmo com Estados Nacionais já suficientemente controlados pelas burguesias nacionais, que os impelia ao apoio às políticas de desenvolvimento baseadas na potencialização do processo de substituição de importações ,uma vez definidos os pontos em que os Estados Nacionais deveriam atuar[1].

Otávio Rodrigues defende a hipótese de que o pensamento cepalino possuía algumas linhas de força, dentro das quais se constituíram os disgnósticos parciais e as proposições específicas de política econômica . Enquanto um organismo internacional, a CEPAL não pode ser pensada homogeneiamente. Como todo e qualquer objeto histórico há que se pensar em seus conflitos, suas contradições, linhas de forças discordantes e antagônicas, que se debatiam em seu interior. No entanto, quando necessário a generalização, acredito poder afirmar que ao menos em suas primeiras elaborações , os intelectuais da CEPAL chegaram a formular o esboço de uma teoria do subdesenvolvimento[2]. No cerne dessa formulação

---

[1]Mantega, G. - A Economia Política Brasileira.,op. cit.. pg. 35-36.

[2]Rodrigues, O. O Pensamento da CEPAL: Síntese e Crítica, in : Novos Estudos CEBRAP, número 16, dezembro , 1986. Nos utilizaremos das considerações desse autor para a discussão da problemática da "natureza estruturalista" do pensamento cepalino.

, o pensamento cepalino aponta duas situações recorrentes nas estruturas produtivas da América Latina : a heterogeneidade e a especialização. A heterogeneidade se verificaria pela presença de atividades distoantes no que se refere à produtividade do trabalho, enquanto a especialização se manifestaria pela tendência da América Latina se inserir comércio internacional na condição de exportadora de gêneros primários e importadora de manufaturados. Vejamos,separadamente, cada um desses aspectos.

—

A economia de subsistência e mesmo o setor agro-exportador , presentes na maioria dos casos típicos de subdesenvolvimento, apresentariam baixíssimos níveis de produtividade do trabalho. Voltado para dentro de si mesma , a economia se subsistência significava, ademais, um efetivo obstáculo à disseminação de inovações tecnológicas, o que implicava no subaproveitamento de fatores inelásticos como a terra. Ao imergir os fatores de produção em esquemas exclusivamente voltados à reprodução de mão - de - obra familiar, o setor de subsistência impedia a propagação de inovações tecnológicas capazes de potencializar a produção agrícola de mercado interno e mesmo a de exportação .

No que se refere à produção para a exportação, suas dinâmicas tendiam à reprodução dos bolsões de subsistência. A linha de aproximação entre ambos setores se daria pelo aproveitamento da reserva do fator de trabalho, preso à economia de subsistência. Como havia abundância do fator trabalho, o setor exportador pouco seria estimulado a realizar investimentos capazes de otimizar sua produtividade . Disso resultavam os baixos níveis de produtividade e a subutilização do fator terra, tanto do

lado da economia de subsistência quanto do lado das culturas extensivas de exportação.

Ao lado da economia de subsistência e do setor exportador, marcados, como vimos, pela baixíssima produtividade do trabalho e pelo subaproveitamento dos fatores de produção, as estruturas subdesenvolvidas ainda contariam com outros setores, cuja densidade do aproveitamento do fator trabalho podia ser um pouco maior, mas que ao conviverem com aqueles enclaves, tendiam a reproduzir os mesmos mecanismos de concentração e subaproveitamento.

Nas economias subdesenvolvidas, o setor industrial estaria marcado pelo baixo nível de diversificação e pela dependência de aportes de capital fixo provenientes do exterior, mediante a importação de máquinas e insumos dos países industrializados. Se considerarmos um caso exemplar de crescimento industrial dependente, que é o do Brasil, temos uma situação que antes nos indica a complementaridade do que a oposição entre o setor agroexportador e o urbano-industrial, à medida em que esse último realizava as importações de que necessitava com as divisas oriundas da exportação dos gêneros primários. Desse modo, o tipo de industrialização que se logrou pela importação de bens de capital, contribuiu para a preservação das estruturas calcadas na grande propriedade da terra e nos estímulos do mercado externo[3].

[3]Furtado, C. - Dialética do Desenvolvimento- ed. Fundo de Cultura, RJ/SP, 1964, p.105-109.

A complementaridade entre os setores modernos e tradicionais contribuiriam assim com a permanência de uma outra característica da estrutura produtiva subdesenvolvida, qual seja: a da especialização. Ela se define pela tendência histórica das economias subdesenvolvidas participarem da divisão internacional do trabalho na condição de importadoras de manufaturados e de exportadoras de alguns poucos genêros primários.

Mesmo nos países cujo nível de industrialização era maior, verificou-se a perpetuação do setor agroexportador. Consequentemente, o pensamento cepalino constitui-se como uma síntese daquilo da estrutura produtiva do subdesenvolvimento. Não obstante as particularidades nacionais, os pontos básicos da caracterização das estruturas produtivas subdesenvolvidas seriam a heterogeneidade e a especialização. A primeira marcada pela convivência e complementaridade entre o setor tradicional e o moderno. A segunda pela perpetuação das economias latino - americanas na condição de exportadoras de genêros primários e importadoras de manufaturados.

Interessa - nos agora o entendimento das relações entre a estrutura produtiva do subdesenvolvimento e os problemas específicos da deteriorização dos termos de intercâmbio, desocupação da mão - de - obra e os limites capacidade na de formação de capital.

O problema de deterioração dos termos de intercâmbio está mais diretamente ligado à questão das relações entre as economias centrais, marcadas pela homogeneidade e diversificação da estrutura produtiva, e as periféricas (ou subdesenvolvidas), caracterizadas pela heterogeneidade e especialização da estrutura produtiva.

À época das principais formulações do pensamento cepalino, os discursos correntes sobre o comércio internacional ainda estavam influenciados pela *lei das vantagens comparativas* que pressupunha a especialização produtiva como fundamental para a diminuição de custos. Nas trocas entre os países industrializados e as economias agroexportadoras, mesmo as últimas também iam acumular vantagens, considerando-se a elasticidade da demanda por bens primários e a crescente diminuição dos custos de produção por força da especialização.

No que se refere às economias industrializadas, a lei das vantagens comparativas também apontava para a tendência da diminuição dos custos, nesse caso, enquanto produto de maiores aportes de capital fixo. Nas trocas com as economias agroexportadoras ocorreria então um movimento de transferência da produtividade do capital mediante o

mecanismo de preços, cuja tendência seria a da diminuição, exatamente em virtude do nível de capitalização das economias industrializadas.

Na critica a essas formulações, o pensamento cepalino não apenas politizou os dados da questão como ainda elaborou uma nova teoria sobre o comércio internacional[4]. O primeiro ponto da crítica cepalina, tal como a formulou Raul Prebisch, sustentava uma compreensão diametralmente oposta àquela defendida pelo pensamento neoliberal. A princípio Prebisch detecta a unilateridade dos ganhos de produtividade do âmbito das nações altamente industrializadas. Como decorrência dos ganhos de produtividade do capital e do trabalho, os preços dos bens industrializados deveriam sofrer contínuas diminuições, ao contrário da tendência natural das economias agroexportadores, cujos menores níveis de produtividade dos fatores (terra e trabalho basicamente) deveriam se traduzir na manutenção e mesmo na majoração de seus preços. Segundo o rigor formal na lógica neoliberal, a manutenção desses esquemas redundaria em transferências de ganhos de produtividade das economias centrais ou industrializadas para as periféricas ou primário-exportadores, mediante o mecanismo de preços, conforme pressupunha a teoria das vantagens comparativas[5].

A monopolização do "progresso técnico" nos países centrais não vinha, no entanto, transferindo-se para as nações periféricas. Conforme constatação de Prebisch, os resultados contrariavam as premissas e desde a IIª Guerra Mundial pelo menos, a relação de preços se mostrava

---

[4]Cardoso, FERNANDO HENRIQUE, op. cit.., pg. 31-32

[5]Prebisch, Raul - La Industrialización de América Latina. In: Marini, Ruy M. e Mallán, M. (org) La Teoria Social Latino-americana. vol. I , Universidad Autónoma de México, México, 1994, pg. 235-236.

francamente desfavorável às economias primário-exportadoras, sobretudo para a América Latina[6] .

Os fatores explicativos da deterioração dos termos de intercâmbio estavam localizados, segundo Prebisch, nos efeitos desiguais dos ciclos econômicos em estruturas econômicas e sociais marcadamente desiguais. Para ele os lucros e os investimentos tendiam a se elevar nos países centrais durante as fases expansivas. Durante esse ciclo, a elevação geral dos níveis de renda e demanda implicavam também na sobrevalorização dos bens primários, cujos preços acompanhariam os rítmos de expansão das economias centrais[7].

Ocorre que existia uma desproporcionalidade nessa relação quando da manifestação dos ciclos de estagnação. Nos ciclos expansivos a elevação dos preços dos bens primários acompanhavam, como já o dissemos, as próprias elevações de lucros e salários verificadas nas nações industrializadas. Entretanto, nas fases de estagnação, não apenas os preços dos bens industriais se mantinham constantes, como ainda verificava-se o aviltamento dos preços dos bens primários. Nesse sentido, o mecanismo das trocas internacionais podia até se traduzir em eventuais ganhos para as economias periféricas , uma vez que os investimentos, lucros e salários estivessem em expansão nas nações industrializadas. Nas fases de estagnação, a diminuição dos preços era unilateral, restritas às economias agroexportadoras, o que denota manifestações desiguais das tendências do ciclo na fase de estagnação, sempre em prejuízo das economias periféricas.

---

[6]Idem , Ibdem .
[7]Prebisch, R. Op. cit.. pg. 243-244.

Prebisch explica esse fenômeno, de um lado, na rigidez do nível de remuneração dos fatores nas economias centrais, e, de outro, na flexibilidade do nível de remuneração dos fatores nas economias periféricas[8]. Colocando a questão em outros termos podemos dizer que a teoria da deterioração dos termos de intercâmbio atribuía às dinâmicas específicas da luta de classes num e noutro bloco a explicação sobre a rigidez ou flexibilidade da remuneração dos fatores.

Naquelas situações caracterizadas pelos ciclos expansivos, a majoração dos preços dos bens industriais era acompanhada pela elevação concomitante dos preços dos bens de exportação das economias periféricas. Nas fases de contração, essa proporcionalidade era anulada. Nas economias centrais, os trabalhadores, tanto quanto o capital, tendiam a manter seus níveis de salário e acumulação. Por força de sua situação privilegiada no comércio internacional, os oligopólios dos países centrais repassavam aos preços de seus produtos os eventuais ganhos dos trabalhadores e logravam manter o mesmo nível de acumulação que se verificava nos ciclos expansivos.

Esse fenômeno, que Prebisch denominava como "rigidez na remuneração do fatores", explicava-se por dois motivos. O primeiro ligado à estrutura do comércio internacional, que agrupava um pequeno bloco de economias industrializadas, responsáveis pela oferta de bens cuja demanda crescia continuamente, relacionando-se com um vasto conjunto de

---

[8]Não obstante as críticas ao pensamento neoliberal, Prebisch ainda trata o lucro como remuneração do capital, conforme propunha Smith na discussão sobre a determinação do preço natural da mercadoria. Ver : Prebisch, R. _ op. cit.. pg. 243-244.

economias não diversificadas que concorriam entre si por um mercado nitidamente inelástico. Nesse quadro, os países centrais tinham suficiente margem de manobra para impor seus preços e dividir oligopolisticamente os mercados dos países subdesenvolvidos. Esses últimos, não apenas estavam sujeitos às majorações de preços praticadas pelas economias industrializadas, como ainda viam os seus produtos sujeitos à contínuas desvalorizações, devido a inelasticidade da procura e da concorrência que praticavam entre si. Desse modo, a estrutura oligopolizada do comércio internacional outorgava às economias centrais a possibilidade de manterem constantes os níveis de remuneração dos fatores, enquanto as economias periféricas se encontravam na contingência de diminuí-los.

A concorrência fratricida que as economias periféricas praticavam entre si facilitava o aviltamento do preço dos bens primários, mas isso não basta para explicar sua queda, uma vez que a razão de fundo estava em determinações de origem estrutural, relativas à existência de bolsões de economia de subsistência e mesmo em função do baixo nível de capitalização dos setores de mercado externo. Devido a baixa densidade dos aportes de capital e a existência de bolsões de economia familiar, os setores de mercado externo contavam com uma abundante reserva do fator trabalho, o que propiciava uma certa flexibilidade em seus níveis de remuneração . A flexibilidade do custo do fator trabalho e mesmo dos lucros, segundo Prebisch [9], materializava-se na diminuição dos preços. Desse modo, por paradoxal que pareça, eram as estruturas econômicas subdesenvolvidas que transferiam os resultados da "produtividade do

[9]Prebisch,r. - Op. cit., pg. 244.

trabalho"[10] para as economias industrializadas, muito ao contrário do que supunha a teoria das vantagens comparativas. A CEPAL, através dessas formulações, denunciava assim a ilusão colocada no comércio internacional enquanto veículo de equalização das desigualdades entre as nações. Ao contrário disto , a crítica cepalina o apontava como fator responsável pela perpetuação daquelas condições que imergiam a América Latina no circuito do subdesenvolvimento, uma vez que as exigências do comércio internacional estimulavam a reprodução da heterogeneidade estrutural e da especialização.

Pelos dados estruturais do subdesenvolvimento os países da América Latina encontravam-se numa situação de desvantagem no âmbito do comércio internacional, firmando-se assim a deterioração dos termos de intercâmbio. Esse problema forçava as economias subdesenvolvidas a reproduzirem os fatores do subdesenvolvimento. Em primeiro lugar, a perpetuação da economia de subsistência, ainda que contribuísse para a diminuição dos custos do setor de exportação, aprofundava a compartimentação da estrutura produtiva. O campo não se constituía num consumidor da industria e a subutilização da terra representava um óbice, tanto para a capitalização da agricultura de exportação, quanto à ampliação da produção de gêneros para o mercado interno. Ademais, a imersão da força de trabalho na economia de subsistência ainda a impedia de compor o mercado de trabalho industrial, bem como o mercado urbano

---

[10]Devemos considerar que se trata de uma forma de trabalho que raramente passa pela mediação do salário. Nesse sentido, não se trata exatamente da diminuição do salário, mas da diminuição do tempo de trabalho que a economia de subsistência dedica à própria reprodução da força de trabalho familiar e aumento do tempo de trabalho dedicado aos gêneros de exportação, cuja forma seria a renda da terra, paga em produto ou em trabalho ao grande proprietário. Nos parece então que é a existência de uma forma não capitalista de apropriação do sobretrabalho que está na raiz da diminuição dos custos nas economias periféricas e na potencialização da acumulação nas economias centrais. Uma excelente discussão dessa problemática na economia do café, está em : Martins, J.S. - O Cativeiro da Terra. Hucitec, SP, 1982. cap I e II.

de consumo de massas. Desse modo, a economia de subsistência subutilizava o fator terra e o fator trabalho, adensando-o no circuito da reprodução familiar. O concentração populacional na economia de subsistência criara uma oferta potencial de força de trabalho que sobrepujava a capacidade de absorção dos setores modernos, particularmente do setor industrial, cujo crescimento se dera à base de técnicas capital-intensivas, adotadas, na maioria dos casos, em virtude do aprisionamento de grande parte da força de trabalho naquele setor da economia [11].

Essa situação, cujo desdobramento a nível interno seria o problema da desocupação da mão-de-obra, poderia ser resolvida mediante uma política de industrialização e de integração setorial. Entretanto, a deterioração dos termos de intercâmbio inclinava a economia reproduzir a heterogeneidade e a especialização como mecanismos "naturais" de defesa à própria deterioração dos preços. Além de acentuar os dados da estrutura subdesenvolvida, as relações desiguais do comércio internacional ainda contribuíam para que os países periféricos transferissem para as economias centrais os resultados do aproveitamento dos fatores que lhe seriam supostamente favoráveis, tais como a terra e o trabalho. O aumento do volume das exportações, obtido pelo aproveitamento dos fatores naturais do setor tradicional, ou ainda pelas desvalorizações cambiais, pouco bastava para cobrir os déficits da balança comercial, o que fundamentava a suposição de que o comércio internacional perpetuava as estruturas seculares da economia subdesenvolvida e ainda esgotava a sua capacidade de poupança e investimento.

---

[11]Cardoso, FERNANDO HENRIQUE, op. cit.., pg. 35-37; Mantega, G., op.cit., pg. 35-36

Não obstante tais obstáculos, não havia para a CEPAL outro recurso que não fosse a integração e a diversificação, que libertariam os países subdesenvolvidos das necessidades de importação, ampliariam mercados de trabalho e de consumo, estabeleceriam os nexos de mercado entre industria e agricultura de mercado interno, capitalizariam a agricultura de exportação, propiciariam maior poupança de divisas e novos investimentos , desconcentrariam a renda e retirariam milhões de trabalhadores das míseras condições de vida do setor tradicional, notadamente da produção de subsistência . Mas também é preciso mencionar que os intelectuais da CEPAL tinham clareza das limitações impostas aos países subdesenvolvidos. No âmbito desse diagnóstico sobre a fragilidade das estruturas econômicas e sociais da América Latina é que se erigiram as formulações acerca das funções do Estado enquanto peça fundamental na promoção do desenvolvimento, conforme veremos no tópico seguinte.

Importa observar que a viabilização do desenvolvimento, a objetivar - se no processo de integração ou homogeneização e na diversificação da estrutura produtiva, tinha na industrialização a sua pedra - de - toque. A industrialização passou mesmo a se confundir com o desenvolvimento, e as políticas nacionais baseadas nas premissas do diagnóstico cepalino enfatizaram tal expectativa, conforme procuraremos discutir no capítulo seguinte, acercando-nos dos aspectos mais relevantes da política de desenvolvimento do Estado em meados dos anos 50 no Brasil.

2. As funções do Estado e a formulação da ideologia do desenvolvimento

No tópico anterior vimos que um dos aspectos característicos da reestruturação econômica e política do capitalismo no pós-guerra foi a maximização da funções do Estado, sobretudo na Europa. Essa tendência verificou-se na adoção dos planos de reconstrução nacional e na constituição do Estado de Bem Estar social enquanto elemento capaz de dinamizar a acumulação de capital e circunscrever a luta de classes ao âmbito da institucionalidade do Estado.

Seria incorreto minimizarmos os resultados da emergência do Estado de Bem Estar Social à potencialização da acumulação de capital, o que de fato ocorreu. Porém, uma vez destacadas essas funções, devemos mencionar ainda uma outra faceta do projeto implementado pelo Estado Providência , relativas, neste caso, à administração política da luta de classes mediante a dotação de parte do fundo público à complementação direta ou indireta do salário.

Não existem muitas dúvidas de que os êxitos do Estado Providência se desdobraram em determinadas concepções acerca do desenvolvimento. Esse fenômeno pode ser explicado. Das conquistas obtidas naquelas nações onde se erigira o Estado Providência , parecia que a reprodução ampliada do capital e a melhoria dos padrões de vida dos trabalhadores

não eram objetivos que excluíam e insinuavam mesmo uma certa complementaridade[12].

No tópico anterior já foram apresentadas algumas das manifestações da mediação do Estado e do Fundo Público na alocação de recursos para a expansão do capital oligopolista e na complementação direta ou indireta dos salários, de tal maneira que uma nova explanação seria desnecessária. Importa observar, entretanto, que os resultados desse processo, em termos de crescimento econômico e controle político-institucional da luta de classes, cimentaram a perspectiva de que o capitalismo, ao menos em sua versão social-democrata, era um objetivo a ser consensualmente perseguido.

Nas elaborações teóricas acerca das causas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento é que aquelas premissas se desdobrariam em verdadeiras funções ideológicas da economia política, cuja fundamentação empírica estava dada pelos níveis de crescimento econômico e de estabilidade política das nações desenvolvidas[13] .

Uma vez elevado o desenvolvimento capitalista à condição de projeto coletivo e consensual, tratava-se de criar as condições necessárias à sua realização, sobretudo onde existissem obstáculos a serem transpostos.

---

[12] já apontamos algumas das manifestações dessa complementariedade . Ver: Oliveira, F. - Op. cit., pg. 16-17. Furtado, viu nos próprios dinamismos de mercado das economias centrais essa possibilidade, ainda que reconhecesse a importância da esfera estatal enquanto lugar de admisitração dos conflitos. Ver: Furtado, C. Op. cit.. pg. 35-78 .

[13]Furtado ,C. - Op. cit.. pg. 35-78.

Notemos o conteúdo de tal proposição . O desenvolvimento, não se realizara em algumas nações inseridas no capitalismo mundial, o que implicava na necessidade de políticas capazes de generalizar o modelo sem prejuízo da preservação da ordem.

No quadro acima descrito a CEPAL foi um do principais centros de veiculação da ideologia do desenvolvimento. Esse fato não deve ocasionar muita estranheza. Primeiramente porque a criação desse e de outros órgãos de planejamento obedecia a uma estratégia de controle político e domesticação ideológica orientada pelas nações hegemônicas do capitalismo mundial[14]. Ademais, essa tendência se casava com os interesses das burguesias industriais de alguns países latino-americanos, o que delimitava a amplitude política e sobretudo ideológica dos intelectuais da CEPAL, ao menos durante o período desenvolvimentista[15].

Essas contingências explicam a assimilação da ideologia do desenvolvimento pelos teóricos da CEPAL. Entretanto , as mesmas condições históricas, específicas da América Latina, que circunscreviam as elaborações cepalinas nos marcos de uma ideologia condizente com os interesses das burguesias industriais latino-americanas, motivaram a formulação de certos diagnósticos e críticas de evidente

---

[14] Marini, R.M. - op. cit.., pg. 138-140.

[15]Podemos situar o período desenvolvimentista entre meados dos anos 50 e meados dos 60, quando a agudização dos conflitos de classe e a crise do modelo de desenvolvimento implicara em processos de fechamento político por toda a América Latina. Quando essa crise começa a se manifestar alguns autores como Celso Furtado aprofundam a discussão política acerca do desenvolvimento e seus limites. Essa radicalização do pensamento de Furtado pode ser observada no já citado *Dialética do Desenvolvimento* , bem como em *A Pré Revolução Brasileira* de 1962 e principalmente em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* de 1965. A respeito do pensamento de Furtado ver: Mallorquin, L. - La Teoria Social Latino-americana, Vol. II...pg. 65-72.

originalidade[16],tanto na proposição de funções específicas para o Estado, quanto no diagnóstico acerca dos fatores que limitavam as perspectivas de desenvolvimento para o continente.

Na elaboração do diagnóstico sobre o subdesenvolvimento, a CEPAL destacou as limitações estruturais da América Latina, manifestada nos baixos níveis de industrialização e de diversificação da estrutura produtiva. Para a CEPAL, a permanência de tais estruturas, potenciadas e reproduzidas pela divisão internacional do trabalho, seria então a principal responsável pela existência do subdesenvolvimento, o que suscitava a urgência de neutralizá-las através de maiores aportes de capital, tanto para o setor moderno, quanto para o tradicional.

A assimilação do *progresso técnico* e de capitais pelo setor tradicional elevaria simultaneamente a produtividade e a renda da população rural . A elavação da renda pode ser explicada por uma razão muito simples. Nesse caso, a otimização da produtividade resultaria muito mais dos níveis de capital investido por homem empregado do que pela utilização extensiva de um fator abundante como o trabalho. As eventuais diminuições dos preços significaram assim a existência de ganhos reais de produtividade e não o resultado do contínuo aviltamento da remuneração dos fatores[17].

---

[16]A originalidade da reelaboração cepalina das teorias do desenvolvimento é enfatizada por F. H. Cardoso. Ver : Cardoso, FERNANDO HENRIQUE - As Idéias a o seu Lugar, vozes, Petrópolis, 1993. pg. 27-37.

[17]Prebisch, R. - Op. cit.. pg. 249-250.

Uma vez elevadas a produtividade e a renda do setor tradicional, os automatismos do mercado interno e a dinâmica de crescimento para dentro estariam próximos de se realizar. O aporte de capital no setor tradicional , não apenas fomentaria a renda rural e a demanda por bens industriais, como ainda liberaria o fator trabalho para outras atividades, sobretudo nos pólos industriais. Nesse setor, segundo Prebisch, a renda do trabalhador seria naturalmente mais alta, em virtude das necessidades de realização intrínsecas ao movimento de reprodução ampliada do capital, cuja exequibilidade supunha a constituição de um mercado de consumo de massas[18]. Restringindo-nos aos termos mais importantes da formulação de Prebisch, podemos perceber que o problema, ou melhor, sua solução, passaria necessariamente pela elevação da produtividade e da renda do trabalho, ambas decorrentes de maiores aportes de capital. A questão fundamental residia no problema da viabilização desse projeto numa situação em que a deterioração dos termos de intercâmbio e os déficits na balança de pagamentos exauriam a poupança interna. A saída, como veremos, viria pela ação do Estado enquanto orientador dos investimentos e parceiro no processo de formação do capital.

Como podemos perceber, não existia um fosso intransponível entre a aceleração da industrialização e a preservação do setor primário-exportador. Entretanto, a ênfase na modernização do último lhe confere uma função estrita, capaz de elucidar o núcleo da política de desenvolvimento. Tratava-se de ampliar sua produtividade e de estimular as exportações para que o Estado e as burguesias industriais pudessem

[18]Prebisch, R. - Op. cit.. pg. 250-251. A premissa de que a acumulação depende da generalização do cunsumo também se encontra em Furtado, sobretudo nos textos *dialética do desenvolvimento* e a *Pré Revolução Brasileira* . Em outro momento nos ocuparemos da crítica dessa concepção.

dispor de divisas e fazer frente às necessidades de importação. Ainda assim, os problemas relativos à formação de capital não estariam resolvidos, notadamente no setor de bens de capital. Considerando tal problema, a CEPAL avaliava que os parcos recursos internos não poderiam ser desperdiçados com o consumo suntuoso e não produtivo, praticado sobretudo pelas elites.

A discussão sobre a escassez da poupança interna se desdobrava num outro problema, relacionado com a necessidade de alocução ótima dos investimentos. Ora, nada mais natural que o agente dinâmico dessa operação fosse o Estado, o que nos indicava um elemento muito interessante na concepção da economia política cepalina. Original e intrinsicamente burguês, voltado à elaboração de políticas capazes de intensificar os processos de industrialização e modernização da América Latina, nem por isso o pensamento cepalino se furtou às tendências de fetichizar a capacidade disciplinadora do Estado , notadamente no que se refere à pretensão de controlar os processos econômicos e administrativos da empresa privada.

A questão dos limites à capacidade de investimento se reveste de maior interesse ainda quando das discussões sobre o capital estrangeiro. Como no caso anterior, também aqui se tratava de estimular a formação de capital em determinados setores da indústria , prioritariamente nos de bens de capital e duráveis. Uma vez que os investimentos estrangeiros acelerassem o processo de formação de capital, eles estariam contribuindo com a consolidação dos mecanismos típicos de economias maduras, cujo crescimento obedecia às determinações do mercado interno. Ainda que a

partir de uma base não nacional, a internalização de certas funções do capital, sobretudo nos setores acima aludidos, significava, para o pensamento cepalino, um instrumento de redefinição da qualidade do crescimento econômico, também nesse caso, orientado e supostamente controlado pelo Estado[19].

A elevação do Estado à condição de agente histórico mais proeminente no âmbito do projeto desenvolvimentista, complementar-se-ia com a sua atuação na potencialização da rede de infra - estrutura, nos investimentos em setores estratégicos como energia elétrica e finalmente na utilização do fundo público para o financiamento direto à formação de capital. Assim, tanto na condição de planejador, quanto na de empresário, o Estado assumia papéis imprescindíveis à realização do desenvolvimento. Esse aspecto da *economia política do desenvolvimento* , em sua versão cepalina, parece-nos fundamental ao entendimento do desenvolvimentismo como uma ideologia, não obstante a originalidade e as inovações da base teórica que o informou.

Como vimos anteriormente, o pensamento cepalino teve que superar as limitações de certa concepção sobre o desenvolvimento, que o entendia como um processo natural, quase espontâneo. No diagnóstico sobre as condições estruturais que davam lugar ao subdesenvolvimento, bem como na crítica ao comércio internacional, a CEPAL deu uma nova qualidade teórica à ideologia do desenvolvimento, cujo desdobramento prático resultaria na formulação de políticas públicas nos vários estados nacionais.

---

[19]Prebisch, R. Op. cit.. pg. 240. Ver também Mantega, G. Op. cit.. pg. 39-41.

Importa observar, no entanto, que o aporte teórico da CEPAL não perdeu um elemento central do desenvolvimento enquanto ideologia, pois continuou a tratá-lo como um projeto universal, pretensamente consensual. O corolário da ideologia seria uma certa concepção do Estado, que o via enquanto síntese dessa universalidade.

Naquelas situações em que o pacto de classes se sustentara com a industrialização, a elevação do projeto desenvolvimentista à condição de interesse geral da nação não fazia mais do que representar as formas concretas da luta de classes em tais condições. Porém, o desenvolvimento de pólos capitalísticos na América Latina não se deu contra, mas em consonância com a preservação de formas não capitalistas de produção, ou se preferirmos a terminologia cepalina, típicos dos *setores atrasados* ou *não dinâmicos*.

Ainda que integrado, esse padrão de desenvolvimento capitalista, marcadamente desigual, não deixaria de dar concretude específica às classes e às lutas de classe dos distintos pólos da sociedade. Nessa situação, como universalizar uma ideologia que se alicerçava na concretude da luta de classes no polo urbano- industrial ? A que novas questões ela deveria responder ? Que elementos deveriam ser acrescentados ? De algum modo, os dilemas da ideologia desenvolvimentista no Brasil, sobretudo quando aplicada à **Questão Regional** , nos indicam algumas pistas, cujo desenvolvimento se encontram no item subsequente.

3. A industrialização como sinônimo do desenvolvimento

No Relatório do Conselho de Desenvolvimento da Presidência de República, relativo ao exercício de 1958, foram apontadas algumas características típicas da situação de subdesenvolvimento, conforme o diagnóstico cepalino, anteriormente apresentado. Nesses termos são apontadas as principais causas e desdobramentos dos desequilíbrios estruturais que então representavam um óbice ao desenvolvimento nacional. A citação a seguir, ilustra as bases cepalinas do diagnóstico do Estado:

> *"(...) Essa situação de desequilíbrio crônico e propenso a ainda mais acentuados desequilíbrios, resulta, entre várias outras causas, do desconhecimento dos recursos do país ou da ignorância de como aproveitá-los, isto é, das possibilidades técnicas de produção, bem assim como das condições em que se manifesta a demanda dos consumidores, isto é, da capacidade dos mercados potenciais. Resulta ainda essa situação de desequilíbrio crônico, de posições monopolísticas ocupadas por grupos de interesses radicados , não somente estrangeiros mas também nacionais; de expectativas de inflação ou seu recrudescimento, da inadequada infra-estrutura econômica de transportes, energia e alimentação da instabilidade da capacidade de importar em virtude das variações do preços nos produtos primários, que constituem a quase totalidade das expectativas desses países subdesenvolvidos; da propensão a importar produtos de consumo restrito,*

em detrimento da importação de bens de produção ou de consumo genérico; e, por fim, da inadequada integração social, motivada pela grande disparidade entre as rendas das classes ricas e pobres. Causada por tais deficiências e pela inflexibilidade do sistema economicamente subdesenvolvido, a situação de crônico desequilíbrio, indicativo da inadequada e ineficiente distribuição dos recursos produtivos disponíveis se evidencia pela escassez constante de fundos capitalizáveis e de divisas aos preços vigentes, bem como na constante ocorrência dos elevadíssimos custos de capital, e de subemprego e desemprego da mão-de-obra. (...)" (Programa de Metas - Relatório do Conselho de Desenvolvimento , 1959, pg.25).

Temos então que a permanência das condições estruturais do subdesenvolvimento engendrava um sem número de desequilíbrios. Tais desequilíbrios, grosso modo, manifestavam-se na deterioração dos termos de intercâmbio, na propensão à importação de bens de consumo em detrimento dos bens de capital e intermediários, nos estrangulamentos da rede de infra-estrutura, na falta de investimentos, na desocupação da mão-de-obra e na concentração da renda.

O quadro do subdesenvolvimento, para ser alterado, necessitava de ações corretivas por parte do Estado, que deveriam orientar e estimular eventuais investimentos em setores capazes de alterar o perfil da base

estrutural da economia nacional[20]. O problema residia na definição do setor ou setores sobre os quais deveriam incidir esses estímulos.

Um discurso pronunciado por Juscelino Kubitschek aos formandos da faculdade de engenharia Industrial de Mauá pode elucidar o problema. Atentemos, primeiramente, para o título do discurso, quando de sua publicação: "Industrialização: Batalha pela própria sobrevivência da nacionalidade". Nesse discurso, Juscelino Kubitschek enfatiza o papel da industrialização enquanto veículo para que o Brasil se alçasse ao bloco das nações que comandavam o mundo[21]. O tempo perdido foi aquele em que a indústria ainda não se manifestara como a principal atividade econômica no país e os eventuais aspectos positivos legados pelo passado foram aqueles que deram início à "Marcha da industrialização"[22].

A conclusão óbvia da elaboração do presidente nos remete à concepção de fundo da política de desenvolvimento em sua gestão, segundo a qual, a industrialização acelerada era mesmo uma questão de sobrevivência e o caminho mais adequado à realização do desenvolvimento. Vejamos:

> *"(...) a industrialização no Brasil não é uma parada de forças, não é uma vã disputa, o resultado de uma aspiração faraônica, mas uma batalha pela própria*

---

[20]A idéia de "orientar" a iniciativa privada, impedindo-a assim de desperdiçar capital e de reproduzir os entraves estruturais pode ser verificada em várias passagens do Relatório do Conselho de Desenvolvimento, às pgs 15-16; 25-33; também nas pgs 19-21 do Programa de Metas. Mesmo a burguesia Industrial não abriu mão da tutela do estado enquanto orientador dos investimentos. Ver: conjuntura e desenvolvimento - Boletim da CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo) julho de 1957, pg. 14 e 15.

[21]Industrialização: Batalha pela sobrevivência da nacionalidade, serviço de publicações da CIESP, S.P., 1937, p.8.

[22]Idem, Idem.

sobrevivência de nosso país. Vós sabeis que, para o Brasil de hoje, com o seu enorme e crescimento, com todas as exigências dele decorrentes, com hábitos adquiridos e as necessidades de um povo parcialmente alimentado e vestido, vós sabeis, meus jovens amigos, que a industrialização é uma condição de vida, é uma absoluta a imperiosa necessidade, é mesmo um dever que já não está no nosso alcance declinar. Nem que o quiséssemos, não poderíamos sobreviver conservando-nos nação pastoril e agrícola, ao velho estilo, exportando café e umas poucas matérias-primas (...)" (Kubitschek,J- Industrialização: Batalha pela própria sobrevivência da nacionalidade, Serviço de Publicações da CIESP, 1957, p.8)

Claro está, que se o desenvolvimento era o objetivo, a industrialização era o caminho. Os termos chegavam mesmo a se fundir. Outro desdobramento dessa proposição foi a definição da classe que deveria liderar o processo. Como a industrialização era a pedra-de-toque da política de desenvolvimento, a burguesia industrial seria a classe que capitanearia a sua execução, ainda que às expensas de maciços investimentos do Estado e mesmo sob a sua tutela. Outrossim, se o desenvolvimento era um projeto da nação, fazia-se tábula rasa dos conflitos intrínsecos ao capitalismo. Nesses termos, os interesses específicos de uma classe social se erigiam enquanto interesses gerais da nação, cujo porta-voz seria, aparentemente, o Estado[23]. Nos próximos tópicos desse texto

[23]Três textos tratam muito bem da questão do "desenvolvimento" como uma ideologia de classe. Ver: Limoeiro, Mirian C. - Ideologia do Desenvolvimento Brasil: J.K/J.Q - Ed. Paz e Terra, R.J., pg. 193-165; Mantega, G. - op. cit., pg. 41-48 e 65-76; Toledo, Caio N. de - ISEB: Tábula de Ideologias - op.cit pg. 117-157.

procederemos a uma análise mais detida acerca das conotações ideológicas de tal proposição . No momento, importa-nos reter uma questão crucial para o entendimento das formulações de política econômica, qual seja, a de que o elo de ligação entre o "desejo coletivo" pelo desenvolvimento e a superação dos obstáculos da estrutura subdesenvolvida seria o projeto de fomento à industrialização.

Considerando cada um dos aspectos mais relevantes daquilo que se convencionou chamar de subdesenvolvimento, o processo de industrialização seria capaz de provocar alterações substanciais. Antes de mais nada, a política de fomento à industrialização implicaria na diminuição do déficit da balança comercial. Esse era exatamente o argumento dos técnicos do Estado para justificação dos custos previstos com a execução do Programa de Metas, da ordem de US$ 2,3 bilhões. De acordo com o discurso desenvolvimentista, tais investimentos, desde que direcionados à solução dos "pontos de estrangulamento", acelerariam o processo de substituição de importações, assim, já a partir de 1918(?), o Brasil já não "desperdiçaria" suas divisas com as importações de alguns manufaturados dos setores de bens de capital, bens duráveis, insumos e bens intermediários, os dois últimos de responsabilidade das empresas estatais.

Também no que se refere ao problema da distribuição da renda, o projeto industrialista se propunha a obter consideráveis êxitos.

A industrialização, uma vez que aumentasse a produtividade do trabalho[24] e generalizasse o assalariamento como forma de mediação das

---

[24]Relatório da Comissão Mista Brasil - EUA para Desenvolvimento Econômico, R.J., 1916, pg. 44-45. Também os documentos que trataram do "problema" regional enfatizam a industrialização como um

relações sociais, propiciaria não apenas um substancial aumento da renda nacional, como ainda a sua melhor distribuição. Essa última proposição é muito interessante, exatamente pela lógica de que se reveste. Acreditava-se que a industrialização, ao integrar os vários setores a economia, lograria monetarizar a renda do trabalhador e consequentemente estimular o mercado interno. Uma economia que se sustentasse dos automatismos do mercado interno necessitaria manter, continuamente, um certo nível de consumo, sem o qual poderiam ocorrer crises de realização. Nesse sentido, os aportes de capital e o aumento da produtividade do trabalho só seriam compensadoras na medida em que o consumo viabilizasse a realização da mercadoria e a reprodução ampliada do capital. Evidentemente, quando se desloca a inteligibilidade do processo de acumulação da produção para o consumo, tendia-se mesmo a acreditar que os aumentos da produtividade no trabalho (basicamente no setor industrial) devem se traduzir numa melhor distribuição da renda, via aumentos contínuos e reais sobre os salários[25].

A evolução ulterior da economia brasileira demonstrou o equívoco de tais premissas. Baseada no setor dos duráveis, a industrialização obtida na gestão Juscelino Kubitschek não implicou em nenhuma melhoria da distribuição da renda, antes, veio mesmo a acentuar a tendência à concentração da renda, considerando-se que a indústria dos duráveis operou na base de uma estrutura de mercado com a renda já consideravelmente concentrada[26].

---

canal para melhorar a distribuição da renda, um argumento que se amparava na idéia de que no centro-sul a renda se distribuía mais equitativamente do que do NE. Ver: Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, do Grupo CEPAL/BNDE, in: Versiani, Flávio R. e Barros, José R. M., Op. cit.. ; também os Projetos Apresentados ao Governo da República Federal da Alemanha, Sudene, Recife, 1962.

[25]Grosso modo é essa a suposição de Celso Furtado, desenvolvida no Livro "Dialética do Desenvolvimento" e na "Pré-Revolução Brasileira". Uma boa crítica pode ser encontrada em Mantega, G. - op. cit., pg. 91-96 e em Oliveira, Francisco de, op. cit.., pg. 79-80.

[26]Oliveira, Francisco de "A economia da Dependência Imperfeita - Ed. Graal, R.J., 1989, p. 84.

Mesmo no que se refere ao problema da desocupação da mão-de-obra, a industrialização trouxe poucas contribuições, ao contrário do que se previa na época. O Relatório da Comissão Mista Brasil - EUA apontava que um dos aspectos que favoreceram o processo de industrialização no centro-sul foi a abundância do fator trabalho, notadamente em decorrência das migrações nordestinas[27]. Depreende-se dessa leitura a suposição de que a indústria traria consigo um nível mais elevado de utilização dos fatores. Isso significava que certos fatores, até então subocupados na economia tradicional, seriam reaproveitados pelas transformações em curso. Particularmente no que se refere ao emprego do trabalho, tanto a industrialização, quanto a mecanização da agricultura, representavam os módulos de aproveitamento ótimo de um fator abundante, mas até então mal aproveitado devido à insipiência da industrialização e à estagnação da economia tradicional[28].

A redefinição das formas de aproveitamento do fator trabalho decorreria de dois processos complementares. Primeiramente pelo crescimento do setor industrial, que naturalmente absorveria o excedente populacional, tal como já ocorrera no Centro-Sul. Por fim, à medida em que certos setores da indústria, como o de máquinas e implementos agrícolas se expandissem, a própria agricultura sofreria muitas transformações, dentre as quais o aumento da produtividade do trabalho por homem empregado. A mecanização da agricultura, desse modo, liberaria força de trabalho para indústria, que ainda se encontraria em pleno ciclo de expansão.

---

[27]Relatório da Comissão Mista Brasil - EUA para o Des. Econômico, p.37-40.

[28]A inflexibilidade da Economia Tradicional e o Subaproveitamento do fator trabalho são pontos-chave na justificativa dos projetos apresentados para o Nordeste. Ver: I Plano Diretor da SUDENE, SUDENE, recife, 1960 e os projetos de Financiamento apresentados à República Federal da Alemanha.

Um texto que mostra muito bem a perspectiva de complementaridade desse processo se encontra no periódico "Desenvolvimento e Conjuntura" de julho de 1957, sobre o qual devemos fazer algumas considerações. Sob a responsabilidade da Confederação Nacional da Indústria - CNI, esse periódico, lançado em julho de 1957, propunha-se a participar dos debates acerca do desenvolvimento do Brasil, um país de cujas características deveriam afastar a proposição de modelos teóricos exógenos, particularmente aqueles baseados na realidade de países desenvolvidos[29] . Mais ainda, e este aspecto é muitíssimo interessante, o periódico da CNI apresenta semelhanças evidentes com o ideário cepalino, não apenas no que respeita ao diagnóstico das causas do desenvolvimento, mas sobretudo no que tange a estratégia para superá-lo, ou seja , uma política francamente favorável à industrialização[30] . Chega mesmo a ser impressionante a coincidência com as interpretações dos intelectuais do Estado. Referindo-se às prováveis mudanças nas formas de ocupação da mão-de-obra, o periódico em questão apresenta as seguintes considerações:

> *"(...) Dois mecanismos-chave possibilitam a realização desta mudança na composição do emprego. Referimo-nos inicialmente à absorção do subemprego disfarçado" fenômeno e conceito que as economias industriais maduras não conhecem (...) O segundo mecanismo opera de forma diferente. Uma vez que a industrialização tenha absorvido a reserva de "subemprego disfarçado e deva continuar a*

[29]Desenvolvimento e Conjuntura - Ano I, nº 1, julho de 1957 . pg. 01.
[30]Idem, Ibdem, pg. 02.

> *expandir-se, surgem possibilidades de mudar as técnicas utilizadas pelo setor primário, mediante incremento da produtividade agrícola por trabalhador ocupado, a fim de permitir a liberdade do novo fluxo de mão-de-obra do campo, destinado ao prosseguimento da expansão do parque industrial (...)"* (Desenvolvimento e Conjuntura, Editorial,julho de 1957, p. 12)

Pode-se considerar que é relativamente consensual o fato de que a industrialização por substituição de importação foi incapaz de absorver o contingente de trabalhadores que se desprenderam da economia tradicional. Ainda que levemos em conta a efetiva incorporação de trabalhadores lograda entre 1930 e meados da década de 50, não devemos nos esquecer que setor industrial perpetuou bolsões de subemprego mesmo nos principais núcleos urbanos, particularmente no setor de serviços[31]. Baseada na incorporação de trabalho morto e em acentuados níveis de exploração da força de trabalho, esse tipo de industrialização jogava para fora das unidades produtivas amplos contingentes de trabalhadores. A assimilação desses trabalhadores pelo setor de serviços, não suscitava, entretanto, a generalização de formas capitalistas de mediação e de ocupação do trabalho. Pouco capitalizado e operando à base de um mercado de consumo constituído pelos operários da indústria, o setor de serviços reproduziu nas cidades alguns mecanismos de subemprego e subocupação da força-de-trabalho, em função da especificidade do tipo de

[31]Oliveira, Francisco de - A economia Brasileira. Crítica à Razão Dualista, Ed. Vozes, Petrópoles, 1982, pg. 29-34.

industrialização que se deu no Brasil e não em decorrência de uma suposta anomalia[32].

Se os limites da utilização da força-de-trabalho já se faziam sentir desde as primeiras fases do processo de substituição de importações, restrito ao setor de bens não duráveis, mais grave ainda se tornou o problema em meados da década de 50, com a chegada das empresas transnacionais, cuja tendência à utilização de técnicas capital - intensivas era ainda mais acentuada. Como se sabe, essas empresas objetivaram o aproveitamento da demanda em setores que já vinham concentrando renda desde a década de 30. Como já dissemos antes, não se pode pensar a produção como uma função do consumo. Claro que o consumo cumpre o papel de realizar a mercadoria, mas, para o caso brasileiro, mesmo uma demanda de pouca magnitude já era plenamente satisfatória, de tal forma que não havia nenhuma incompatibilidade entre processos produtivos poupadores de mão-de-obra, um diminuto mercado de consumo, e a realização da acumulação.

O paradoxal dessa situação reside nas incongruências entre as expectativas postas na industrialização e os resultados efetivamente obtidos. Dos resultados que se esperava alcançar, frustaram-se as expectativas de uma melhor distribuição de renda e de ampliação do nível de emprego. Mais contraditório ainda foi o fato de que essas "anomalias" se acentuaram com a chegada do capital estrangeiro, então considerada uma das alternativas viáveis à solução do problema dos limites da poupança interna para realização de novos investimentos.

---

[32]Ibdem, Idem.

A limitada capacidade de investimento do setor privado era tida como um dos principais pontos de estrangulamento da economia brasileira, juntamente com a deterioração dos termos de intercâmbio e os limites da infra-estrutura, nos setores de energia elétrica e transportes. A resolução do problema da deterioração dos termos de intercâmbio era uma função direta da consolidação dos automatismos do mercado interno, a se alicerçar na diversificação e integração entre os vários ramos da indústria e entre a indústria e os demais setores da economia. A realização desse projeto requeria significativos aportes de capital e de investimentos, tanto do Estado quanto da iniciativa privada. No que se refere aos investimentos do Estado, basicamente em energia e transportes, os maiores volumes de empréstimos se originariam do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e do Export - Import Bank de Washington. Dos 41 projetos apresentados pela comissão mista, estimava-se um gasto, em cruzeiros, da ordem de 21,9 bilhões, para os quais se esperava um aporte de 7,9 bilhões de cruzeiros (aproximadamente US$ 387,3 milhões) dos bancos acima mencionados. Vê-se então que o capital estrangeiro comporia uma parcela significativa dos investimentos do Estado em energia e transporte (que consumiriam 33,1% e 60,6% do total de recursos previstos para os 41 projetos)[33].

Coerente com o projeto de viabilizar o capitalismo e particularmente a industrialização, os investimentos públicos se pautavam pela premissa da parceria com a iniciativa privada. Ao Estado caberia e o papel de investir nas áreas de "desinteresse" do capital privado, notadamente nos setores de infra-estrutura e na produção de insumos; orientar a alocação dos investimentos; controlar algumas variáveis como as importações; orientar a

[33]Relatório da Comissão Mista Brasil-EUA - Op. cit.. . pg. 138.

destinação das divisas oriundas das exportações, e, finalmente, oferecer assessoria técnica e financeira. Caberia ao Estado a redistribuição do fundo público em função dos interesses do setor privado e da expansão industrial[34].

O importante na estratégia do Estado em atacar diretamente os pontos de estrangulamento em energia elétrica, transportes e produção de insumos, foi a idéia de complementaridade dos investimentos públicos e privados. Se ao Estado cabia a execução dos investimentos acima aludidos, à iniciativa privada restava a "tarefa" de investir nos setores que ela já controlava e naqueles em que ainda não se concluíra o processo de substituição de importação, tais como nos setores de bens de capital e bens duráveis. Essa discussão nos recoloca diante do problema da deterioração dos termos de intercâmbio e dos limites da capacidade de investimento da iniciativa privada.

Se a deterioração dos termos de intercâmbio era uma função direta da divisão do trabalho entre as economias altamente industrializadas e aquelas especializadas na exportação de alguns poucos gêneros primários, fazia-se necessário acentuar os níveis de diversificação industrial e de integração setorial, de tal forma que deixássemos de depender dos manufaturados estrangeiros. A diversificação do parque industrial, no entanto, esbarrava em alguns obstáculos, tais como os limites da rede de infra-estrutura e da capacidade de investimento da iniciativa privada. Na divisão de tarefas que então se delineou, ao Estado coube o papel de

---

[34]Relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, pg. 131-133; 144-145 e 326; também no Programa de Metas este é um discurso recorrente, Ver: Programa de Metas - Relatório do Conselho de Desenvolvimento, pg. 23; 27-30 e 32. Para concluir é importante destacarmos a coincidência entre as observações do Estado sobre suas funções e as da Burguesia Industrial. Ver: conjuntura e Desenvolvimento julho de 1957, pg. 14 e 15 e setembro de 1957, pg. 29-34.

investir no setor de infra-estrutura, conforme mencionamos acima. À iniciativa privada, por sua vez, reservou-se a tarefa dos investimentos nos setores de bens de capital e de bens duráveis. Considerando as carências de capital , essa tarefa só se viabilizaria com o concurso da poupança externa.

O Grupo de Trabalho CEPAL/BNDE apontava para a necessidade de se ampliar o nível interno de poupança mediante a manutenção dos critérios de seletividade das importações e pelo estímulo às exportações, tanto as tradicionais, quanto as de novos pontos[35]. Ainda assim, o problema dos investimentos no setor privado não estaria resolvido.

A solução seria encontrada na liberação dos investimentos do capital estrangeiro[36], sob variadas formas. Apenas para efeito de entendimento, podemos dividir a entrada do capital estrangeiro segundo a sua destinação. Primeiramente, os recursos chegavam ao Brasil pelos empréstimos de Governo para Governo, como aqueles do BIRD. À iniciativa privada os canais de acesso aos recursos externos seriam os financiamentos aprovados pelo BNDE e os avais do Estado para a tomada de empréstimos junto a bancos e organismos internacionais. Finalmente, outra forma de acesso à "poupança externa", seriam os investimentos diretos do capital transnacional, tanto sob a forma de associação com o capital nacional, quanto ainda sob a forma da internalização de certas funções e setores da produção industrial, a exemplo do que ocorreu com a indústria automobilística[37].

---

[35]Esboço de um Programa de Desenvolvimento para o Brasil. Grupo de Trabalho CEPAL/BNDE, - Op. cit.. pg. 282.
[36]Idem, ibdem.
[37]Programa de Metas. Relatório do conselho de desenvolvimento, pg. 36 e 37.

Foi através da internalização de algumas funções da produção industrial, antes restritas aos países "centrais" que se deu o "grosso" do investimento estrangeiro. A instrução 113 da SUMOC, foi, nesse sentido, um poderoso estímulo, desde que liberou às empresas estrangeiras a importação de bens de capital sem cobertura cambial. Essas facilidades favoreceram a instalação de grandes unidades, sobretudo do setor dos duráveis.

No que se refere aos resultados da política de associação com o capital transnacional pouco ou quase nada daquilo que o ideário cepalino previa como resultado da industrialização foi obtido. Além de acentuar as tendências à oligopolização do mercado e à concentração da renda, o capital transnacional associado pouco contribuiu para a resolução do problema da desocupação da mão de-obra, baseado que estava na utilização de técnicas capital-intensivas. De outra parte, sedimentou novas formas de dependência, em que as economias latino-americanas perderam parte do poder interno de decisão, além do controle sobre os resultados da produção. Segundo Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto:

> *"(...) em certas circunstâncias as empresas podem optar por transformar seus lucros em capital, que pode ser investido nas economias centrais ou economias periféricas, distintas daquelas que as geraram(...)"*(Cardoso, FERNANDO HENRIQUE e Faletto, E. , 1970, p. 126)

Retomando algumas das linhas gerais que orientam as opções do Estado acerca das prováveis saídas para a situação de subdesenvolvimento, temos que a industrialização foi apresentada não como o projeto possível,

mas como a opção necessária. Apenas a industrialização seria capaz de solucionar o problema dos déficits comerciais, de ampliar e distribuir melhor a renda, de ocupar a mão-de-obra imersa na economia tradicional e de liderar o movimento de integração setorial. Ao Estado caberia o papel de alavancar o processo através dos investimentos em infra-estrutura e nas indústrias de base, além de oferecer outras formas de estímulos, tais como financiamentos, avais para empréstimos, apoio técnico e orientação. Às empresas privadas reservou-se a tarefa de investir na diversificação industrial. A conjugação de esforços entre o Estado e a iniciativa privada revelou-se profícua, ao menos de um certo ponto-de-vista, pois de fato o surto de crescimento industrial foi bastante significativo. Ocorre, no entanto, que parte dos objetivos almejados não foram atingidos. O problema da desocupação da mão-de-obra se manteve e a renda não se desconcentrou. De outra parte, a própria diversificação do setor industrial criou novas demandas, que em breve viriam novamente a comprometer a balança de pagamentos[38]. Para completar, acrescente-se o fato de que o Estado não tinha controle sobre a destinação de parte dos lucros das empresas transnacionais aqui instaladas. Porém, em que se pese tais contradições, não deixa de chamar atenção o nível de consenso obtido pelo Estado em torno do projeto desenvolvimentista. Grosso modo, o desenvolvimentismo, enquanto forma e formulação de política econômica, consolidou o projeto burguês industrialista; contudo, enquanto forma ideológica, apresentou este projeto como uma síntese dos anseios de toda coletividade, ao menos no polo capitalístico. Daí a necessidade de uma breve discussão acerca daqueles elementos do discurso desenvolvimentista

[38]Referimo-nos, primeiramente, ao petróleo e seus derivados e, em segundo lugar, a certos bens de capital.

que o caracterizam como uma função ideológica do Estado e do projeto burguês industrialista.

4. Os papéis da burguesia e do Estado

O desenvolvimentismo vinculou a possibilidade de um futuro estável à conclusão do processo de industrialização. Não há como negar que ao fundir os termos "industrialização" e "desenvolvimento" o Estado promoveu os interesses de uma classe à categoria de interesses gerais da nação. Essa função das formas ideológicas, ainda que decodifique os interesses nucleares intrínsecos à elaboração de práticas e discursos, não é capaz, entretanto, de esclarecer as articulações prováveis entre as representações ideológicas dominantes e a obtenção do consenso. Assim, a restrição da análise à obviedade do projeto burguês não é capaz de revelar a acomodação de outros interesses, classes e segmentos de classe, eventualmente antagônicos, aos discursos e práticas do Estado.

Antes de mais nada cumpre-nos enfatizar que o Estado, enquanto representação de classe, estava atravessado também pelos conflitos e lutas entre as classes sociais. Desse modo, na elaboração dos discursos que pretendiam universalizar os padrões e formas de controle consoantes com os interesses das classes dominantes, deveria considerar as demandas e problemas colocados pelos grupos subalternos, ainda que tal consideração se pautasse pela tentativa de reelaborar e adequar os prováveis conflitos a

uma nova forma, cujo conteúdo e mecanismos de intelecção se assentassem nos projetos e valores da classe ou do bloco de dominação.

Podemos detectar três elementos articuladores do discurso desenvolvimentista enquanto uma forma ideológica de representação atravessada pelas lutas de classe. O primeiro elemento estaria dado pela premissa do desenvolvimento como uma função da consolidação de relações formalmente capitalistas, cujo padrão de consubstanciaria no processo de industrialização. A idéia de que o desenvolvimento é uma função do capitalismo, por sua vez, condiciona o êxito de outras duas premissas. Assim como ao desenvolvimento cabe o papel de maximizar o bem-estar de toda população, conclui-se, por suposto, que a elevação do nível de vida seria um desdobramento natural da consecução da política de industrialização e da consolidação das relações formalmente capitalistas. Finalmente, a ausência de "capitalismo" e de "industrialização" concorreriam à perpetuação do subdesenvolvimento, o único nutriente a dar viço à planta exótica da subversão. Entende-se assim que a "dialética do desenvolvimento" neutralizaria a luta de classes[39].

Nesse tópico trataremos do primeiro elemento do discurso desenvolvimentista, já analisado, em parte, no tópico anterior. Trata-se da vinculação estrita entre política de desenvolvimento e potencialização do processo de industrialização. Devemos, nos aprofundar um pouco mais nessa discussão, particularmente no que se refere a outros dois

[39]Tomamos de empréstimo o Título da muito interessante construção de Celso furtado. Ver: Furtado, Celso.- Dialética do Desenvolvimento- Ed. fundo de Cultura, S.P./R.J., 1964.

desdobramentos a ela associados: os papéis do Estado e da burguesia no processo a ser desencadeado.

Comecemos com a discussão acerca do papel da burguesia. Como já foi visto anteriormente, o projeto industrialista procurava legitimar-se pela suposição de que apenas a industrialização acelerada seria capaz de neutralizar alguns dos mais nocivos efeitos do subdesenvolvimento. Antes de mais nada, a diversificação do parque industrial propiciaria ao país a resolução do problema da dependência de bens industriais , cujos preços elevar-se-iam continuamente, contrariamente ao que ocorrida com os preços dos principais produtos de exportação brasileiros. Argumentavam os intelectuais do Estado que a elevação pontual dos gastos com a importação de equipamentos e insumos significava, nesse primeiro momento, um esforço necessário, pois concluído o processo de substituição de importações, a tendência natural de uma economia industrial diversificada seria a consolidação de certos automatismos alicerçados nas dinâmicas de mercado interno. Sendo assim, a política de desenvolvimento, baseada na industrialização, estaria envolvida por uma inegável aura de otimismo, sobretudo no que respeita ao futuro.

A economia política do desenvolvimento acenava assim com alvissareiras perspectivas, tangíveis em números e cientificamente prognosticadas. Ademais, a realização desse desiderato não apenas retiraria o país da incômoda situação de importador de bens manufaturados, como ainda suscitaria o crescimento e a melhor distribuição da renda. A industrialização era o caminho, mas o desenvolvimento era o objetivo, e o objetivo do desenvolvimento não se reduzia às tabelas de demonstração do crescimento do produto. Essa era sua base material, mas sua premissa "filosófica" seria uma suposta

corrente humanista que animava os discursos não apenas do Estado, mas sobretudo dos "homens de negócios" comprometidos com a política de desenvolvimento[40].

A promoção da indústria à condição de objetivo da nação esteve acompanhada de mais duas suposições. Primeiramente acalentava-se a idéia de que o projeto era consensual, posto que a industrialização seria o veículo do desenvolvimento e este a condição para o fim da estagnação e da miséria. Em segundo lugar, a ênfase na industrialização outorgava à burguesia industrial o papel de liderança natural do processo, considerando-se alguns elementos típicos do "saber fazer" burguês: o espírito empreendedor, seu papel progressista no atual momento da história e finalmente seu desprendimento, consubstanciado na adesão aos postulados "humanistas" do desenvolvimento.

Como sabemos, o processo que deu lugar ao processo de 30 e ao populismo, caracterizou-se pela evidente fragilidade das classes sociais que compunham o bloco que derrotou a oligarquia do café. Composto pelas oligarquias regionais dissidentes, pelos setores médios urbanos, militares e civis, e pela burguesia industrial, o bloco vitorioso em 30 não contava em suas fileiras com nenhuma classe capaz de hegemonizá-lo. Na ausência de hegemonia, lideranças populistas se autonomizaram frentes aos vários grupos de pressão, fazendo concessões, ora a uns, ora a outros, comprometendo-se com todos, ao mesmo tempo que os neutralizava[41].

A ausência de um conteúdo de classe definitivamente burguês poderia suscitar eventuais crises de legitimidade. Nesse sentido, o projeto

---

[40]Conjuntura e Desenvolvimento, julho/1957, p.7.
[41]Weffort, F. - op. cit.., 99 43-51; também Cardoso, F. e Faletto, E. op. cit., pg. 63-67.

industrialista veio a solucionar o problema. Na relação direta com as massas urbanas, numericamente ampliadas com a industrialização, o Estado buscou a base de legitimidade que lhe faltava e reforçou ainda mais sua autonomia frente às classes dominantes[42]. Ademais, a industrialização, tal como ocorreu no Brasil, serviu para cimentar o bloco, e não para ocasionar-lhe fissuras. Além das lideranças populistas, as classes e segmentos de classe que compunham o bloco de dominação, tinham seus interesses contemplados com projeto industrialista, a começar pela própria burguesia industrial, pois razões óbvias, passando pelos segmentos médios, cujas oportunidades de emprego se expandiram , e finalmente no que respeita aos grandes proprietários de terra, a quem o Estado contemplou com crescentes estímulos às exportações, além de ter perpetuado os latifúndios e as formas habituais de exploração do trabalhador rural.

Considerando o arranjo de classes "pelo alto" que caracterizou o "Estado de compromisso", vemos que o processo de expansão baseado na industrialização se prestou efetivamente para aglutinar o bloco de dominação, conforme observou o sociólogo Francisco de Oliveira:

> *"(...) nas transformações que ocorreram desde os anos trinta, a expansão capitalista no Brasil foi muito mais o resultado concreto do tipo e do estilo da luta de classes interna de que um mero reflexo das condições imperantes no capitalismo mundial (...)" (Oliveira, Francisco in, 1982, p.48).*

---

[42] Idem , Ibdem .

O problema da discussão centrada nas contradições do populismo reside na desconsideração do fenômeno como um processo. Devemos observar que um determinado movimento, nesse caso a industrialização, suscita novos interesses e contradições à medida em que ocorre. A industrialização, enquanto se dava, potencializava a atuação política da burguesia industrial, a ponto mesmo dela entrar em conflito com as lideranças populistas, tal como ocorrera em 1954, e, posteriormente, na crise de 1964. O nível de interlocução do governo Juscelino Kubitschek com a Burguesia Industrial, bem como as políticas propostas são reveladores de que o Estado assimilava, cada vez mais, uma ética marcadamente burguesa, o que não implicava, necessariamente, no questionamento efetivo das instituições em que se assentava o poder econômico e político da demais classes e segmentos de classe e ao mesmo tempo explica a tarefa histórica reservada à burguesia industrial no atual estágio do desenvolvimento.

As vinculações entre o projeto desenvolvimentista e a generalização de valores típicos do saber fazer burguês podem ser verificados quando da análise do Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB uma das principais , ou talvez a principal agência de veiculação e elaboração ideológica das políticas globais durante a gestão Juscelino Kubitschek.

Segundo Caio Navarro de Toledo, foi a prevalência do ideário burguês-industrialista que determinou as concepções Isebianas[43] acerca das classes e das relações de classe no Brasil. Para Caio Navarro de Toledo, os

[43] O ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) é considerado por Caio Navarro de Toledo um dos principais formuladores das Bases ideológicas do nacional-desenvolvimento. Ver: Toledo, Caio N., op. cit.., principalmente a terceira parte do livro.

isebianos, de modo geral, entendiam que a sociedade brasileira se dividida em dois setores, o dinâmico e o estático ou parasitário, cada qual com suas respectivas classes. No setor dinâmico se encontravam a burguesia industrial, o proletariado urbano e rural as classes médias produtivas, leia-se as classes médias inseridas nos setores modernos da Economia. No setor estático ou parasitário, encontravam-se os latifundiários, a burguesia mercantil importadora, parcelas da classe operária e os setores médios improdutivos, constituídos, basicamente, pelo funcionalismo público.

O enquadramento de cada uma das classes sociais do setor dinâmico ou estático era uma função de suas relações com o processo de industrialização, estimulando-o ou obstaculizando-o. Ora, sendo que o projeto de industrialização confundia-se com o dinamismo e que o desenvolvimento do país era critério à formação da nação[44], elegia-se num bloco de classes capaz de realizar esse desiderato. A construção Isebiana alinhavava os interesses da classe operária, da classe média produtiva e da burguesia industrial num projeto único, cujo desdobramento, do ponto de vista econômico, visava a industrialização e do ponto de vista político, a realização da nação[45].

Pode-se assinalar que o ISEB não era exatamente um órgão oficial de tal forma que os argumentos acima não serviriam para a confirmação de uma suposta ética burguesa do Estado Nacional. Convém explicitarmos a noção de ética com que trabalhamos. Ética, para a discussão em tela, representa o arranjo hierárquico de valores capazes de disciplinar a vida cotidiana. Tais valores, ao se tornarem dominantes, condicionaram a prática social a reproduzir as condições sociais de dominação das classes

---

[44]Idem, pg. 121-122.
[45]Idem, Idem.

às quais tais valores pertenciam[46]. A Ética burguesa generalizaria valores como a capacidade empreendedora, a iniciativa individual, o meritorismo, o trabalho, etc. A vinculação do bem-estar e da soberania nacional ao desenvolvimento, o desenvolvimento à industrialização, e a industrialização à idéia de dinamismo, em oposição à estagnação, significava, em nosso entender, uma possível generalização de valores típicos do "saber fazer" econômico e político da burguesia industrial, ao menos enquanto representação de sua prática e fator de legitimação da liderança que o Estado lhe outorgava.

Claro que o ISEB não chegou a formular a questão desse modo, ainda que tal leitura não seja inverossímil. Contudo, não são incomuns, da parte do Estado, manifestações de um certo desejo de generalizar padrões de pensamento e ação típicos da burguesia industrial. A coincidência entre os diagnósticos e propósitos do Estado, com aqueles elaboradas pela burguesia industrial, já reflete uma certa tendência de se elaborar discursos cujo núcleo valorativo era intrinsecamente burguês[47].

Um aspecto interessante nas relações entre o Estado e a burguesia foi a capacidade daquele de inteligir os problemas e apontar as soluções de modo bastante antecipado. De certo modo , o Estado, baseado na matriz cepalina, inteligiu as contradições da economia brasileira antes mesmo que a burguesia pudesse elaborar alguma reflexão sobre elas. Os diagnósticos e as propostas do Estado, no entanto, coincidiram com os interesses reais da burguesia industrial, que esta os assimilou inteiramente[48]. Mais interessante, ainda que óbvio, foi o fato do Estado ter apresentado à

---

[46]Heller, A. - O Cotidiano e a História - Paz e Terra, R.J., 1992, pg. 19
[47]Conjuntura e desenvolvimento, julho de 1957, pg. 7-15 e setembro de 1957, pg. 23-34.
[48]Idem, Idem.

sociedade não apenas o projeto, mas também a classe e a mentalidade que deveriam viabilizá-lo.

Na apresentação do histórico dos recentes processos de economia brasileira, a Comissão Mista Brasil-EUA apontava, entre outros fatores, a existência de uma "mentalidade" produtora, que justificaria os investimentos estatais:

> *"(...) a taxa rápida do crescimento do produto real em períodos recentes, reflete, naturalmente, não apenas os altos níveis absolutos de investimentos, mas, também, o nascimento de uma nova mentalidade produtora, que se preocupa com o incremento de produto por homem-hora, e por cruzeiro investido em instalações e equipamento (...)"* (Comissão Mista Brasil-EUA, 1954, p.34)

O esforço do Estado em associar o dinamismo empresarial ao desenvolvimento se evidência ainda mais em algumas passagens da documentação referente ao "problema regional", de que trataremos no próximo capítulo. Além das propostas voltadas à alteração dos dados estruturais que imergiam a economia nordestina no "círculo vicioso" do subdesenvolvimento, os "técnicos e intelectuais" do Estado ainda propugnavam pela emergência de uma nova mentalidade na região, que se constituiria com a expansão industrial:

> *"(...) o desenvolvimento destas indústrias. Implica a assimilação de tecnologias avançadas e atribui para de uma autêntica mentalidade industrial na*

região(...)" (Grupo de Trabalho CEPAL/BNDE para o Desenvolvimento do Nordeste, 1967,pg.332)

A contraposição entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, dinamismo e estagnação, mentalidade empresarial e valores arcaicos, etc, nos demonstram então a existência de um núcleo ético burguês inegável nas formulações do Estado. A reafirmação dessa condição de classe do Estado é importante, considerando-se que existe uma certa atração das análises em descaracterizar a problemática. Se a eleição da "mentalidade construtora" ou "industrial" não é ainda um fator decisivo para ratificação de nossas observações, um outro elemento, ligado às concepções que tanto a burguesia quanto o Estado tinham acerca do papel deste último não deixam lugar a dúvidas.

Uma vez definida a classe que deveria capitanear o processo, segundo o entendimento da ideologia desenvolvimentista, cumpre-nos observar as principais idéias acerca do papel do Estado. Essa discussão se faz necessária à medida em que nos propicia dados importantes acerca das vinculações do Estado com burguesia industrial.

Sabemos que o ideário cepalino baseava seus diagnósticos na premissa de que era necessário consolidar os mecanismos de mercado interno sustentados pela diversificação industrial. Em tais condições, caberia ao Estado intervir na condição de potencializador da diversificação industrial. Grosso modo, a intervenção estatal se daria de duas formas: enquanto produtor e na condição de coordenador dos investimentos privados[49].

---

[49]Mantega, G. - op. cit.., pg. 39-41.

Os documentos de que nos utilizamos são muito eloqüentes no que refere ao comportamento do Estado enquanto empresário. Essa faceta da atuação estatal se pautava pela idéia de que ao Estado estariam reservados os investimentos em infra-estrutura e nas indústrias de base. Ora, não há nenhuma novidade nesse fato. Todos sabemos que a expansão capitalista-industrial no Brasil foi assegurada pela inequívoca presença do Estado enquanto construtor de infra-estrutura e produtor de bens e insumos estratégicos, tais como os combustíveis e o aço. Devemos enfatizar, entretanto, os critérios que nortearam tal política de investimentos, sobretudo na década de 50.

O Relatório da Comissão Mista Brasil-EUA destaca a necessidade de urgentes investimentos nos setores de energia elétrica e transportes. Não obstante os desequilíbrios regionais a que alude a comissão, o maior montante das inversões do Estado deveria se direcionar àquelas regiões em que as carências de energia elétrica e as deficiências no setor de transportes se faziam mais prementes, ou seja, aquelas regiões em que já se realizara uma certa expansão da indústria. A industrialização suscitada por força da iniciativa privada teria engendrado "pontos de estrangulamento" nesses setores, uma vez que o crescimento do produto industrial extrapolava a oferta de energia elétrica e se deparava com a ineficiência do setor de transportes, notadamente nos sub-setores estradas, ferrovias e portos[50]. Nesse quadro, a política de inversões estatais deveria considerar o critério de produtividade imediata dos investimentos, de tal forma que eles não fossem desperdiçados em áreas e setores cuja importância social e capacidade germinativa fossem diminutos[51]. Nessa

[50]Relatório da Comissão Mista Brasil - EUA, pg. 144 e 145.
[51]Idem, p. 135.

ordem de considerações, é óbvia a primazia do setor industrial, particularmente quando se considera o critério de "importância social" dos investimentos.

Como a industrialização era o veículo do desenvolvimento os investimentos deveriam se direcionar à sua potencialização. Os gastos com a ampliação da oferta de energia elétrica se justificavam pela importância evidente desse insumo ao prosseguimento da diversificação industrial, sobretudo diante da perspectiva da internalização da produção dos bens duráveis e dos bens de capital. Os investimentos em estradas e portos se justificavam pela necessidade de acelerar o processo de integração setorial, de tal forma que a construção de ferrovias e estradas, bem como a melhoria dos portos, teriam a função precípua de otimizar as ligações da região industrializada a outros setores da economia: primeiramente com os centros produtores de matérias-primas, notadamente os minérios, além do campo, cujo consumo por produtos industrializados deveria aumentar mediante os estímulos à mecanização da agricultura[52].

Além dos investimentos, o Relatório do Conselho de Desenvolvimento e o Programa de Metas enfatizaram outros dois aspectos das relações do Estado com a empresa privada. Primeiramente tratava-se de assessorá-la, técnica e financeiramente e, em segundo lugar, orientá-la quanto aos investimentos e prioridades.

A assessoria técnica se confundia com os aportes da ciência econômica, sobretudo através de um instrumento específico, o planejamento. Importa indicar que a idéia de assessoria técnica se

---

[52]Idem, pg. 136, 144, 145 e 326. Sobre os estímulos à mecanização da agricultura. Ver: o Problema de Metas, Tomo I, Introdução, pg. 90 e 91.

confundia com a de acesso às técnicas. Para além da esfera do planejamento global, essa questão envolvia, basicamente, a potencialização dos recursos humanos, direcionando-os à otimização das forças produtivas no setor industrial. Não por acaso, uma das metas previstas no "Programa de Metas" aludia à necessidade de enquadrar o sistema educacional às exigências das políticas de desenvolvimento[53]. Particularmente no que se refere ao setor industrial é que os esforços de acomodação do sistema educacional às "exigências dos tempos" se fizeram mais explícitas. A solução do problema exigia medidas de ampliação dos cursos técnicos a nível de 2º grau[54] e principalmente o estímulo à formação de um "exército de engenheiros", cuja função precípua se vinculava à atualização tecnológica da indústria nacional, sem a qual ela estaria fadada à estagnação. Ao Estado caberia orientar pedagogicamente as escolas de engenharia à formação dos novos " soldados da tecnologia"[55]; além de investir diretamente em sua formação.

Claro que a atualização tecnológica não se restringiria aos recursos humanos. Os aportes sob a forma de capital fixo e a redefinição das escalas de produção se dariam por outras vias, notadamente pela associação com o capital estrangeiro, portador da tecnologia de que a indústria nacional necessitava. Ao Estado se imputava a tarefa de facilitar os eventuais processos de fusão e a entrada de novas tecnologias, para o que, como já o dissemos, foram utilizados alguns instrumentos de política cambial, como a instrução 113 na SUMOC, que permitia a importação de bens e equipamentos sem cobertura cambial.

---

[53]Programa de Metas, Tomo I, Introdução, pg. 103.
[54]Idem, idem.
[55]JUSCELINO KUBITSCHEK Industrialização: Batalha pela própria sobrevivência da nacionalidade, pg. 11.

Além da assessoria técnica o Estado ainda se dispunha a financiar a formação de capital no âmbito das empresas privadas. Esse aspecto das relações entre Estado e empresa denunciava as mais evidentes articulações no sentido de se transferir os fundos públicos à potencialização da acumulação de capital no setor industrial[56].

> *"(...) Através de financiamentos e avais do Banco Nacional do desenvolvimento econômico, Banco do Brasil e outras agências oficiais, e na isenção da redução de direitos, ou, ainda, na outorga de subvenções para a importação de equipamentos, facilita o governo a capitalização das empresas e lhes permite alcançarem escalas mais econômicas de produção(...)"*(Programa de Metas, Tomo I, Introdução, p. 21)

Pelo que discutimos até então, a ação suplementar do Estado se daria pelos investimentos em infra-estrutura e produção de insumos, pela capacitação técnica da produção industrial e pelo custeio do processo de formação de capital. Até aqui, as linhas de atuação do Estado situavam-no na condição de mero financiador do processo de industrialização, basicamente assumindo todos os ônus das reformulações estruturais. Há, no entanto, um outro nível da intervenção estatal que sobrepuja a esfera do financiamento, referimo-nos à noção de que apenas o Estado detinha o conhecimento do processo em sua totalidade e contradições, de tal maneira que lhe estaria reservada uma ação de ordem pedagógica, no sentido de orientar os investimentos e as práticas econômicas da iniciativa privada.

---

[56]Mantega, G. op. cit.. pg. 73.

Se havia uma certa fetichização da técnica, transposta à suposta necessidade de aprimorar a oferta de engenheiros e facilitar a introdução de técnicas capital-intensivas no processo de produção, percebe-se também um outro movimento de superestimação da ciência, desta vez da ciência do planejamento, que assim se transforma em mais um elemento da política econômica enquanto ideologia.

Em todos os principais documentos de que nos valemos é muito perceptível a prerrogativa que o Estado outorga a si mesmo no sentido de disciplinar algumas tendências pouco racionais do "saber fazer" da iniciativa privada, quando deixada à sua própria sorte. Os intelectuais do Estado consideravam que os mecanismos de mercado não haviam sido capazes de superar os desequilíbrios típicos de uma economia subdesenvolvida. Essa incapacidade se traduzia no contínuo subaproveitamento de certos fatores, tal como o trabalho, que se mantinha preso no setor tradicional. Mesmo no setor "dinâmico" era possível a visualização de tendências comprometedoras do desenvolvimento, tais como os limitados investimentos no setor de bens de capital e uma certa timidez em reinvestir os lucros na produção.

Em parte, as carências de investimento se deviam a falta de oportunidades. Uma vez resolvidos os pontos de estrangulamento que obstaculizava novas inversões por parte da iniciativa privada, urgia disciplinar o setor dinâmico no que se refere a um melhor aproveitamento de seus próprios recursos. Vejamos como este problema foi entendido no Relatório do Conselho de Desenvolvimento de 1958:

> *"(...) o recurso mais realista, para imprimir o governo certa ordem ao processo de desenvolvimento, será o de produzir, diminuir, por meio de um programa como este, suficientemente amoldável às condições conjunturais, a taxa de erro na repartição e distribuição dos recursos produtivos, disponíveis (...); mais para frente, ao mesmo momento (...) a tarefa que cabe ao governo neste caso em uma economia baseada em princípios liberais, e delinear com nitidez um programa geral que sirva de estímulo e orientação à iniciativa privada. Na política de desenvolvimento econômico do governo brasileiro, o Programa de Metas vem justamente preencher esta necessidade (...)"* (Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, 1958, pp 23 e 28).

O que poderia causar alguma estranheza é a coincidência dos pontos de vista entre o Estado e a própria burguesia industrial. Nos dois casos reconhecia-se que o Estado deveria, antes de mais nada, investir em infra-estrutura e naqueles setores de evidente desinteresse do capital privado. Também concordavam que o Estado não deveria competir com o setor privado, notadamente através de possíveis participações naqueles setores cuja exploração deveria ficar, naturalmente, a cargo desse último[57]. Entretanto, há um reconhecimento explícito da tutela do Estado na orientação dos investimentos, sem que isso implicasse na submissão da

[57]Conjuntura e Desenvolvimento julho de 57, pg. 14; Programa de Metas Tomo I, introdução, pg. 19-21; Relatório do Conselho de Desenvolvimento, pg. 29 e 30.

burguesia às orientações do poder público, de sorte que as relações entre ambos se pautaram mais pela parceria do que pelo antagonismo[58].

Essa coincidência de interesses e mesmo a elevação do Estado à condição de orientador da alocação dos investimentos privados poderia causar alguma estranheza. Contudo, esse aparente paradoxo se desfaz quando da consideração do significado ideológico das políticas e discursos oficiais.

Em primeiro lugar devemos considerar que o Planejamento Estatal não pode ser visto como algo que neutralize ou iniba a acumulação de capital. Essa discussão já foi realizada no primeiro capítulo e a conclusão a que chegamos revela que o planejamento e a ação coordenadora do Estado se prestam muito mais a potencialização da acumulação de capital do que a possíveis tendências de inibição desse processo. Ademais é possível inferir alguma articulação entre o discurso professoral do Estado e o reconhecimento coletivo acerca da legitimidade das políticas de desenvolvimento.

No Relatório do conselho de desenvolvimento há uma passagem bastante ilustrativa no que tange às articulações entre a ação disciplinadora do Estado e a consecução do desenvolvimento, tido como a condição necessária à elevação do bem-estar coletivo.

> *"(...) pesquisas até agora realizadas nas economias dos países subdesenvolvidos, demonstraram a existência nesses países de várias situações típicas em*

[58]Conjuntura e Desenvolvimento, julho de 57, pg. 14 e 15.

> *que o sistema de livre concorrência atuando através de preços impessoalmente determinadas pelo mercado, não conduziria necessariamente nem à utilização máxima dos recursos produtivos disponíveis nem ao máximo possível de bem-estar econômico e social (...)"*(Relatório do Conselho de Desenvolvimento, 1958, p. 24).

Ora, o que transparece neste e noutros momentos do discurso estatal é a associação entre desenvolvimento e bem-estar. Como o desenvolvimento confundia-se com a consolidação do capitalismo e este com a industrialização, a elevação da burguesia à condição de liderança nacional se construiu naturalmente. Mas o Estado também deveria se fazer presente, não apenas na condição de investidor e de financiador, mas também enquanto coordenador, responsável por disciplinar a classe que ele próprio Estado elegera como liderança. A necessidade de coordenação se condensava em dois princípios. Primeiro, tratava-se de otimizar a utilização dos fatores através da orientação dos investimentos, cujos resultados - e ai estamos nos referindo ao segundo princípio - seriam o desenvolvimento e o bem-estar geral. Ao associar o desenvolvimento ao capitalismo e este a industrialização, o Estado construía um dos elementos de seu discurso, cujos desdobramentos seriam a hegemonia ideológica do "fazer" econômico burguês e a ação supletiva do poder público. Ao assumir, em determinados momentos, um tom professoral em suas relações com a burguesia industrial, o Estado articula o segundo elemento de seu discurso, qual seja, o de que o desenvolvimento representava um projeto

coletivo, ao qual até a burguesia industrial deveria se moldar, sob pena de alimentar a subversão, no caso de não contribuir com o fim da miséria[59].

[59]Uma boa discussão sobre associação da miséria com a sua versão e a desenvolvimento com a ordem está em Cardoso, Mirian L. - Ideologia do Desenvolvimento, Brasil JUSCELINO KUBITSCHEK JÂNIO QUADROS Paz e Terra, R.J. , 1978, pg. 95 - 97; 125-130; 148-152.

CAPÍTULO III

RELAÇÕES SOCIAIS E CONFLITOS DE CLASSE NO NORDESTE

1. As relações sociais de produção no complexo algodoeiro-pecuário

Iniciaremos nossa análise com uma breve explanação sobre as relações sociais do nordeste e o acirramento dos conflitos de classe. Trata-se de recuperar o ponto de vista regional e observar o cotidiano das lutas cuja historicidade podem apontar os elementos centrais das contradições entre as políticas gerais do Estado e as necessidades locais.

Habitualmente, as análises que procuram deslindar essa problemática procedem a uma compartimentação da região em quatro sub-áreas: o sertão, o agreste, a zona da mata e a faixa de transição para a Amazônia, a partir do estado do Maranhão. Neste texto, esquematizaremos a análise de um modo distinto, cuja ênfase incidirá nas relações de produção e na generalização das formas específicas de mediação entre as classes sociais dentro dos dois principais pólos econômicos da região : o algodoeiro-pecuário e o açurareiro-industrial. Complementarmente procederemos a análise das relações do Estado com cada um dos dois setores anteriormente aludidos. Esta última discussão se faz necessária em virtude da importância das ações do Estado enquanto fator de apoio à reprodução daquelas relações. Esta discussão se restringirá ao período que se estende dos anos 30 até meados dos anos 50, quando os conflitos de classe se agudizam e é criada a

SUDENE[1], que significaria um novo tipo de intervenção do Estado no nordeste.

Tal motivação político-ideológica, que inclusive levaria o Estado a redefinir os rumos de sua intervenção, causa curiosidade. Qualquer olhar retrospectivo sobre o nordeste dos anos 50 ficaria com a viva impressão de que ali acontecia algum fenômeno inusitado. É bem verdade que a presença mais contundente do Estado explicaria parte desta evidência. Parte apenas, pois o nordeste dos anos 50, era uma região pródiga em opções e projetos marcadamente populares : os movimentos de educação e conscientização política, os círculos de cultura, as administrações progressistas como a de Miguel Arraes em Recife , a expansão do sindicalismo rural e o irresistível crescimento das Ligas Camponesas.

Neste nordeste em que as classes subalternas adquiriam tamanha relevância política, cultural e ideológica, as Ligas Camponesas merecem um lugar de destaque. Pode-se mesmo dizer que elas motivaram as outras manifestações. Desde o sindicalismo rural, que lhe disputava a hegemonia, até os movimentos de educação popular calcados na pedagogia do oprimido de Paulo Freire. Mesmo o Estado não se furtou a este fato, e não por acaso as menções às Ligas Camponesas são freqüentes nos textos e documentos de fundação da SUDENE.

---

[1] Por entendermos que a intervenção desenvolvimentista tem um caráter distinto, outro capítulo lhe foi reservado, no qual, além dos projetos propriamente voltados para a atualização histórica das relações de produção, serão analisadas as conotações ideológicas do desenvolvimentismo no que respeita ao seu entendimento do problema regional.

A importância das Ligas Camponesas reside na contestação às formas típicas de mediação das relações entre as classes subalternas e os mais variados segmentos dominantes da região. Tais formas expressavam-se no foro e no cambão, espécies de renda em dinheiro e trabalho respectivamente, que o trabalhador entregava aos proprietários-rentistas em virtude da utilização da terra, tanto para a produção de subsistência, quanto para a produção de gêneros de mercado externo, a exemplo do açúcar e do algodão.

O foro e o cambão constituíam assim o motivo mais imediato da agudização da luta de classes em meados dos anos 50. Como formas de mediação das relações sociais, estas espécies de renda estavam generalizadas por todo o nordeste, notadamente na zona da mata e no sertão. Ocorre, no entanto, que tal generalização obedeceu a processos distintos, ainda que complementares. Na zona da mata ela se constituiu num mecanismo de defesa e involução da agroindustria do açúcar. Já no sertão, ela exprime o movimento de articulação das formas não capitalistas de produção com a expansão do setor agro-exportador, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX ,com o boom do algodão. A análise de tais processos, aos quais vinculamos a ação do Estado antes dos anos 50, seria o ponto de partida para o entendimento dos conflitos de classe, tal como eles se deram em meados dos anos 50. Nesses termos, justifica-se a maior atenção dada à elucidação das relações de produção nos dois complexos econômicos, no lugar de uma compartimentação do nordeste em regiões geo-climáticas.

A incorporação do sertão à economia nordestina está estritamente vinculada aos processos de expansão da pecuária. Este movimento foi desencadeado pelas própria necessidades das *plantations* litorâneas, às quais

o abastecimento de carne e animais de tiro seria feito através do gado sertanejo[2].

Esta vinculação entre a pecuária e a economia do açúcar explica a origem dos movimentos de ocupação do sertão, que partiram das cidade de Salvador e Olinda, os principais núcleos urbanos do litoral canavieiro-escravista. Num primeiro momento, já no século XVI, a incorporação do sertão atingiu o Rio São Francisco, chegando a ultrapassá-lo em sua margem esquerda, o que implicou na conquista dos sertões de Pernambuco e do Piauí[3].

Segundo Manuel Correa de Andrade, a "epopéia dos vaqueiros pernambucanos" adentrou ao século XVII, quando então a pecuária atingiu o interior dos estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Nesse percurso, feito a princípio pelo litoral rumo ao Norte, os vaqueiros derrotaram os franceses instalados no Maranhão e expulsaram várias tribos indígenas para as áreas mais secas do interior. No entanto, o resultado mais evidente do processo foi a generalização do latifúndio pecuarista por todo o sertão, desde as margens do São Francisco em Pernambuco até a noroeste do interior cearense, na localidade de Cratéus[4].

Como na região litorânea , o sertão foi loteado em sesmarias, nas quais consolidou-se a criação extensiva de gado, notadamente o bovino. As relações de classe neste setor eram razoavelmente simples e seus traços

---

[2] A este respeito ver: Furtado, C. - Formação Econômica do Brasil - Cia Editora Nacional, S.P., 1991, pg.54-60 ; também Prado Jr., Caio - História Econômica do Brasil - Ed. Brasiliense, S.P., 1986, pg.44-47.

[3]Andrade, Manuel C. de - A Terra e o Homem no Nordeste- Livraria Editora de Ciências Humanas, S.P., 1980, pg. 161.

[4]Idem, pg.163-164.

principais se mantiveram séculos adiante. De um lado, encontrava-se o latifundiário, cuja presença nos currais restringia-se a um período do ano: o inverno, quando então ele verificava as condições gerais de sua posse e realizava negócios com novas rezes para a engorda. Na outra ponta temos o vaqueiro, normalmente um trabalhador livre que se responsabilizava pela administração do curral ao longo de todo o ano, tanto no período das secas, quanto na estação úmida.

Além da manutenção do curral, ao vaqueiro ainda se atribuía uma tarefa básica , considerando o tipo de criação extensiva na região semi-árida. Durante o verão ou estação seca, quando minguavam as pastagens dos currais, ao vaqueiro cabia a tarefa de fazer o traslado do gado para as "serras", onde o rebanho pastava até se iniciarem as chuvas novamente. Iniciadas as chuvas, o movimento seguia o curso inverso, e das serras o gado voltava aos currais, sob pena de contraírem uma doença típica, denominada "o toque"[5] .

A forma de remuneração habitual do vaqueiro era a "quarta", uma espécie de pagamento em produto que lhe atribuía um em cada quatro bezerros nascidos sob seus cuidados. Aparentemente, segundo Manuel Correia de Andrade, este sistema de pagamento foi sendo paulatinamente substituído pela remuneração em dinheiro, normalmente inferior ao salário mínimo. Esta transformação seria uma decorrência da valorização contínua do gado, tanto em virtude da ampliação da demanda nos núcleos urbanos, quanto pelos novos investimentos na melhoria dos rebanhos, a exemplo do

[5]Andrade, Manuel C. de , op. cit., pg.181, 182.

que ocorreria com a introdução de reprodutores da marca zebu, já no século XX[6].

Conforme vimos, a pecuária não engendrou relações e as formas de mediação que tiveram papel preponderante na agudização das lutas de classe em meados dos anos 50. Seria necessária a introdução da cultura do algodão mocó, no interior mesmo das fazendas de gado, para que as relações de produção mediadas pelo cambão e pelo foro se consolidassem no sertão.

A trajetória do algodão no nordeste é muito interessante. Trata-se de um exemplo da dialética do desenvolvimento desigual, nesse caso revelado, neste caso, pelas articulações de uma forma não capitalista de produção com processos formalmente capitalistas de reprodução do capital , através da esfera da circulação[7].

A introdução da cultura do algodão no nordeste data do século XIX e desde o princípio esteve amarrada à expansão do capitalismo nos centros hegemônicos. Neste primeiro momento a determinação externa reside na expansão industrial lograda na Inglaterra. Na verdade, a Inglaterra alimentava sua indústria têxtil com a produção algodoeira dos EUA, entretanto, com a Guerra de Secessão, entre 1860 e 1865, este fornecimento foi bloqueado, dando lugar à produção brasileira, notadamente àquela que se realizava no nordeste. Terminada a Guerra de Secessão, a produção algodoeira do sul dos EUA foi reorganizada, sem desbancar contudo a produção do nordeste, que se fará pelos complexos externos necessário a expansão industrial daquele país . Segundo Francisco

---

[6]Idem, pg.167-168.

[7]Oliveira, Francisco - Elegia Para Uma Re(li)gião, Ed. Paz e Terra, R.J., 1987, p.p.47-48.

de Oliveira, neste momento é que se consolidam as imbricações do nordeste algodoeiro-pecuário com o imperialismo norte-americano, expresso nas vinculações entre a produção brasileira e as necessidades de grandes trustes norte-americanos como a Sambra, a Clayton e a Cotton Machine[8].

Não é preciso enfatizar que o principal mediador destas imbricações com o imperialismo foi o próprio fazendeiro, enquanto o comércio internacional seria a forma de sua manifestação mais visível. Interessa-nos, entretanto, a elucidação das relações de produção no polo não capitalista, sem o que não se pode caracterizá-lo como tal e muito menos entender os conflitos de classe que lhe são subjacentes.

Contrariamente ao que ocorreu com as plantations tradicionais, a cultura do algodão apresentava algumas particularidades. Antes de mais nada, note-se que ela não se realiza de modo extensivo, tal como ocorria com o açúcar, mas em pequenas áreas fragmentadas, próximas aos trechos mais úmidos das grandes fazendas. Este tipo de localização da cultura do algodão deita suas origens na própria divisão do trabalho dentro da latifúndio pecuarista[9].

A utilização de pequenas áreas úmidas para a produção agrícola de subsistência já era bastante comum nos latifúndios pecuaristas, mesmo antes da expansão algodoeira. Nesses trechos, pequenos arrendatários sem-terra e eventualmente a própria família dos vaqueiros, produziam alguns gêneros de subsistência, como a mandioca, o milho, o feijão a melancia e o melão. Este esquema de roçado apresentava algumas vantagens para o proprietário.

---

[8]Idem,ibdem

[9]Andrade, Manuel C. de - op. cit., pg.168 -179.

Tal como ocorrera com os colonos das fazendas de café de São Paulo, a economia de subsistência no sertão libertava o fazendeiro de qualquer responsabilidade com a manutenção da força de trabalho sob seu controle[10]. Em segundo lugar, mas não com menor importância, a arrendamento de pequenas roças propiciava ao fazendeiro o recebimento de renda em produto, posto que lhe cabia uma parte, normalmente a metade da produção de algumas culturas que o interessavam, a exemplo das frutas, do açúcar no século XVII, do café no início do século XIX e do algodão em meados do século XIX[11]. Esta forma de pagamento de renda em produto, conhecida como sistema de meação, ainda se combinava com a apropriação de renda em trabalho, o famoso cambão, caracterizado pelo pagamento de um dia de trabalho gratuito nas roças e mesmo nos currais do grande proprietário.

O esquema acima descrito revela menos a existência de um setor de subsistência dentro dos latifúndios e mais um esquema específico de apropriação do sobretrabalho do pequeno arrendatário, sob a forma de renda em produto e em trabalho.

O caso do algodão ainda comporta um aspecto interessante frente as suas relações com a pecuária. Como já foi dito, a sua produção era realizada nos fragmentos da grande propriedade deixados à produção de subsistência, ao menos durante as estações chuvosas, quando o gado tinha à sua disposição alimento suficiente no restante da propriedade, o curral propriamente dito. Nos períodos secos, no entanto, o gado invadia o roçado de subsistência para pastorear com as folhas do algodoal, sem prejuízo dos

---

[10]Sobre as relações de produção na fazenda de café ver : Martins, José de Souza , op. cit., sobretudo a primeira parte, em que o autor discute a metamorfose da renda da terra em capital.

[11]Manuel Correia de Andrade faz menções a estas culturas antes da generalização da produção algodoeira. Ver: Andrade, Manuel C. de - op. cit., pg.168 -173

frutos, que seriam colhidos mais tarde. A situação do pequeno arrendatário obrigava-o assim a pagar renda em trabalho e em produto, como foi visto anteriormente, e ainda a valorizar o capital do fazendeiro investido no gado, o que era possível mediante o trabalho realizado na cultura do algodão, a um só tempo produto de articulação com o imperialismo e recurso à manutenção do rebanho, posto que, durante as secas, era parcialmente utilizado como pasto[12].

As relações do latifúndio algodoeiro-pecuário se estendiam para a zona de minifúndio, mas ainda também de pequenos arrendatário, conhecida como agreste. O agreste possui solos melhores e climas mais úmidos do que o sertão. A região foi ocupada por minifundistas e pequenos arrendatários da zona da mata. A economia da pequena propriedade pela produção de subsistência combinada com o assalariamento no corte da cana ou ainda com a produção de alguma cultura de mercado, como o próprio algodão. Os pequenos arrendatários tinham uma situação semelhante. Produziam para subsistência, assalariavam-se no corte da cana e necessariamente produziam alguma cultura de mercado, quase sempre o algodão, pois esta era a única maneira pagar o "foro" para o proprietário da terra.[13]

A situação do foreiro nordestino agravava-se mais quando o latifundiário "solicitava " o lote arrendado de volta. E isto poderia ocorrer

---

[12]O fato da agricultura de subsistência ser preterida em função da pecuária era frequentemente mencionado nos diagnósticos do Estado sobre o problema regional. Tratava-se, segundo o Estado, de uma manifestação evidente das injustiças que cercavam as relações do latifúndio com a economia de subsistência, o que de algum modo legitimava o projeto de extinção desta última. Ver : GTDN - Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, in: Versiani, Flávio R. e Barros, José Roberto M. de - Formação Econômica do Brasil : A Experiência da Industrialização, op. cit., p. p. 316 -317; Também Furtado, C. Dialética do Desenvolvimento, op. cit., pg.165-166

[13]Furtado, C. op. cit. pg.167-168

muito facilmente, bastava alguma valorização do gado, tal como ocorrera nos anos cinqüenta. Nestas conjunturas favoráveis ao gado, tanto o foreiro poderia ser expulso, quanto a renda poderia ser majorada a tais níveis que nem o trabalho no corte da cana e nem o algodão seriam suficientes para pagá-la[14].

A fragilidade do pequeno arrendatário sertanejo e agrestino e as formas de exploração a que estavam submetidos não deixaram de chamar a atenção de Celso Furtado, o que se verifica tanto no ensaio "*Dialética do Desenvolvimento*", quanto no texto base de fundação da SUDENE, o relatório do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), de 1959. Segundo Furtado, as relações típicas do nordeste algodoeiro-pecuário expunham à seca e ao desemprego exatamente aquele setor que era o mais frágil, isto é : o de "subsistência". Para o autor, ainda que o sistema de meação significasse uma injustiça, ele não representava o maior problema. Grave mesmo era o fato das culturas de subsistência serem substituídas pelo pastoreio durante os verões secos, ou na eventualidade de alguma valorização do gado, que obrigava o pequeno arrendatário a retirar-se das fazendas, e, eventualmente, a tomar contato com as Ligas Camponesas. Nesses termos, a solução do problema supunha a redefinição da estrutura econômica do complexo algodoeiro pecuário, cuja realização se daria pela extinção do setor de subsistência e pela modernização do latifúndio. Mas, tão importante quanto as transformações na estrutura econômica e social seria a redefinição das funções do Estado, que , desde a década de 30 , vinha operando muito mais no sentido de reproduzir estas relações, conforme veremos no tópico a seguir.

---

[14]Furtado, C. op. cit. pg.167-169

2. O Estado e a reprodução das relações sociais no polo algodoeiro-pecuário

Um sistema oligárquico de dominação se define menos pela base material que o sustenta e mais pelas articulações políticas que a classe ou segmento de classe dominante tem com o Estado . O tipo de controle que a classe de proprietários rentistas do sertão exercia sobre o Estado, parece-nos estar enquadrada nesta definição, conforme tentaremos demonstrar a seguir.

Enquanto no centro-sul o controle político sobre o Estado tinha que assimilar a existência das classes subalternas, mesmo que através de práticas de favor, no nordeste ele era exercido de um modo mais restrito, exclusivista, que passava ao largo das formas de disputa e legitimação noutros pontos da sociedade. Quanto ao nordeste algodoeiro-pecuário, isto ocorria em duas situações : primeiro no que respeita ao exercício da dominação político-institucional a nível local, sobretudo nos grandes estados algodoeiro-pecuaristas como o Ceará e a Paraíba, por fim, na apropriação privada do DNOCS pela classe de proprietários rentistas do sertão. Esta forma de hegemonia só poderia redundar na ampla utilização do Estado enquanto instrumento de perpetuação das condições que faziam da classe que o controlava a classe dominante.

Como já vimos antes, o movimento de 30 redefiniu as relações das classes sociais com o Estado Nacional. A nível dos esquemas de dominação ele se abriu à participação das várias classes e segmentos de classe ,preteridos pela hegemonia da oligarquia do café durante a República Velha.

Nessa transformação, o aspecto mais importante foi a crescente hegemonia da burguesia industrial de São Paulo, expressa em um sem-número de estímulos francamente industrializantes por parte do Estado.

O tipo de articulação política que.dava conteúdo ao Estado, resultante da "Revolução pelo Alto" , favorecia um tipo de divisão do poder que contemplava os interesses de outros segmentos dominantes, a exemplo do que ocorria com a classe de proprietários rentistas do sertão. A base de legitimidade deste Estado era exatamente : o compromisso possível com todas as classes que se articularam no movimento de 30. Complementarmente, o tipo de industrialização que se lograva no centro-sul dava uma base ainda mais sólida para este compromisso.

Deste modo, a industrialização do centro-sul se deu mediante o processo de Substituição de Importações, cuja característica básica era a contínua substituição de bens importados por outros fabricados aqui. Ocorre que a substituição de bens num determinado setor implicava sempre em novas necessidades de insumos, matérias -primas e bens de capital. Parte de tais necessidades o Estado as supriu mediante os investimentos nas indústrias de base. Os bens de capital , entretanto, continuaram a ser abundantemente importados, o que implicava em vários estímulos às culturas de exportação, independentemente da forma como elas eram realizadas.

Dentre as culturas que vão financiar a industrialização por substituição de importações destaca-se o café. Entretanto o algodão teve grande importância também. Assim, por exemplo, no sistema de bonificações e ágios às exportações, implantado em 1953 pela SUMOC, o

algodão estava enquadrado na segunda categoria de produtos a receber tais estímulos, ficando atrás do café apenas[15].

A importância do algodão nordestino como cultura de exportação já se evidenciava desde o início do século. Durante o processo de industrialização acelerada do centro-sul, porém, uma outra função lhe foi atribuída : a de satisfazer as necessidades da indústria têxtil que se desenvolvia em São Paulo[16]. Pode-se depreender o significado e as expectativas da burguesia industrial paulista para com o algodão nordestino através da seguinte fala de Roberto Simonsen, fundador do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo-CIESP, num texto intitulado " *Aspectos da História Econômica do Café*", de 1940[17].

Primeiramente, referindo-se à ampliação recente do consumo industrial do algodão, Simonsen apresenta a seguinte avaliação:

> *"(...) O consumo interno de algodão no Brasil eleva-se a cerca de 70.000 toneladas. Existem atualmente 55.000 teares e 1.600.000 fusos, o que dá uma produção anual de*

---

[15] Rio, AntônioS. e Gomes, Henrique C. - Sistema Cambial: Bonificações e ágios, in: Versiani, Flávio R. e Barros, José R.M. de , op. cit., pg.341-343.

[16] A princípio o algodão sertanejo também servia à indústria têxtil local, situada na zona da mata. Contudo, após 1930, com o fim das barreiras alfandegárias regionais, o nordeste foi invadido pelos Têxteis do centro-sul, contra os quais a indústria local não pode concorrer, ficando assim relegada ao papel secundário de produtora de tecidos grossos, para os quais continuou a se utilizar do algodão sertanejo, porém em escalas cada vez menores. Ver : Oliveira, F. , op. cit. p. 63.

[17] O Texto "História Econômica do Café" é de 1940. No entanto, nos utilizamos aqui da coletânea organizada pelo professor Edgard Carone, sob o título de "Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos", EDUSP/Cia Editora Nacional, S.P., 1973.

500.000.000 de metros de tecido de algodão(...)"
(Simonsen, R.. 1973)

Um pouco mais adiante, menciona a qualidade dos tecidos e sua competitividade no mercado externo:

> *"(...) Da qualidade desses tecidos fala bem alto o grande sucesso ultimamente obtido na exposição internacional realizada em Manchester. Igual sucesso alcançaram nossos tecidos nas Repúblicas do Prata, para onde, desde 1918, o Brasil vem exportando os produtos dessa indústria(..)"*
> (Simonsen, R. 1973)

O nordeste, segundo Simonsen, não apenas já era o maior produtor , como ainda o seu algodão era apontado como o principal responsável pela qualidade dos tecidos [18], de tal maneira que tudo indicava a necessidade de se expandir sua produção:

> *"(...)O Nordeste brasileiro é, talvez, neste momento, a região mais favorável para o estabelecimento da cultura em larga escala do algodão de fibra longa(...)"* (Simonsen, Roberto., 1973, p.p. 273 e 275)

A importância econômica do algodão em mais um elemento importante do pacto de dominação instaurado em 30, que preservara a estrutura oligárquica de poder fora do centro-sul. No caso do nordeste algodoeiro-pecuário, esta aliança chegou mesmo potenciar os esquemas

---

[18]Simonsen, Roberto - op. cit., pg.271-272

oligárquicos de dominação, uma vez que contribuiria para reproduzir as relações que lhe davam base. Este aspecto da questão pode ser verificado na forma assumida pela intervenção do Estado, notadamente através do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS que foi fundado em 1945.

Antes desta data, porém, o Estado já realizara algumas tentativas de intervenção, pontuais e restritas ao problema das secas. A primeira manifestação desta tendência pode ser observada com a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS , como resultado da seca de 1909. Em 1924, o IOCS torna-se Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS, e finalmente, em 1945 surge o DNOCS. Em todos os casos, tanto com respeito às inspetorias quanto ao próprio DNOCS, o controle direto era exercido pelo governo federal. Com a Constituição de 1934, no entanto, a união estabeleceu uma dotação anual da receita tributária para este tipo de obra. Este percentual, fixado em 4% dos tributos federais, foi diminuído para 3% na Constituição de 1946, contemporânea já do DNOCS[19].

O IFOCS num primeiro e o DNOCS depois, terão sua atuação caracterizada pelos benefícios trazidos à oligarquia algodoeira-pecuária. O primeiro aspecto a ser destacado era a valorização das grandes propriedades através da construção de açudes, poços e barragens. Observe-se que a construção dos açudes sempre objetivava beneficiar as grandes propriedades, isto quando não se localizavam dentro delas[20]. Quanto às

---

[19]Cohn,,Amélia - Crise Regional e Planejamento, Ed. Perspectiva, col. debates, S.P. , 1978, p. 59.

[20]A respeito da apropriação privada dos açudes AntônioCallado relata um episódio muito eloquente, a respeito da família Wicar, que possuía um açude dentro de suas terras, no município de Quexaramobin, no Ceará. O interessante neste caso é o fato de um dos filhos da família, José Cândido Wicar, ser o diretor

pequenas propriedades, podiam ser beneficiadas de modo marginal ,em alguns casos, ou serem devoradas pelas águas de açudes e barragens noutros[21].

Além da situação acima descrita, que denota o controle privado sobre as ações e as verbas do DNOCS , as imbricações entre o Estado e a Oligarquia também podem ser vistos num outro aspecto, relativo aos incentivos à cultura do algodão.

A primeira manifestação deste tipo privilégio pode ser notada nas adaptações do espaço à circulação da mercadoria, através da profusão de estradas não pavimentadas por toda área algodoeira[22]. O segundo ponto importante da atuação do Estado reside na sua importância para a reprodução das relações de produção no polo algodoeiro pecuário. Como já foi dito acima, o pequeno arrendatário poderia ter o roçado de subsistência muito facilmente invadido pelo gado durante as secas, tanto as mais curtas quanto as mais prolongadas. Esta circunstância poderia ocasionar processos de migração em massa da força de trabalho para a região litorânea, tal como se dera na década de 30 . Além do provável mal-estar que essas migrações devem ter causado à elite sediada nas cidades, outra conseqüência era o próprio esvaziamento dos latifúndios algodoeiro-

---

geral do DNOCS, o que denota o nível de controle da oligarquia sobre este órgão. Ver: Callado, A. - Os Industriais da Seca e os Galileus de Pernambuco, Ed. Civilização Brasileira, R.J., pg.12-13.

[21]Assim, por exemplo, a oligarquia algodoeira-pecuaria ficaria terminantemente contra a Lei de Irrigação proposta pela CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste), já no governo J.K. Segundo este projeto de lei , o Estado deveria estabelecer critérios mais rígidos para os processos de desaropriação nas áreas ocupadas pelos açudes, de tal maneira que mesmo os latifúndios a ela, contrariamente ao que ocorria até então, quando apenas os minifúndios se viam na contingência da desapropriação. Ver: Callado, A. op. cit., pg.16-18.

[22]Oliveira, F., op. cit., p.p.52-53

pecuaristas. A pessoa do migrante podia carregar consigo o pequeno arrendatário, que pagava foro, cambão, e ainda era a base humana de que se alimentava o coronelismo.

A construção de açudes e as frentes de trabalho abertas por órgãos como o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) e sobretudo pelo DNOCS vieram a solucionar aquele tipo de problema. Em primeiro lugar, a abertura de frentes de trabalho próximas aos latifúndios , garantia a proximidade do pequeno arrendatário . Pode-se que o salário mínimo pago nestas situações representassem para o trabalhados uma reserva monetária para eventuais despesas e mesmo para o pagamento de renda em outras circunstâncias[23]. Esta forma de utilização do fundo público viabilizava o aprisionamento da força de trabalho às relações de produção do latifúndio algodoeiro-pecuário e portanto contribuía com a reprodução dos conflitos de classes que o caracterizavam. Não devemos nos esquecer que a perpetuação dessas relações era condição para a própria expansão do polo algodoeiro-pecuário, contrariamente ao que ocorria na zona da mata, onde a presença das formas não capitalistas de mediação resultavam dos processos de involução do polo açucareiro-industrial, como veremos a seguir.

3. As relações de produção no polo açucareiro-industrial

---

[23]Deste modo, não apenas a oligarquia dependia das obras do DNOCS, mas também o própria arrendatário, que tinha nas frentes de trabalho a rara oportunidade de receber um salário mínimo durante o período das secas, conforme se pode observar na seguinte observação de AntônioCallado : *(...) o grande, em época de seca, põe o gado para pastar o algodão (aliás a poda do algodão é trabalho do gado mesmo) e manda os trabalhadores ganhar dinheiro no DNOCS. Quando chove, o DNOCS (que paga salário mínimo, o que o proprietário nordestino nunca faz) despede o cabra, que volta para a canga. Sonhando com uma eterna seca e pagamento do DNOCS(..)* in: Callado, A., op. cit., p. 21.

A ocupação da faixa úmida litorânea data do período de inserção do Brasil no Antigo Sistema Colonial. Como sabemos, lá se localizaram os principais produtores de açúcar da colônia, e também para lá se deu o maior fluxo de escravos do período colonial, pelo menos até o início do século XVIII, quando se inicia a expansão mineradora no centro do país.

Na zona da mata, sobretudo nos atuais estados da Bahia, Alagoas e Pernambuco, as doações de sesmarias estavam condicionadas às possibilidades de montagem de engenhos, com o que os eventuais beneficiados deveriam estar em condições de investir em maquinário e escravos. Nesse sentido, a relação social mais evidente era aquela que opunha senhor e escravo. Mas mesmo dentro dos engenhos , existia uma divisão do trabalho que exigia a presença de outros segmentos sociais, como os parcos trabalhadores assalariados e o morador de condição, ou foreiro.

O trabalhador assalariado existia para cumprir algumas poucas funções, cujo conhecimento técnico era estritamente necessário, a exemplo destes a seguir: o capelão, o feitor-mor, que era a principal autoridade depois do senhor-de-engenho, o feitor da moenda, o feitor de partido, o mestre de açúcar, o purgador e o caixeiro[24] . Além dos trabalhadores assalariados poderíamos encontrar ainda um tipo de lavrador independente, normalmente dedicado ao cultivo da cana. Empregando trabalho familiar e destituído de capital, este pequeno lavrador pagava com a metade de sua produção a utilização das instalações dos grandes engenhos, em torno dos quais procurava fixar-se.[25]

---

[24] Andrade, Manuel C. de pg.77-78

[25] Idem, pg.73 e 74. Em Caio Prado Jr. e Celso Furtado, nos respectivos *"História Econômica do Brasil"* e *"Formação Econômica do Brasil"*, as menções à economia de subsistência e às funções dos homens

Dentro dos engenhos existia ainda um outro tipo de pequeno lavrador, conhecido como morador de condição. Ele arrendava os trechos mais distantes do engenho e se dedicava a culturas de subsistência, associadas a alguns poucos gêneros que eventualmente poderia vender. Além de constituir uma espécie de braço armado do senhor de engenho, o morador ainda estava obrigado a pegar um módico foro anual, além do cambão nos períodos de plantio ou corte da cana[26].

Estas classes e segmentos de classe compuseram a estrutura social do nordeste açucareiro ao longo de todo o período colonial, e mesmo durante o império. Na segunda metade do século XIX , no entanto, emergiria uma nova conformação social, na qual ganha em importância o antigo morador , além de expandir-se o assalariamento.

A expansão do assalariamento está ligada à proliferação de usinas de açúcar, em substituição aos antigos engenhos , sobretudo no recôncavo baiano e nos estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe . O surgimento dessas usinas reflete o processo de acumulação logrado em situação anterior, quando a produção era ainda realizada com o trabalho escravo[27]. Entre o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, dois episódios viriam a estimular a instalação de tais usinas. O primeiro deles foi o próprio crescimento do mercado interno, que em 1901 consumia 70% da produção nordestina. O segundo foi a eclosão da I Guerra Mundial, que propiciaria à produção nordestina uma nova entrada no mercado europeu,

---

livres no período colonial são muito raras, o que nos obriga a enfatizarmos as considerações de Manuel C. de Andrade.

[26]Andrade, Manuel C. de , op. cit., pg.77-78.

[27]Oliveira, F. de , op. cit., p. 60

desta vez para substituir o açúcar de beterraba[28]. Esse novo espaço, no entanto, não foi preenchido pelos antigos engenhos , mas pelo capital industrial, cuja acumulação primitiva se engendrara ainda no sistema escravista. A princípio, as próprias usinas praticavam o pequeno arrendamento como forma de ter garantido o abastecimento de cana. Neste caso, os pequenos arrendatários costumavam pagar aos usineiros com a cana, em torno de 20% do total que produziam[29]. A norma, no entanto, foi das usinas se libertarem do pequeno morador . Assim, as áreas destinadas às culturas de subsistência foram sendo preteridas pela cultura de cana em larga escala, para qual o trabalho assalariado foi sendo utilizado cada vez mais freqüentemente.

Se de um lado a proliferação de grandes usinas deu lugar à expansão do assalariamento e do capital industrial, de outro ela estimulou a reprodução das formas não capitalistas nos antigos engenhos de fogo de morto. Alguns proprietários de engenho, diante da crise do açúcar na segunda metade do século XIX, resolveram arrendar suas propriedades em pequenos lotes, sobre os quais cobravam um aluguel anual em dinheiro, o foro. Em algumas situações os pequenos arrendatários obtinham esses recursos mediante a venda de gêneros de subsistência, notadamente as frutas, aos núcleos mais urbanizados. Em outras, pela venda de açúcar às grandes usinas ,que então se instalavam no lugar dos antigos engenhos.

As articulações do capital industrial com as formas não capitalistas se dariam ainda de outra maneira. A proliferação das usinas estimulou uma certa divisão do trabalho entre elas e os engenhos de fogo morto , que

---

[28]Andrade, Manuel c. de, op. cit. pg.93-95

[29]Idem, ibdem

passaram à condição de fornecedores de cana. Neste caso, o pequeno arrendamento combinava a cultura de subsistência com a produção de cana, nos próprios lotes ou no domínio senhorial. Nessa situação, o pequeno arrendatário não apenas pagava o foro anual em dinheiro, como ainda se via na contingência de pagar o "cambão" nas porções que ainda estavam sob controle do proprietário do engenho, sobretudo nos períodos de plantio e corte da cana.

Há uma certa semelhança entre esta situação e aquela já descrita anteriormente com respeito ao sertão. Como já vimos, o pequeno arrendatário era freqüentemente expulso em função da ocupação do lote pelo gado. Na zona da mata esta situação irá se repetir , só que com a cana, notadamente após a II Guerra Mundial.

No capítulo I vimos que, o processo de substituição de importações no Brasil recebeu um poderoso estímulo após a II Guerra Mundial, quando as exportações brasileiras foram bastante valorizadas no mercado externo[30]. Dentre os produtos valorizados encontrava-se o açúcar, o que implicaria também na ampliação do consumo de cana por parte das usinas. Este fato potencializaria o nível de exploração sobre os pequenos arrendatários e resultaria na organização política de tais trabalhadores nas Ligas Camponesas.

A conjuntura de valorização da cana incidiria sobre as relações entre os proprietários dos engenhos e os foreiros de duas maneiras. Antes de mais nada havia uma tendência à substituição da área dedicada às culturas de

---

[30] A boa fase das exportações brasileiras, contrariamente ao que ocorria no resto da América Latina seria assim um dos fatores que de aceleração do processo de substituição de importações no pós-guerra. Ver; Tavares, Maria da C. , op. cit., pg.68-73

subsistência[31] , com isto o pequeno arrendatário ficava na contingência de ser expulso da terra. Naqueles casos em que a expulsão não era imediata, os proprietários procediam à elevação do foro. A majoração do foro aumentava a situação de penúria do pequeno arrendatário, posto que a elevação de sua renda monetária esbarrava em alguns limites intransponíveis, restrita que estava à venda de alguns poucos gêneros alimentícios no mercado urbano e à remuneração eventualmente obtida na agroindustria do açúcar.

Paralelamente à elevação do foro ainda ocorria um outro processo, expresso na ampliação dos dias de trabalho gratuitos que os pequenos arrendatários pagavam aos proprietários dos engenhos de fogo morto e nas próprias usinas. Em outros termos, isto significa a diminuição do tempo de trabalho destinado ao roçado e a ampliação do sobretrabalho pago ao proprietário da terra sob a forma do cambão. Manuel Correia de Andrade chega a estimar em cinco e até seis dias a elevação do cambão no período que se estende de 1945 a 1955, o que inviabilizava completamente a produção de subsistência e forçava os foreiros a abandonarem os lotes anteriormente arrendados, ampliando assim o número de desempregados nos centros urbanos.

Pelo exposto acima fica claro então que a expansão da agroindustria do açúcar convivera com as formas não capitalistas de produção. Em determinado momento, porém, quando a cana foi supervalorizada, o foro e o cambão se elevaram de uma tal maneira que a contrapartida do pequeno

---

[31]As culturas de subsistência ainda cumpriam o papel de baratear o custo de reprodução da força de trabalho nos núcleos urbanos, o que evidencia mais um mecanismo de articulação das formas não capitalistas com o processo de acumulação baseado no trabalho assalariado. Ver: Sá Jr., Francisco - O Desenvolvimento da Agricultura Nordestina e as Funções da Agricultura de Subsistência- in: Estudos CEBRAP número 3, janeiro de 1973.

arrendatário, expressa nas culturas de subsistência, ficaria inviabilizada. Além do aumento da pobreza, este processo ainda redundaria na radicalização política dos trabalhadores, manifestada na insubordinação contra a elevação do foro, do cambão e finalmente contra o arbítrio dos grandes proprietários, conforme veremos também, ainda neste capítulo, com a trajetória das Ligas Camponesas.

4. O Estado e a reprodução das relações sociais no polo açucareiro-industrial

Como no caso anterior, a análise das relações do Estado com as classes dominantes no polo açucareiro-industrial tem a intenção de pontuar as características desse processo, isto com o fim de diferenciar as formas e os objetivos da intervenção após 1955. Também aqui restringiremos a discussão ao período iniciado com o movimento de 30, considerando-se que nele se gestaram as condições políticas específicas que determinaram o enquadramento do nordeste nas políticas de desenvolvimento típicas do período desenvolvimentista.

O veículo de mediação das relações do Estado com o nordeste açucareiro-industrial será o IAA (Instituto do Açúcar e do Álcool), fundado em 1933, diretamente vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio. A criação do IAA foi motivada por uma circunstância imediata, expressa pela crise de superprodução do açúcar, cuja precipitação se deve ao fechamento do mercado externo a partir de 1929. Tal como ocorrera com o café, esta

forma de intervenção do Estado revelava a preocupação com a tendência latente no setor açucareiro a novas crises de superprodução[32]

O instrumento de controle à produção açucareira só viria a ser definido no ano de 1934, quando o IAA definiu cotas de produção às regiões produtoras de açúcar, basicamente a zona da mata nordestina, o Rio de Janeiro e o interior de São Paulo. Os estados produtores do nordeste foram os agraciados com a maior cota , 63% da produção nacional. A definição das cotas, bem como dos demais estímulos, por exemplo os canais de financiamento, faziam tábula rasa das formas e relações de produção que estavam na base da produção desta mercadoria. Nesses termos, a ação do IAA também se convertia num fator de reiteração das formas não capitalistas de produção no polo açucareiro-industrial[33].

Este processo seria muito semelhante ao que ocorria nas relações do Estado com a oligarquia algodoeira-pecuária, mas há uma diferença fundamental aqui. Enquanto o Estado, no caso do DNOCS, não impunha nenhuma limitação à expansão do polo algodoeiro-pecuário, ele a definia para o nordeste açucareiro-industrial, a partir do momento em que reconhecia a concorrência dos usineiros do sul do país.

Ainda que se reconheça a prevalência da burguesia açucareira do nordeste, que ficara com a parte do leão na distribuição das cotas, o simples fato de se submeter à divisão nos indica que o tipo de controle político que ela exercia sobre o Estado diferia daquele exercido pela oligarquia algodoeiro-pecuarista. No que se refere à questão da produção industrial do

---

[32]Ianni, O., op. cit., p.p.24-26 e Cohn, Amélia, op. cit., p. 125.

[33]Oliveira, F. de , op. cit. , p. 60.

açúcar existia uma disputa, que o Estado reconheceu com o sistema de cotas[34].

Se o projeto do Estado não era exatamente o de preterir os interesses da burguesia açucareira do nordeste em função dos interesses dos usineiros do sul, o resultado do sistema de cotas foi , no entanto, a crescente supremacia dos últimos. O sociólogo Francisco de Oliveira enumera algumas das razões que explicariam esse resultado. Antes de mais nada, ao abrir espaço para a produção de açúcar no sul do país, motivou-se as transferências de capitais do café para a produção açucareira em outros pontos do interior paulista . Porém, contrariamente ao que ocorria no nordeste, a expansão verificada nos estados do centro-sul se pautava pela generalização de formas capitalistas de produção, o que lhe imputava algumas vantagens, dentre elas maior produtividade. Como o sistema de cotas ainda definia preços mínimos, calcados exatamente nos custos de produção mais elevados do nordeste, a burguesia açucareira do sul lograva se apropriar de renda diferencial, com o que a sua expansão se potencializava ainda mais que a do concorrente[35].

O dinamismo da produção sulista, notadamente aquela realizada no interior de São Paulo, e a relativa ineficiência dos produtores nordestinos em atingir cotas e baratear custos, propiciaram , em primeiro lugar, o abastecimento dos mercados do centro-sul com a produção que ali mesmo se

---

[34] Amélia Cohn alude ao fato de que o algodão de São Paulo também tornou-se um concorrente do nordestino. Isto contudo, não elide a evidência de que as relações do Estado com a oligarquia algodoeira-pecuária tinha uma outra qualidade. Nesse caso o Estado só fez perpetuar as condições de expansão do polo algodoeiro -pecuário, enquanto que o polo açucareiro-industrial foi institucionalmente controlado em sua expansão, além de ser suprimido pelo concorrente do centro-sul, cuja entrada no mercado de açúcar também se produziu às expensas do espaço aberto pelo IAA. Ver: Cohn, A. , op. cit., pg.25-27

[35]Oliveira, F. de , op. cit., pg.68-69

realizava. Finalmente, por volta dos anos 50, a produção paulista já invadia o mercado externo, tradicionalmente controlado pelo nordeste. O problema, no entanto, não residia tanto na concorrência, mas na própria supremacia do açúcar paulista, em termos de qualidade, preços e lucratividade. Não por acaso, na primeira metade da década de 50, quando o açúcar brasileiro valorizava-se no exterior, os representantes da burguesia açucareira do nordeste se insurgiam contra a voracidade dos produtores paulistas, que já lhes arrebatara os principais mercados internos e agora tendiam a fazer o mesmo com o externo.

Não obstante ter promovido a supremacia da burguesia açucareira de São Paulo com o sistema de cotas, o IAA sempre esteve sob controle de representantes da burguesia açucareira do nordeste[36]. Isso explica o posicionamento do órgão frente ao problema do "ímpeto" dos paulistas, conforme se pode notar na citação a seguir, originária de uma palestra proferida no Rotary Clube de São Paulo. O autor da palestra foi o Sr. Clemente Marini, naquele momento presidente do Banco da Bahia, e pela coincidência de suas posições com as do IAA, o instituto resolveu publicá-la no boletim acima referido, em dezembro de 1959:

> " *(...) Os fretes caros entre os portos do Nordeste e os do sul constituem, entretanto, uma proteção para a indústria açucareira que aqui se estabelecesse, contando ainda com estações regulares, terras ótimas, liberadas pela crise da lavoura do café, mas que poderiam ser empregadas na produção de cereais, ou na pecuária, e a assistência de um parque industrial eficiente e de um*

[36]Oliveira, F. de, op. cit., p. 67

sistema bancário desenvolvido. Cedo o governo federal apercebeu-se do risco que corria a tradicional indústria do Nordeste, intervindo na direção da economia açucareira e estabelecendo o regime de cotas de produção. Mas o ímpeto põe em todos os empreendimentos materiais a que se dedica e com o qual tem feito a sua grandeza e em magna parte a do Brasil, rompeu todas as barreiras. Depois de se haver tornado auto-suficiente em matéria de açúcar, empreendeu e realizou a conquista dos outros mercados do sul, deles gradativamente expelindo o açúcar nordestino e invadindo afinal a última área que a este restava, a do mercado importador estrangeiro, submetido a uma luta de preços sem quartel e onde somente podemos comparecer na base da proteção oficial e manipulações cambiais complicadas(...) " (Problemas do Nordeste, In: Brasil Açucareiro, dezembro de 1959, p. 359).

Assim, a ação do Estado no nordeste açucareiro-industrial reproduziu as formas e relações de produção que o caracterizavam. Talvez não se possa dizer que este fato também tenha reproduzido as próprias condições de sua estagnação, aliás parece mesmo que se pretendia preservar o antigo nordeste açucareiro-industrial. Contudo, ao perpetuar as formas não capitalistas de produção, de um lado, e estimular a produção capitalista ,de outro, o Estado terminou por assegurar, ainda que indiretamente, a supremacia da burguesia açucareira do sul, e mais especificamente de São Paulo. A partir dessa constatação é possível aventarmos uma outra possibilidade : relegada a uma posição cada vez mais frágil na sua luta contra as formas mais dinâmicas de

produção do centro-sul, a burguesia açucareira açucareira do nordeste teria que levar a extremos o aproveitamento dos fatores constitutivos do polo mais "atrasado", o que implicaria na agudização da luta de classes. Em relação a essa questão é importante nos lembrarmos que foi exatamente na região das usinas e dos engenhos de fogo morto que as Ligas Camponesas surgiram, e aí também o movimento social mais cresceu.

5. As Ligas Camponesas : da insubordinação à radicalização

O surgimento das Ligas Camponesas está relacionado aos conflitos entre os foreiros e o proprietário do Engenho Galiléia, em 1954, no Município de Vitória do Santo Antão, em Pernambuco. O Galiléia era um engenho de fogo morto, que desde a década de 40 estava arrendado para 140 famílias, aproximadamente 1.000 pessoas. A área arrendada era de 500ha., a força de trabalho dos arrendatários era basicamente familiar, e além da produção para subsistência, logravam pequenos excedentes para a comercialização (legumes, frutas, mamona e algodão).

Como vimos anteriormente, os engenhos de "fogo morto" tornaram-se uma constante nas áreas marginais às usinas de açúcar da Zona da Mata pernambucana, particularmente entre os anos de 1931- 40, quando ocorreram significativas quedas nos preços internacionais do açúcar. Esta situação, levaria muitos proprietários da região a "forar" suas terras exatamente para aquele contigente populacional que não estava sendo absorvido pela economia de exportação.

Os mecanismos básicos de que se utilizavam os proprietário para a cobrança da renda da terra eram o "foro" e o cambão. O "foro" era uma obrigação anual, paga em dinheiro, geralmente oriundo da comercialização

dos excedentes da economia de subsistência, ou ainda da comercialização das culturas de mercado, como o próprio açúcar .O cambão representava o pagamento da renda sob a forma de trabalho não pago, de dez a vinte dias por ano[37] , sendo que, em algumas situações, não era incomum a permuta do cambão pela renda monetária, majorando assim o foro anual.

No caso do Galiléia, o aluguel anual por hectare, no ano de 1954, era de CR$ 1.000,00. Levando-se em conta que cada família arrendava por volta de 3,5 ha., e que naquela região o preço do ha. de terra oscilava entre CR$ 10.000,00 e CR$ 15.000,00, constata-se que em dois anos o proprietário auferia um montante de renda que eqüivalia ao valor total da terra[38] .

Neste mesmo ano de 1954, o foreiro José Hortêncio, que acumulava uma dívida de CR$7.000,00 de foro anual, é ameaçado de expulsão pelo proprietário do Galiléia. José Hortêncio e outros foreiros do engenho procuraram então a José dos Prazeres, antigo militante do Partido Comunista Brasileiro nesta região, e este os aconselhou a fundarem uma associação, que teria por objetivo a aquisição de um engenho para os foreiros do Galiléia.

Premiados pela situação e animados com as proposta de José dos Prazeres, os foreiros fundaram a Sociedade Agrícola dos Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco-SAPPP, uma sociedade de ajuda mútua, que a princípio coordenaria esforços para que os galileus instituíssem uma escola, constituíssem um fundo funerário, e adquirissem assistência técnica e implementos agrícolas capazes de melhorar a produtividade do trabalho.

---

[37]Andrade, Manuel C. de - Ligas Camponesas e Sindicatos Rurais no Nordeste, in: Temas de Ciências Humanas número 8 , São Paulo, 1980, p.119

[38]Bastos, Élide R. - As Ligas Camponesas, Petrópolis, Vozes, 1984, p.45

O fato dos "galileus" terem convidado o proprietário do engenho - Oscar de Arruda Beltrão - para presidir a SAPPP, parece-nos indicar uma compreensão ainda incipiente dos reais problemas por que passavam. Contudo, esta primeira "ilusão" rapidamente se esvaiu, pois o Sr. Oscar Beltrão, instado por seu filho, não aceitou a presidência da SAPPP e ainda tentou interditá-la[39] .

Por conta da ação ostensiva do proprietário do engenho, os foreiros do Galiléia procuraram ajuda na Assembléia Legislativa do Estado, na qual são aconselhados a solicitar assistência jurídica a um jovem advogado, Deputado Estadual pelo Partido Socialista Brasileiro, chamado Francisco Julião. Imediatamente, Julião passa a assisti-los e à medida em que este caso começa a ganhar notoriedade pública , inúmeros outros, bastante semelhantes, vão parar à mesa do advogado. Diante disso, o problema deixa de ser tratado como uma questão jurídica e sua real dimensão política ganha contornos mais nítidos[40].

Utilizando-se de suas prerrogativas parlamentares, Julião passa a denunciar da tribuna os mecanismos do foro e do cambão . Ao mesmo tempo, no próprio Engenho Galiléia, os foreiros fortalecem os laços organitizativos, agora com uma compreensão mais aguda do problema, que se expressa inclusive na emergência do ex-feitor - o Zezé da Galiléia - como

---

[39]Callado, Antônio - op. cit., p. 36

[40]Ao lado do Galiléia, no mesmo município, o proprietário do Engenho Serra realizava as mesmas exações que deram lugar à mobilização dos "galileus", sem contar o problema da varíola , que já atingira boa parte das crianças. Este seria apenas mais um exemplo, mas pelo que foi dito até agora é de se imaginar que tratava-se de um problema efetivamento generalizado. Ver: Callado, A. - Tempo de Arraes, Ed. Paz e Terra, R.J., 1980, pg.67-70

líder do grupo. Em pouco tempo, o caso do Engenho Galiléia e a atuação dos foreiros ganham as páginas da imprensa, que se encarregará de batizar o movimento com o nome de "Ligas Camponesas", numa alusão às antigas ligas, controladas pelo Partido Comunista , na década de 40[41].

Deve-se salientar que em meio à luta dos galileus , o NE brasileiro estava sendo sacudidos por profundas alterações políticas e ideológicas, especialmente pelas análises e propostas para os problemas regionais. Na esteira do desenvolvimentismo nacionalista do governo J. K ., iniciaram-se uma série de articulações político-eleitorais, congressos e mobilizações populares que questionavam os privilégios políticos das oligarquias tradicionais e a estrutura fundiária concentracionista e excludente. Essa discussão será aprofundada no próximo capítulo, particularmente no que respeita aos diagnósticos e políticas de desenvolvimento propostos pelo Estado. Ainda assim, faz-se necessária, para o momento, uma breve descrição dos principais episódios que envolveram diretamente a participação das Ligas e que de algum modo exprimem seu amadurecimento político-ideológico.

No que diz respeito ao avanço dos movimentos sociais e à radicalização do processo político, é o 1° Congresso Camponês do Nordeste que se sobressai como marco histórico para a região, exatamente porque nele se delinearam a estrutura organizativa e as estratégias de arregimentação dos camponeses pelas Ligas Camponesas[42].

---

[41]Bastos, Élide R., op. cit., pg.20-21. Ver também Azevedo, Fernando - As Ligas Camponesa, Ed. Paz e Terra, R.J., 1982, especialmente as pg. 56-57, nas quais este autor destaca a presença marcante de antigos militantes do PCB na organização das Ligas Camponesas.

[42] Ainda que a base das Ligas Camponesas estivesse nos pequenos arrendatário, o movimento acabaria por adentrar, ao menos no nível da formulação programática, a outros segmentos, como os assalariados e os

Realizado no mês de setembro de 1955, os debates do Congresso foram profundamente marcados pelos problemas e soluções que se anunciavam para o caso do Engenho Galiléia. No Congresso, a SAPPP assume-se ideologicamente como "Ligas" e estabelece as diretrizes básicas para a organização e atuação do movimento. Tais definições se desdobravam em duas orientações: o primeira seria consolidação uma estrutura mais hierarquizada, cujo vértice estaria no Conselho Deliberativo, formado por 13 membros, em geral militantes ou parlamentares do Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista Brasileiro, intelectuais, estudantes e lideranças camponesas. Além de centralizar o planejamento da ação, o Conselho, por se localizar na cidade, cumpriria também o papel de denunciar a opressão sobre os camponeses, arregimentar outros setores sociais a apoiarem as Ligas, e, no bojo de sua prática, colocar em tela a discussão sobre a Reforma Agrária. A segunda orientação, ainda na esfera da estruturação do movimento, foi a tentativa de padronizá-lo através de um estatuto único, baseado no da SAPPP, e ao qual todas as Delegacias regionais deveriam se submeter.

Foi a solução do problema do Galiléia que deu novo alento ao movimento camponês que então se gestava, ao mesmo tempo em que o colocaria em rota de colisão com as políticas do poder público para as questões explicitadas pelas Ligas.

---

pequenos proprietários. Isto nos leva a utilizar um conceito tão vago como o de camponês, sempre que nos referirmos às estratégias que as Ligas definiram para si próprias. Por isto mesmo, o conceito não pretende um enquadramento muito rígido, sob pena de reduzir excessivamente a variedade de segmentos subalternos daquela formação histórico-social. Sobre a dificuldade de se definir o conceito de camponês ver: Martins, José de Souza - Os Camponeses e a Política no Brasil, Ed. Vozes, Petrópolis, 1986. Também Shanin, Teodor - A Definição do Camponês: Conceituações e Desconceituações . O Velho e o Novo Em Uma Discussão Marxista, in: Estudos CEBRAP, 26, 1980.

O êxito obtido pelos foreiros do Galiléia, com a desapropriação do Engenho no início de 1960, acabou de fato por atear fogo no rastilho das Ligas Camponesas, que neste mesmo ano logram uma expressiva expansão Regional: em 1960 passaram a contar com associados em 26 municípios pernambucanos, além de adentrarem à Paraíba, Piauí, Ceará, Alagoas e à zona baiana do São Francisco. Ainda que Pernambuco mantivesse a primazia na organização do movimento, tanto pelo número de filiados, em torno de 35 mil, quanto pelo nível de mobilização dos camponês, as Ligas adentram a toda região, chegando a possuir 80 mil filiados neste momento.

Dava-se assim, com a desapropriação do Galiléia, o primeiro passo positivo para um bom termo do impasse. Sem dúvida, a desapropriação representou uma vitória do movimento, até porque o Galiléia já se tornara o principal símbolo das Ligas Camponesas. Mas esta vitória também serviu para demonstrar as limitações dos projetos de reforma agrária originários poder público constituído. De fato, o Governador Cid Sampaio da União Democrática Nacional - UDN, ao promover o processo de assentamento dos foreiros através da recém criada Cia de Revenda e Colonização - C.R.C. , procurava cortar o mal pela raíz, alijando as Ligas de qualquer possibilidade de controle político sobre um eventual processo de distribuição de terras. É evidente que a política de reforma agrária da burguesia açucareira, da qual o Governador era egresso, deslocava o eixo do problema: de uma questão de ordem social e política tornava-se um problema de caráter administrativo, sob total e absoluto controle da burocracia do poder público estadual.

A C.R.C. foi o artifício encontrado pelo Estado e grandes proprietários para simplesmente neutralizar as tensões nas áreas de maior risco social e político, distribuindo terras de modo controlado e inteiramente

dentro do permissível pela Constituição e pelo direito à propriedade[43] . Outrossim, visto que as desapropriações só poderiam ser feitas de acordo com o as limitações constitucionais, que previam indenizações prévias em dinheiro, a perspectiva de uma ampla reforma agrária tornava-se cada vez mais longínqua, posto as debilidades orçamentarias do governo.

Não se deve imaginar, entretanto, que o crescimento das Ligas se deu apenas no plano numérico, após a desapropriação do Galiléia. Também nos níveis político e ideológico há uma considerável guinada das proposições do movimento social, sobretudo após evidenciarem-se os limites da ação oficial.. Podemos dizer que o avanço político ideológico das Ligas se dá em quatro dimensões: 1. o fortalecimento da atuação autônoma e intransigente; 2. a exigência de que o Estado deixasse de ser um refém dos grandes proprietários de terra, e passasse a operar o "fundo público" no sentido de garantir uma política agrícola e de distribuição de terra aos camponeses; 3. a atuação política-institucional no sentido de obrigar o Estado a assegurar direitos políticos e trabalhistas à toda população rural ; 4. por fim, mas não com menor importância, a politização de problemas como a cobrança de renda e a concentração da propriedade da terra, o que supunha soluções de âmbito nacional, a serem empolgadas pela ação politicamente consciente e radical dos camponeses [44].

---

[43]Bastos, Élide R. , op.. cit., p. 121

[44] Todos estes pontos estão especificados nos "*dez mandamentos da Ligas Camponesas*" in: Andrade, Manuel C. de, op. cit., p. 122.

No momento das definições acima apresentadas, os problemas da concentração da terra e da reforma agrária já estavam postos como questões nacionais, ainda que manifestadas por distintos mediadores políticos: as Ligas no nordeste, no sul o Movimento de Agricultores Sem Terra - MASTERfundado pelo patrocínio do então governador Leonel de Moura Brizola , e em todo o país com a campanha de sindicalização, promovida por setores ligados à Igreja Católica e pela União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil - ULTAB, então hegemonizada pelo P.C.B.

Dos grupos que acima apresentamos, as Ligas apresentavam o maior potencial de crescimento, agora já a nível nacional, enquanto que o P.C.B. ainda se constituía na principal referência político-partidária para esquerda brasileira. As divergências entre ambos, que ainda não haviam se explicitado até 1960, começaram a emergir com a visita de Julião à Cuba, em 1960, e atingem o paroxismo no 1° Congresso de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, realizado em Belo Horizonte, Minas gerais, em novembro de 1961.

Em 1960, Julião visita Cuba numa clara alusão de apoio ao que ocorrera neste país, após a vitória de Fidel Castro. O P. C. B., que se achava envolvido na campanha do marechal Lott à Presidência da República, repudiou a atitude de Julião, principal liderança nacional das Ligas, pois poderia comprometer a campanha do candidato que daria prosseguimento à etapa em que, na visão do P. C. B., encontrava - se a revolução brasileira, isto é : de caráter democrático-burguês e anti-imperialista[45] .

---

[45]Medeiros, Leonilde S. de - História dos Movimentos Sociais no Campo, Ed. FASE , R.J., 1989, pg.54-55

De fato, as interpretações que o P. C. B e as Ligas possuíam acerca do caráter da revolução pareciam ser bastante distintas , e por conta disso também o eram os encaminhamentos que Ligas e P. C. B propunham à reforma agrária e ao papel dos camponeses no processo político, conforme se pode perceber nos debates entre ambos por ocasião do Congresso Camponês de Belo Horizonte. Para o P. C. B., encontrava-se o Brasil na fase democrático-burguesa da revolução nacional. A reforma agrária, nessa situação, seria conquistada dentro dos estritos limites do direito burguês à propriedade. Nesse processo, os camponeses seriam uma força auxiliar, submetida às orientações da aliança da classe operária com a burguesia nacional. Para as Ligas, no entanto, a luta pela terra apontava para a perspectiva da revolução socialista, na qual o campesinato, aliado aos setores populares urbanos, desempenharia o papel de força propulsora[46].

Com uma ampla cobertura da Imprensa, em virtude da importância que a questão agrário-camponesa ganhava a nível nacional, o Congresso de Belo Horizonte terminaria por aprovar um documento cujo o conteúdo expira a vitória das Ligas Camponesas, possibilitada por uma cisão interna no P.C. B[47]. A vitória das Ligas no Congresso de belo Horizonte exprime a radicalização dos setores sociais envolvidos com as problemáticas da terra e da opressão de que era vítima o camponês. No que diz respeito aqueles que poderiam ser definidos como adversários das Ligas, as ações começaram a se pautar por duas óticas: a intimidação e a tentativa de neutralização do movimento. É assim que se pode compreeender os dispositivos bélicos dos grandes proprietários; a repressão oficial sobre membros da Ligas e a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI instaurada

---

[46]Idem, ibdem

[47]Idem, ibdem

no Congresso Nacional, em 1962 ,sobre as atividades do movimento.

A radicalização das Ligas e o potencial de explosão do campesinato nordestino se tornaram tão graves que o próprio imperialismo norte-americano não se eximiu de intervir. O paroxismo da intervenção norte-americana se deu com a elaboração do 1° Relatório sobre o Nordeste da Comissão Mista da Aliança para o Progresso, sob a chefia do ex - embaixador norte - americano Merwin Bohan. Este relatório fez "sugestões" tão explicitas quanto à necessidade de se barrar o avanço das Ligas camponesas, que o próprio Governo brasileiro não pode aceitá - lo de modo que foi necessária uma segunda versão, que servirá de documento final da Aliança para o Progresso, e da qual as menções às Ligas foram suprimidas 48.

No que diz respeito ao governo brasileiro, as ações se orientaram no sentido de esvaziar o potencial de crescimento autônomo do movimento camponês. Nesse sentido, o governo Goulart propôs um rol de medidas que apontassem para eventuais concessões, sempre com objetivo de estancar o crescimento do movimento social.

Podemos apontar três linhas de ação do Estado, cujos conteúdos confluem com a perspectiva acima proposta: 1. a transformação da "luta pela terra" em um projeto de "reforma agrária" sob total controle do Estado; 2. enquanto instrumento de viabilização da proposta anterior, os projetos de "colonização e cooperativismo"; 3. a extensão da "legislação trabalhista" ao campo, o que impediria o avanço das Ligas sobre os trabalhadores

---

[48] Sobre a forma de intervenção do imperialismo norte-americano no nordeste, ver : Oliveira, F. de , op. cit., p.p.120-121. Neste livro também se encontra uma transcrição da primeira versão do relatório acima aludido.

assalariados, ao mesmo tempo em que os colocaria sob controle do Estado, através da estrutura sindical oficial[49] . Claro que tais medidas não bastariam. O Estado, desde a gestão Juscelino Kubistcheck., tinha clareza acerca das "determinações estruturais" do problema político , o que supunha a realização de profundas reformas, cujos principais aspectos aprofundaremos apenas no próximo capítulo, bastando no momento registrar o fato.

Quanto às Ligas Camponesas, já observamos o seu rompimento com a postura "reformista" no que tange à questão agrária, o que é de fácil compreensão se considerarmos as dificuldades encontradas mesmo em unidades da federação com governos populares, nos quais os limites institucionais para a reforma agrária eram bastante rígidos, posto que esbarravam nos direitos constitucionais à propriedade e no poder político das oligarquias regionais. Segundo as lideranças das Ligas Camponesa, a solução mais consistente para o problema supunha então uma alteração na correlação de forças a nível nacional , calcada na hegemonia dos setores mais diretamente interessados no fim do monopólio de classe sobre a terra.

É pois no bojo do debate sobre os rumos do processo político brasileiro - pautado pelos marcos da revolução socialista, reforma ou golpe - que as Ligas não só se definem pela "via socialista" como ainda assimilam as teses foquistas sobre a guerrilha rural. A opção pelo dispositivo militar não se deu, contudo, sem dissenções internas, entre, de um lado, o Partido Comunista do Brasil (adepto da guerrilha rural) , e de outro Francisco Julião (adepto da guerrilha urbana e da manutenção do trabalho legal). O certo é que com a vitória das teses do PC do B as ligas passaram a ter um

---

[49]Bastos, E.R. , op. cit., pg.85-97.

braço armado com total autonomia política. Julião, na tentativa de evitar a fragmentação do movimento e de não perder o controle político sobre as Ligas, funda o Movimento Radical Tiradentes, cujo principal objetivo era a rearticulação do trabalho de massas junto aos camponês e aos demais setores populares.

Podemos dizer que este momento inicia o processo de descenso das Ligas. O Movimento Radical Tiradentes não conseguiu restaurar a unidade anterior à dissensão acima mencionada. Ao mesmo tempo, no início do mês de novembro de 62, o dispositivo militar montado no interior de Goiás é desbaratado pelo exército, contribuindo sobremaneira para ressaltar e aprofundar o isolamento das Ligas [50].

Neste quadro, o Conselho Nacional das Ligas aventa a proposta de reformulação da estrutura orgânica do movimento. Nos debates que se seguem internamente os conflitos emergem. Julião foi derrotado em sua proposta de refundar as Ligas sob outra denominação, o Movimento Unificado da Revolução Brasileira - MURB. De um modo geral, a proposta vencedora foi a do Padre Alípio, calcada numa concepção mais verticalizada de organização, segundo a divisão a seguir: uma Organização de Massas - OM franqueada às Ligas de base, rurais e urbanas, e uma Organização Política - OP à qual só teriam acesso os quadros com capacidade de militância. A Organização Política - OP, núcleo menor dentro das Ligas Camponesas do Brasil, ainda definiria as diretrizes e as estratégias gerais do movimento.[51] Mas mesmo uma nova estruturação do movimento já não era mais capaz de reerguê-lo. Não bastasse isso, o golpe

---

[50]Azevedo, Fernando - op. cit., pg.77-78

[51]Bastos, E.R. op. cit., pg.105-108

de 64 se encarregaria rapidamente de aniquilá-lo , assim como o faria com todas as demais organizações populares.

No que respeita especificamente às Ligas, percebe-se que mesmo depois de todas essas transformações, a questão de fundo continuava sendo a resolução dos problemas decorrentes das condições de opressão a que estavam submetidos os camponeses do nordeste[52]. Durante toda a sua trajetória, esta questão de fundo cruzou-se com várias outras, que deveriam ser resolvidas no plano político e teórico. Muitas vezes tais resoluções suscitaram aparentes descaracterizações das Ligas. Aparentemente dizemos, porque a motivação inicial se manteve, ainda que acrescida de novas tonalidades ideológicas e de projetos mais universais. E tal motivação era exatamente a opressão realizada pelas formas de mediação que sujeitavam o pequeno arrendatário e os demais camponeses ao arbítrio dos grandes proprietários de terra. O estofo das Ligas Camponesas foi então a forma típica de mediação das relações sociais no nordeste. No próximo capítulo tentaremos demonstrar que também o Estado percebeu o problema dessa maneira, tanto assim que se propôs a consolidar novas relações de produção, com suas formas específicas de medição econômica e política entre as classes sociais.

---

[52]Antônio Callado enfatiza mesmo que os camponeses se mobilizavam por motivos muito práticos e imediatos. O mesmo autor também demonstra, de outra parte, que sob o influxo dos Galileus, Julião e Arraes, surgia um novo homem no nordeste, mais consciente e altivo, sobretudo em Pernambuco, onde , segundo ainda Callado, realizava-se uma revolução sem violência, ver do autor : Callado, A. - Tempo de Arraes... pg. 45-61 e Os Industriais ..., p.g.33-38.

CAPÍTULO IV

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E REPRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA REGIONAL

1. O subdesenvolvimento e os conflitos sociais

Celso Furtado e os intelectuais a ele reunidos explicitaram um projeto de atualização histórica para o nordeste, expresso na elaboração do famoso texto do GTDN. Este projeto alicerçava-se num diagnóstico, num conjunto de medidas destinadas a corrigir os problemas mais evidenciados no diagnóstico, e numa avaliação acerca dos processos políticos resultantes da aplicação ou não daquelas medidas de atualização histórica.

O diagnóstico então elaborado parecia apontar para um problema básico, que era o subdesenvolvimento. Em outros termos , o que o diagnóstico do GTDN enfatizava era o enraizamento de certas condições estruturais[1] que impediam a evolução do nordeste aos mesmo padrões de crescimento econômico e desenvolvimento social e político já parcialmente[2] realizado no centro-sul do país. Os aspectos constitutivos da situação de subdesenvolvimento , no que respeita especificamente às relações de produção, será demonstrada nos dois próximos tópicos, quando analisaremos as políticas de modernização do latifúndio algodoeiro-pecuário, de industrialização da faixa úmida litorânea e

---

[1] A ênfase na análise das estruturas do subdesenvolvimento seria uma das características do pensamento cepalino, como já foi observado anteriormente. Ver : Rodriguez, O., op.cit. pg.21-25

[2]Não obstante tomar o centro-sul como um modelo possível, Celso Furtado não deixa de denunciar a irracionalidade da relação política entre as lideranças populistas e a base operária nesta região. Esta discussão pode ser particularmente observada no já citado "Dialética do Desenvolvimento", pg.86-87.

colonização do Maranhão. No momento basta mencionarmos que o diagnóstico localizou o subdesenvolvimento em duas frentes. A primeira delas nas próprias relações de produção, que conjugavam o setor agro-exportador com a economia de subsistência, através do pagamento de renda enquanto elo de ligação entre ambos. De outra parte, entendia-se que essas mesmas relações de produção engendravam uma forma específica de conflito social, de caráter mais privado e radical , posto que não passavam pela institucionalizasse do Estado. Este segundo aspecto é o que nos interessa mais diretamente neste item.

Antes de mais nada convém enfatizarmos as condições que revestem a elaboração do texto do GTDN e a fundação da SUDENE . De um lado, a emergência do desenvolvimentismo enquanto expressão teórico-ideológica da hegemonia burguesa, como já foi visto nos capítulos I e II.. De outro, a agudizarão do conflito de classes no nordeste , cuja principal manifestação foi a insubordinação dos camponeses contra o foro e o cambão. Esse processo se iniciara com o movimento dos foreiros do Engenho Galiléia, no município de Vitória de Santo Antão, famoso produtor da cachaça "pitu" e berço das Ligas Camponesas, cuja origem remonta exatamente à luta dos galileus. De 1954, quando surgiram, a 1959, quando foi fundada a SUDENE, as Ligas só se expandiram, sobretudo pela zona da mata e daí para o sertão também. A razão desse crescimento era uma só: a insubordinação contra as instituições do foro e do cambão, generalizadas por todo o nordeste. Da simples insubordinação , a luta transformou-se em movimento social, adquiriu novos contornos ideológicos, e explicitou para a nação que havia um problema político no nordeste.

A intervenção planejada do Estado será a forma de resolução política do problema regional. Tal solução, no entanto, exigia um diagnóstico e consequentemente um conjunto de medidas pertinentes.

Este diagnóstico explicitou que o problema político do nordeste originava-se de certas estruturas econômicas e sociais, cuja correção se fazia necessária, posto que eram responsáveis tanto pela situação de desumanização do camponês,[3]quanto por sua radicalização política.

A política de desenvolvimento dos primeiros anos da SUDENE cumpriria então dois objetivos, simultâneos e completares: a melhoria das condições de vida da população e a modernização das relações políticas, considerando-se que a implementação das reformas engendraria uma nova forma de luta de classes, de cujo dinamismo dependeria a própria reprodução do sistema.

Nota-se assim que havia um problema político a ser resolvido pela SUDENE. O movimento das Ligas desencadeara um processo de caráter pré-revolucionário, cujas conseqüências poderiam se manifestar inclusive no centro-sul . Esse aspecto estaria muito evidente nos documentos iniciais do órgão, e mesmo nos textos de Celso Furtado produzidos no período[4] , conforme se pode observar na seguinte passagem, onde são apresentados alguns motivos para o surgimento da SUDENE, dentre eles:

---

[3]A idéia de que as relações de produção no nordeste desumanizavam o trabalhador , retirando-lhe a condição de cidadão aparece muito frequentemente nos textos de Celso Furtado. Uma ênfase especial a este aspecto do problema pode ser observada no texto "A Integração do Nordeste", publicada no periódico "Digesto Econômico", ano XX, nº 167, 1962, pg. 49.

[4] Projetos Apresentados ao Governo da República Federal da Alemanha, SUDENE, Recife, 1962, p.12. Também, Furtado, C.- Dialética do Desenvolvimento, op.cit. , pg.143-145 e A Pré- Revolução Brasileira, op. cit. , pg.62-63.

> " *(...) a) clima geral de insatisfação; b) criação de ressentimentos em relação às áreas mais desenvolvidas do país; c) aparecimento de associações camponesas com vistas a resolver o problema imediato do acesso à terra(...)"* (Projetos Apresentados ao Governo da República Federal da Alemanha, 1962, pg. 12)

O problema, no entanto, não seria resolvido com o tipo de intervenção que até agora tinha caracterizado a atuação do Estado na região, pois, como vimos no capítulo anterior, ela se prestava muito mais a reproduzir as condições que geravam tal tensão. O Estado, nesses termos, encontrava-se numa situação de descrédito junto à grande maioria da população, conforme nos assevera o mesmo documento acima citado[5] . Esta incapacidade do Estado em dirimir os conflitos de classe decorria, por sua vez, dos seguintes problemas no que respeita ao tipo de intervenção que até então se verificara:

> " *(...) decorrem em grande parte da inexistência de uma política global de Desenvolvimento econômico para o nordeste e das soluções parciais que têm sido tentadas (...) A falta de concepção integrada dos problemas econômicos do NE conduziu o poder público a uma ação pouco eficiente, que envolvia altos e progressivos dispêndios de caráter meramente assistência(...) com pequena repercussão positiva sobre as precárias*

[5] Projetos Enviados à República Federal da Alemanha, op. cit. , pg.12.

condições de vida da população. " (Projetos Apresentados ao Governo da República Federal da Alemanha, 1962, pg.12)

Esta avaliação evidenciava a necessidade de uma nova qualidade na intervenção do Estado, calcada, de um modo geral, em políticas globais e setoriais de desenvolvimento, cuja efetivação representava a opção histórica mais pertinente no que respeita à resolução do problemas políticos. Colocada a problemática nesses termos, apreciemos agora, nos dois próximos ítens, as características mais significativas das linhas de intervenção que foram propostas pelo Estado.

2. A extinção da economia de subsistência e a modernização do latifúndio algodoeiro-pecuário

O texto do GTDN destacou alguns setores em seu diagnóstico, tais como o agro-exportador, o de subsistência e o industrial. Cada um deles apresentaria problemas específicos, que mereciam soluções próprias, ainda que integradas. O setor de que nos ocuparemos neste tópico é aquele representado pelo polo algodoeiro-pecuário, localizado entre o agreste e o sertão, também chamado de zona semi-árida.

A economia da região semi-árida se caracterizava por apresentar uma dinâmica que integrava três atividades: a produção de bens exportáveis, notadamente o algodão, a pecuária, e a produção familiar de subsistência. A produção do algodão mocó, dado o baixo nível de capitalização da agricultura Nordestina, realizava-se com maior dinamismo à medida em que o fazendeiro conseguisse manter na unidade produtiva o

maior número possível de trabalhadores não assalariados. Desse modo, o produtor direto recebia como contrapartida ao seu trabalho parte da produção algodoeira , além da possibilidade de se dedicar à cultura de subsistência. A existência simultânea das duas atividades, combinadas à pecuária extensiva, engendrava, segundo a avaliação do GTDN, uma excessiva carga demográfica na economia da sub-região. De fato, o setor de subsistência representava uma alternativa atraente ao sertanejo, diante a inexistência de terras ou de outras possibilidades de trabalho[6] na região.

A agricultura de subsistência apresentava ainda outros inconvenientes, além do já citado super povoamento . Não bastasse o nível de miserabilidade deste setor, a seca agravava-lhe ainda mais seu frágil funcionamento, posto que, em tais períodos, as pequenas áreas destinadas às culturas de subsistência eram preteridas em função do algodão mocó, mais resistente ao clima típico da região, e em função da pecuária, que representava capital imobilizado de alguma magnitude[7], segundo avaliação do GTDN.

Desta forma, o texto do GTDN considera que o subsistema da zona semi-árida implicava em perdas sucessivas, que seriam agravadas pelas secas, exatamente naquele setor que naturalmente já era o mais frágil, ou seja, a agricultura de subsistência. O problema maior, residia no fato de que o Estado, até então, vinha apenas tomando medidas paliativas, particularmente durante os anos de seca, quando as contradições tendiam

---

[6] É interessante notar que a documentação faz referências muito vagas ao problema do monopólio da terra que obviamente é o pressuposto da existência de qualquer forma de apropriação de renda da terra.

[7] **Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste**, op.cit. , pg.315-318. As características das formas históricas de sujeição do trabalhador no NE algodoeiro já foram descritas no capítulo III, contudo, apenas como uma indicação citamos uma de nossas fontes bibliográficas básicas no que tange à discussão dessa problemática: Oliveira, F. - Elegia para uma Re(li)gião, paz e terra, Rio de Janeiro, 1.987, pg.48-49.

a revelar-se mais duramente. Nessa medida, o Estado, no lugar de criar situações capazes de alterar os dados do problema acabava apenas por reproduzi-lo ,posto que o socorro nos períodos da seca implicava na manutenção do excedente populacional dedicado a meação do algodão e à agricultura de subsistência[8]. É interessante notar a perspectiva de longo prazo dos técnicos do GTDN, pois se de um lado a manutenção do excedente populacional atendia aos interesses imediatos dos fazendeiros, de outro comprometia a possibilidade de desenvolvimento da economia regional, visto que abarcava um considerável contingente de trabalhadores que poderiam, em outra sub-região, produzir gêneros de primeira necessidade ao mercado urbano, no caso deste se ampliar. Ademais, em se reproduzindo o subsistema, reproduzia-se também o meio no qual vinha vicejando uma situação política potencialmente revolucionária.

A solução residiria basicamente em duas medidas. Antes de mais nada tratava-se de promover a modernização do latifúndio algodoeiro-pecuário, o que seria obtido mediante a sua especialização na produção extensiva do algodão[9] e na criação, também extensiva, do gado.

A ênfase na produção algodoeira se explicaria primeiramente pelas condições naturais da região. Antes de mais nada, devemos nos lembrar que o algodão era uma daquelas culturas típicas que apresentavam grande capacidade de resistência à seca. Esta vantagem natural, já fazia dele uma das principais fontes de renda na região, inclusive no respeita ao pequeno arrendatário, como vimos anteriormente. Contudo, ela poderia

---

[8] **Primeiro Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste,** SUDENE, Recife, 1.960, pg.14.

[9]Como já foi anteriormente observado a avaliação feita nos anos 40 por Roberto Simonsen já aludia às vantagens de se estimular a produção algodoeira no nordeste.. Ver: Simonsen, R. . op. cit. , pg.273.

ainda ser potenciais, no caso de novos investimentos, capazes de elevar sua produtividade e por decorrência, segundo o GTDN, a renda bruta de toda região[10]

O gado também representava outra significativa fonte renda da região, além de materializar o grosso dos investimentos realizados pelos fazendeiros , mesmo naquela estrutura. No entanto, segundo o GTDN, esses investimentos tendiam a se perder nas estações secas, quando o gado, na ausência de pastagens, perdia peso[11]. A otimização da produção algodoeira resolveria em parte esse problema, à medida em que tal xerófila poderia fornecer forragens para o rebanho durante os períodos de estiagem, o que seria complementado com maiores investimentos na melhoria das pastagens. Essas modificações aumentariam a produtividade da pecuária sertaneja, tal como deveria ocorrer com o algodão, logrando assim ampliar a renda bruta da região[12].

O enfoque dado ao algodão e à pecuária as enquadrou como culturas de mercado. Porém, elas deveriam ser consolidadas em outros moldes, cuja premissa seria a ampliação dos investimentos de capital, tornando-as mais produtivas. Até este momento, no entanto, a realização destas culturas se dava mediante a utilização intensiva do fator trabalho , aprisionado nos grandes latifúndios pela cultura de subsistência e pelas ações assistencialistas[13] do Estado, a exemplo das frentes de trabalho, que "salvavam" o pequeno arrendatário durante as secas , mantendo-o próximo aos latifúndios, para os quais voltariam nas estações chuvosas.

---

[10]GTDN,., p.323
[11]Idem, ibdem
[12]Idem, ibdem
[13]Projetos enviados ao governo da República Federal da Alemanha, op. cit.., pg.12

Esta estrutura econômica, além de pouco produtiva, tendia a eternizar o setor de subsistência, o mais frágil e exposto aos efeitos das secas. Ademais, dado o seu baixo nível de monetarização, não propiciava condições para o surgimento de um mercado de consumo. A solução, nesses termos, supunha a ampliação não apenas da produtividade, mas também a extensão do assalariamento às expensas do fim da economia de subsistência, Vejamos:

> " *(...) Se se pretende criar uma economia mais resistente aos efeitos das secas , o primeiro passo a dar consiste em reduzir o âmbito da agricultura de subsistência, ou seja, em aumentar a faixa monetária(...)* " (GTDN, 1977, pg. 322)

A realização de tais alterações significariam a redefinição das relações sociais, uma vez que o assalariamento substituísse a renda, que era a forma de mediação entre os grandes proprietários e os camponeses da região. Mas este tipo de solução não se restringia a um único aspecto., pois além da modernização das relações de produção, a extinção da economia de subsistência também significava a anulação do problema que vinha alimentando a expansão das Ligas, que paulatinamente adentravam ao sertão também, como vimos no capítulo anterior. De outro lado, o fim da economia de subsistência ainda traria conseqüências de ordem política no que respeita às relações do proprietário com o pequeno arrendatário. Este último, uma vez liberto do controle privado dos grandes proprietários, poderia se aproximar de uma condição mais compatível

com o estatuto de cidadão[14]. Já a oligarquia, perderia a base humana sobre a qual se erigia o seu poderio político.

Pelo que ficou dito acima, patenteia-se o núcleo da política de modernização do latifúndio algodoeiro-pecuário. Tratava-se de estimular novos investimentos de capital na agropecuária e de extinguir a economia de subsistência, o que redundaria na constituição de novas classes e relações sociais, cuja mediação econômica seria o assalariamento. Mas havia um problema. As próprias características da agropecuária, uma vez implementadas essas transformações, não lhe permitiriam o mesmo nível de utilização da força de trabalho, tal como ocorria antes, quando o algodão e a pecuária se combinavam com a cultura de subsistência[15]. A solução para esse problema residia num outro processo, que combinava a política de colonização do Maranhão e o incentivo à industrialização da zona da mata, cuja viabilidade dependia mesmo do aproveitamento da população egressa do polo algodoeiro-pecuário.

3. Política de industrialização e colonização do Maranhão

Tanto no aspecto econômico, quanto do ponto-de-vista das conseqüências políticas e sociais, a consolidação de um pólo urbano-industrial no NE era tida como a melhor escolha no sentido da superação dos problemas regionais. Dentro dessa perspectiva, supunha-se que uma política voltada ao crescimento do setor industrial seria capaz de catalisar as reformas implementadas no setor agropecuário.

---

[14]Furtado, C. - Dialética do Desenvolvimento, op. cit.., pg. 47
[15]GTDN, op.cit. , pg.323.

Antes de mais nada, previa-se que a industrialização propiciaria um amplo mercado para novos centros produtores de alimentos. Nesse sentido, a indústria seria capaz de justificar as reformas que propunha a SUDENE na zona semi-árida. Tais reformas se baseavam no binômio extinção da economia de subsistência e especialização da região semi-árida na produção de algodão e na pecuária.

Como foi visto anteriormente, os técnicos do GTDN estavam convictos de que o subsistema agropecuário da região semi-árida era uma fonte de problemas de ordem econômica, social e política. Do ponto-de-vista econômico, o sistema de meação e particularmente a agricultura de subsistência, representavam obstáculos que deveriam ser superados caso se pretendesse monetarizar os processos de produção. O Estado deveria intervir incentivando a fazenda tradicional a se transformar em empresas mais modernas, especializadas naquelas duas atividades que ofereciam maiores perspectivas de lucro e inversão, ou seja, a produção algodoeira e a pecuária, para o que o poder público concorreria com suporte físico e financeiro.

O "detalhe" da operação residia no problema do excedente de mão-de-obra que seria criado com a modernização do polo algodoeiro-pecuário. Em relação a esse aspecto, cruzavam-se duas expectativas: a de especializar e modernizar a região semi-árida, liberando o excesso populacional para a pequena produção no Maranhão, e a perspectiva de intensificar o processo de industrialização nos centros urbanos. Celso Furtado, em um texto que ao mesmo tempo faz a síntese das proposições do GTDN e justifica no nível político-ideológico a criação da SUDENE, coloca da seguinte forma o problema da industrialização e de sua relação

com a necessidade de potencializar a oferta de alimentos nos grandes centros urbanos:

> *"(...) mas não será possível seguir essa linha de ação no setor industrial, se não resolvermos outro problema - o do abastecimento de alimentos nas zonas urbanas do NE ".* (Furtado, C. , Operação Nordeste, in: Digesto Econômico, ano XVI, nº 153, 1960, pg. 44-45).

Isto porque , sem a realização de tal condição :

> *"(...) Os salários monetários teriam de crescer, perdendo o Nordeste sua principal vantagem na concorrência com o centro-sul - salários mais baixos no setor industrial(...)".* (Furtado, C. , Operação Nordeste, in: Digesto Econômico, ano XVI, nº 153, 1960, pg. 44-45).

Ao mesmo tempo que a solução indústria dependia da ampliação da oferta de alimentos, de outro era condição *sine qua nom* para que aquela viesse a se realizar, pois:

> *"(...) Não se pode começar pela oferta de alimentos, simplesmente porque se esta aumenta no NE, hoje em dia, a menos haja considerável baixa de preços, a população não terá com que*

comprar os alimentos adicionais (...)".
(Furtado, C. - Operação Nordeste, 1960, pg. 44)

Para Celso Furtado, a população na zona urbana só teria condições de consumir mais gêneros alimentícios à medida em que ela própria estivesse inserida em relações sociais cuja mediação econômica fosse o assalariamento, tal como ocorre na indústria. Ao mesmo tempo, ao se constituir em mercado, ela justificaria a política de colonização do Maranhão, cujos fins seriam a absorção do excedente populacional da região semi-árida, o abastecimento parcial desta região que se especializaria e apresentaria um nível maior de monetarização, e principalmente o suprimento dos grandes centros urbanos sujeitos à política de industrialização[16].

A industrialização, ademais, ainda daria conta de solucionar os problemas políticos da faixa úmida, uma vez que propiciaria ocupação às populações sujeitas à cobrança do foro e do cambão. Desse modo, estava colocado um papel fundamental à indústria, justamente naquele setor em que as relações entre os proprietários de terra e produtor direto estavam chegando no limiar da luta revolucionária.

Não se pretendia que a indústria nordestina viesse a competir com a do centro-sul. Na contingência de uma base pobre de capital fixo, a industrialização do NE deveria se basear no melhor aproveitamento de suas duas principais vantagens comparativas: abundância de força-de-trabalho, cujo nível de remuneração seria bastante baixo, e a presença de recursos

[16]GTDN - op. cit. , pg.329-331; também "Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do NE" - op. cit.,pg.259.-

naturais que já pré-determinavam alguns ramos de vocação do setor industrial na região.

Entre as indústria de vocação do NE se destacavam a têxtil-algodoeira, a pesqueira, a de cimento , a de adubos , a de fosfato e a de sisal. No caso desse grupo de indústrias os objetivos fundamentais eram quase sempre os mesmos. Tratava-se de aproveitar os recursos naturais da região e a grande disponibilidade estrutural de força de trabalho, que ainda seria acrescida com a extinção da agricultura de subsistência na região semi-árida. Tais indústrias, longe de competirem com o centro-sul , complementariam os processos de modernização que se verificavam nessa última região, especialmente com fornecimento de cimento.

Mesmo no que se refere a indústria têxtil, a perspectiva não era muito distinta. Esse ramo já possuía uma certa capacidade instalada na região, que datava de um período que se estendeu do final do século XIX ao início do século XX. A revolução de 30, como foi visto, propiciou a alteração do padrão de acumulação no centro-sul, e também nessa região a indústria pioneira do processo foi a têxtil, que ao longo de seu desenvolvimento acabou por suplantar a concorrente nordestina [17] no que respeita aos investimentos de capital e à modernização do processo produtivo.

A perspectiva de recuperação da indústria têxtil colocada pela SUDENE não se dispunha assim a incentivar a elevação de seu nível tecnológico. Nesse caso, como nos outros, tratava-se de garantir a

---

[17] Sobre uma visão mais pormenorizada, do ponto de vista do Estado, sobre a indústria têxtil, ver o Primeiro Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, pg.184-204; e ainda Oliveira, F. - op. cit. , págs. 65-66.

expansão industrial à base da absorção do contingente de força de trabalho em disponibilidade. Este tipo de preocupação, constante no diagnóstico do GTDN, era partilhado pela burguesia industrial do centro-sul, cujas perspectivas eram muito semelhantes. Tratava-se de reequipar a indústria têxtil e aproveitar sua tendência à utilização intensa da força de trabalho bem como a presença de matérias-primas. A viabilidade econômica residia então no aproveitamento dos recursos disponíveis em abundância na região, o que levaria a burguesia industrial sulista a recomendar apoio ao projeto de reequipamento da indústria têxtil nordestina:

> " *(...) não resta a menor dúvida, que o fomento à produção de alimentos e o financiamento de indústrias leves, que requeiram pouco capital e alta densidade de mão-de-obra por unidade de produto, são, sob todos os aspectos,recomendáveis na região. O GTDN selecionou inegavelmente, indústrias que apresentam maior viabilidade econômica, em razão da disponibilidade de matérias-primas e da existência de mercado no conjunto do país. Para essas indústrias serão elaborados projetos capazes de atrair interesses privados e merecer prioridade dos órgãos de financiamento do governo(...)"* (Desenvolvimento e Conjuntura, abril de 1959, pg. 64).

Mas além das indústrias ditas tradicionais ou de vocação, ainda constava dos projetos do Estado a idéia de instalação da indústria siderúrgica[18]. A oferta abundante e barata de ferro e energia elétrica

[18]Também neste aspecto havia uma nítida confluência de opiniões entre a burguesia industrial de São Paulo e os projetos do Estado. Assim, a revista Desenvolvimento e Conjuntura cita por duas ocasiões a

seriam os fatores que compensariam os custos iniciais de sua instalação. Outrossim, esse ramo daria suporte estrutural a instalação da indústria mecânica, para a qual concorreria o capital privado do centro-sul. É interessante notar que o problema da desocupação da mão-de-obra passava ao largo das preocupações do Estado , quando o assunto era a possível instalação de indústrias mais capacitadas do ponto-de-vista tecnológico. De tais indústrias, que funcionariam à base de um aporte maior de capital fixo, não se estava exigindo o cumprimento de uma função política fundamental, que seria neutralização do descontentamento dos trabalhadores através da expansão do emprego. Ainda que tal objetivo específico não fosse completamente estranho às " indústrias dinâmicas", delas o Estado esperava outras duas funções, imprescindíveis à modernização da estrutura produtiva e à redefinição do perfil ideológico dos grupos dirigentes locais. Vejamos:

> *" (...) O desenvolvimento destas indústrias implica a assimilação de tecnologias avançadas e contribui para a formação de uma autêntica mentalidade industrial da região(...)".* (Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, 1958, pg.332)

O que se evidencia no trecho acima é a repetição de um elemento característico do discurso desenvolvimentista, já observado quando da análise de suas políticas globais. De fato, postulava-se que um determinado modelo de organização das relações sociais, calcado na industrialização, na generalização do assalariamento e na

---

pertinência da instalação do setor siderúrgico no nordeste. Explicava-se este apoio em função das necessidades decorrentes do consumo de aço no centro-sul e em função das vantagens que o nordeste e o Estado ofereciam para este tipo de investimento, além da perspectiva de instalação de outros setores industriais na região, como a indústria mecânica, para os quais a presença da indústria siderúrgica era imprescindível. Ver: Desenvolvimento e Conjuntura, abril de 1959, pg.62 e fevereiro de 1960, pg.87.

universalização de práticas e valores intrínsecos ao "saber fazer" burguês, seriam capazes de acomodar as classes e a luta de classes a uma nova dinâmica, que supunha antes o consenso do que a ruptura, mais as mediações típicas do sistema de representação dos "Estados Democráticos" do que aquelas que acenavam com a perspectiva da superação revolucionária.

Explicava-se esta perspectiva pelo próprio e do funcionamento das economias capitalistas desenvolvidas. Nelas, a reprodução do sistema dependia cada vez mais da pujança do consumo, que resultaria, em última instância, da produtividade global e dos estímulos que a classe operária lhe imprimiria com as reivindicações salariais. Para os intelectuais do Estado, e particularmente para Celso Furtado, o desdobramento político de tal dinâmica foi a institucionalização da luta classes em formas de representação política cujas características mais marcantes seriam a negociação e o consenso. Como dissemos, esta perspectiva aparece em vários momentos da documentação oficial, tanto a relativa aos planos de desenvolvimento nacional, quanto a que se referia ao nordeste mais especificamente. No entanto, Celso Furtado será o responsável pelo acabamento teórico dessa formulação, notadamente quando de sua análise sobre o papel e as características da luta de classes nas sociedades capitalistas desenvolvidas.

4. A luta de classes enquanto fator dinâmico e a sua acomodação na institucionalidade do Estado

Uma faceta da atuação do Estado seria a coordenação global do processo de desenvolvimento, o que suscitava uma certa tutelagem sobre as forças de mercado. A função coordenadora do Estado se justificava na medida em que pudesse inibir as tendências voltadas à perpetuação do subdesenvolvimento. Tais tendências se verificavam na esfera das condições estruturais, mas também era um problema localizado no âmbito das mentalidades avessas ao desenvolvimento, presentes até no setor dinâmico da economia, como vimos anteriormente. Uma vez que o Estado se propunha a neutralizar as forças centrifugas, uma vez que sua ação pedagógica incidiria até sobre a burguesia industrial, era natural a desvinculação entre o projeto desenvolvimentista e os interesses de uma classes social.

Além do suposto afastamento dessas duas esferas, a outra base em que repousava a legitimidade do projeto era a premissa de que o desenvolvimento seria o veículo da resolução da miséria, assim , em seus contornos ideológicos, o desenvolvimentismo fazia tábula rasa dos antagonismos de classe.

Por mais improvável que possa parecer essa idéia, ela estava efetivamente presente no discurso do Estado, que assim definia os objetivos da política de desenvolvimento :

> *"(...) em sua acepção mais ampla, compõem-se de projetos de investimentos que visam a elevar quanto antes o padrão de vida do povo brasileiro ao máximo compatível com as condições de equilíbrio econômico e estabilidade social (...)"* (Programa de Metas, Tomo I, Introdução, pg. 18)

A formulação que confundia o desenvolvimento com os interesses da coletividade pode ser apreciada num dado muito simples, apontado por Celso Lafer, para quem o Programa de Metas, que seria a síntese desse projeto, resultou da necessidade do Estado em atender algumas demandas colocadas pelos grupos subalternos. De certo modo, para Lafer, o fazer administrativo e os objetivos admitidos pelo Estado revelavam o tipo de abertura à participação popular que se constituíra com o advento do Populismo. Desse modo, algumas carências insatisfeitas, como por exemplo do nível de emprego, forçaram o Estado a adotar uma política de desenvolvimento planejado, o que redundaria, de outra parte, em algumas reformulações da estrutura burocrática e administrativa[19].

De fato é muito evidente que a ideologia desenvolvimentista assimilara as demandas das classes subalternas, sobretudo das urbanas, responsáveis pelos movimentos que deram lugar à crise do último governo Vargas. Nesse sentido , o desenvolvimentismo tinha mesmo que considerar alguns problemas colocados pela luta de classes. Ademais, uma ideologia, para se sustentar politicamente, necessita de universalidade, cuja obtenção se dá mediante a apropriação das demandas das classes subalternas, ainda que tal apropriação signifique a acomodação dos anseios parciais aos projetos globais da classe dominante.

A elaboração mais interessante acerca da dimensão coletiva do projeto desenvolvimentista é a de Celso Furtado. Este autor pretende apontar a própria luta de classes no sistema capitalista como fator de superação dos antagonismos que o marxismo entendia como inconciliáveis.

---

[19]Lafer, C. - O Planejamento no Brasil - Considerações sobre o Plano de Metas. In : Lafer, C. - op. cit.. , pg. 29-34.

Para a análise dessa proposição , nos utilizaremos aqui um texto com evidente relevância no que respeita à discussão em tela, uma vez que foi produzido em meio às agitações de 64, quando então se evidenciara o limitado alcance da política de desenvolvimento em dirimir os conflitos de classe, sobretudo fora do eixo capitalístico da sociedade nacional, ou se preferirmos, no nordeste. Nesse sentido, o texto *Dialética do Desenvolvimento* pode ser entendido como um epitáfio do projeto desenvolvimentista, ao afirmar suas virtudes sob todos os pontos de vista, inclusive no que diz respeito a preservação do Estado democrático.

A afirmação do modelo nos remete a uma analogia. Como se tratava de desvincular o desenvolvimento da crise política, Furtado procurou explicitar as virtualidades da "dialética do desenvolvimento" enquanto fator histórico de atenuação dos conflitos sociais, o que implicava em localizar o núcleo da crise política não nas contradições do desenvolvimento capitalista, mas na inexequibilidade de sua afirmação em determinadas situações. Furtado assim inicia esta discussão:

> *" (...) Cabe definir o desenvolvimento econômico como um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas - preexistentes ou criadas pela própria mudança - são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente de inovações tecnológicas (...) "* (Furtado, C. - 1964, pg. 29)

O desenvolvimento supõe a diferenciação do sistema produtivo e é suscitado por demandas anteriores à diferenciação e por aquelas

determinadas pelo mesmo processo. Uma primeira decorrência dessa formulação alude à estabilidade como produto da mudança . Ou seja, as mudanças possíveis nas forças produtivas, sempre no sentido de sua potencialização, longe de ensejarem insolúveis contradições com as relações de produção, tenderiam, ao contrário, a perpetuar o sistema social, uma vez atendidas todas as demandas ocasionadas ou preexistentes a esse movimento[20].

O parâmetro do autor estaria dado pelas modernas economias capitalista do mundo ocidental e até certo ponto pela região centro-sul do Brasil Nesses poder-se-ia verificar a existência daquelas condições que permitem a suposta reprodução contínua do sistema, posto que os ganhos com o desenvolvimento das forças produtivas são mais equanimimente distribuídos . Porém, mesmo nessas situações, notadamente nas economias consideradas desenvolvidas, o processo de potencialização das forças produtivas, foi inteiramente apropriado pela esfera da acumulação num primeiro momento. Este fenômeno se explicaria, segundo Celso Furtado, devido à abundância do fator trabalho e a insipiência das formas de organização dos trabalhadores. Posteriormente, à medida em que a oferta de força de trabalho se estabilizou e que as organizações operárias ganharam qualidade, os ganhos de produtividade se transferiram em tal magnitude para os trabalhadores que a esfera da acumulação chegou a ficar ameaçada. Nesse quadro, a resposta da burguesia foi o aprimoramento da base tecnológica com a incorporação da ciência como uma força produtiva. A produtividade do capital, ao liberar parte do fator trabalho, implicou na diminuição do ímpeto reinvidicatório dos trabalhadores, suscitando novos problemas no que tange aos processo de realização e acumulação[21].

---

[20] Furtado, C. - op. cit. , pg. 50-52.
[21] Idem, ibdem. pg. 66.

Na medida em que a produtividade do trabalho ampliou o desemprego em massa, o próprio capital se viu diante de crescentes obstáculos à realização e por conseguinte deparou-se com tendências limitativas do nível de acumulação. Essa situação, e o ímpeto reivindicatório dos trabalhadores, teriam sugerido uma melhor distribuição dos ganhos de produtividade sob a forma de salários. Desse modo, ocorreu uma feliz conjugação de interesses. As lutas dos trabalhadores e seus ganhos salariais implicaram no dinamismo do capital, que se viu obrigado a apostar no aumento da produtividade para neutralizar os efeitos dos ganhos salariais. Uma vez ampliada a produtividade, a realização da mercadoria exigiu a manutenção dos ganhos salariais, sob o risco da acumulação esbarrar em crises de superprodução[22].

O corolário da "dialética do desenvolvimento" se daria no âmbito da superestruturas jurídico-políticas, ou na flexibilização do marco institucional, como pretendia Celso Furtado. Desde que as demandas dos trabalhadores, ou a luta de classes em sentido amplo, transformaram-se em elementos dinâmicos do sistema, o marco institucional se abriu a uma representação mais efetiva dos grupos subalternos, materializando assim a negação da tese marxiana sobre o Estado, segundo a qual este seria o instrumento de dominação de uma classe social. Para Furtado nada mais errado, considerando-se que :

> "(...) *a solução dos conflitos de classe pela incorporação da vontade da própria classes capitalista tornou-se mais e mais anti-social na medida em que o desenvolvimento*

[22] Idem ibdem . pg. 67-68.

passou a depender do dinamismo e agressividade da classe trabalhadora (...)" (Furtado, C. - 1964, pg. 68)

Não pensemos, contudo, que os interesses da burguesia foram preteridos. Para Celso Furtado, as dinâmicas das lutas de classe suportaram a acumulação, o que permitiu que as demandas e o nível de participação da classe trabalhadora nas instâncias políticas de decisão se ampliassem. Mas à classe dominante importa que as concessões aos trabalhadores não atentem contra as instituições de base da sociedade capitalista. Seus interesses estariam tanto mais assegurados quanto mais sólidos fossem os mecanismos de representação da burguesia no âmbito da superestrutura jurídico política, o que a impediria de tentar soluções extralegais nas situações de conflito social mais agudo[23].

O resultado dessa contradição foi a constituição de um núcleo rígido nas esferas de decisão do Estado, constituído pela burocracia, que eventualmente pode fazer tábula rasa do sistema de representação, não no sentido de negá-lo, mas de controlá-lo e assim garantir a perpetuação daquelas instituições consoantes com a dominação de classe da burguesia[24].

Mesmo considerando que o pleno desenvolvimento do sistema de representação foi politicamente solapado pela classe dominante e pela burocracia, Furtado não deixou de enfatizar que o sistema, no que se refere ao desenvolvimento econômico, dependia cada vez mais da crescente incorporação dos trabalhadores aos ganhos de produtividade, o que

---

[23] Devemos nos lembrar que o texto de Celso Furtado pretende debater as tendências já evidentes de uma solução de força para a crise de 64.
[24] Furtado, C. - op.cit. , pg.77-78.

propiciava a efetiva flexibilidade do marco institucional, desde que não comprometesse certas as instituições sociais .

Importa-nos depreender aquelas razões da ciência econômica incorporadas no nível da formulação ideológica do desenvolvimentismo. Um balanço das idéias de Celso Furtado aponta para alguns elementos recorrentes do discurso desenvolvimentista. O primeiro deles refere-se à nítida associação entre desenvolvimento econômico *strictu sensu*, ou seja, entre o desenvolvimento das forças produtivas, basicamente através da industrialização, e a elevação do nível de vida da população. A ciência econômica daria um aporte significativo a esse ponto do programa, que a princípio poderia parecer simples promessa. Uma vez estimulado o crescimento do setor industrial, a integração com outros setores ocorreria naturalmente. Desde que os movimentos intra e inter-setoriais de integração estivessem realizados e a industrialização efetivada, a acumulação ficaria na estrita dependência dos mecanismos de mercado interno, o que resultaria, necessariamente, na crescente incorporação de toda a população aos mercados de trabalho e de consumo[25] .

A integração, cujo corolário seria o fim da miséria, significa que o desenvolvimento só poderia ser entendido como uma aspiração coletiva, capaz de conjurar tanto interesses da burguesia, quanto as aspirações mais modestas de todos os trabalhadores dos mais afastados rincões. Ademais, ao se alicerçar nos mecanismos de mercado interno, este processo apontaria para a afirmação da soberania nacional. Nesse sentido, pouco importava a procedência do capital. Atingidos os objetivos gerais do

[25]Programa de Metas - Relatório do Conselho de Desenvolvimento , pg. 13-14/ 25-26.

desenvolvimento, mesmo o capital estrangeiro estaria contribuindo com os anseios nacionais[26] .

Ora, um projeto que se pretende coletivo atenua a explosividade dos conflitos sociais, ou ao menos tende a reduzi-los, aprisionando-os na institucionalidade das formas de representação. Para o Estado, a preservação das formas e mecanismos de representação se confundiam com a perpetuação de uma conquista muito cara ao ocidente capitalista: a democracia[27] . Desse modo, o desenvolvimento, enquanto aspiração coletiva, poderia garantir também a preservação das instituições democráticas, que repousavam exatamente na maior ou menor capacidade do Estado em obter o consenso em torno de sua políticas.

De toda essa discussão podemos inferir algumas conclusões. O desenvolvimentismo, enquanto ideologia, potenciou os interesses de uma classe social à categoria de interesses universais. Os projetos parciais ganhariam uma dimensão coletiva na medida em que as próprias dinâmicas intrínsecas ao processo de acumulação engendrassem os movimentos de ampliação dos mercado de trabalho e de consumo. Como o desenvolvimento dirimia a luta de classes e os ganhos dos trabalhadores eram tidos como fatores dinâmicos do processo de acumulação, o conflito latente jamais se desdobraria na luta aberta, pautada pela perspectiva da superação. Nesse sentido, podemos afirmar que o desenvolvimento se revestia der uma outra função: a preservação da ordem social[28], enquanto o seu antípoda, o subdesenvolvimento, potenciava as práticas e projetos alicerçados na perspectiva da ruptura revolucionária.

---

[26]Toledo, C.N. - op. cit.., pg 121-123 e Mantega, G. - op . cit., pg. 39-41
[27]Cardoso, Míriam L. - op. cit.., pg. 101-103.
[28]Idem, ibdem. pg. 113-114

Na dialética do crescimento estável , o desenvolvimento seria capaz de neutralizar as tensões e as fissuras do tecido social. Mas a preservação da ordem e das instituições era uma condição básica ao desenvolvimento. O capitalismo e a industrialização constituíam um projeto capaz de cimentar o coletivo. Contudo, naquelas situações em que a perspectiva de desenvolvimento era muito longínqua, algumas rupturas poderiam ocorrer. Ao Estado caberia se antecipar a esses processos da melhor maneira possível: adaptando a economia e a sociedade ao modo capitalista de acumulação, adaptando-os pois ao desenvolvimento, que se convertia assim num instrumento de segurança nacional[29].

Colocando a questão em outros termos, tratava-se de generalizar processos econômicos e formas de representação capazes de domesticar a luta de classes às regras da democracia formal e da institucionalidade do Estado, como já vinha ocorrendo no polo capitalístico da nação. Num caso, cujo parâmetro estava dado pelo centro-sul, a ideologia desenvolvimentista afirmara a conjugação necessária entre os interesses do capital e do trabalho. A própria lógica da acumulação permitiria ao Estado e seus intelectuais universalizar os interesses da burguesia industrial enquanto interesses das classes fundamentais do polo capitalístico, o que implicou na formulação de uma ideologia no sentido mais estrito da acepção marxiana.

---

[29]A nação, nesta acepção é entendida como a sociedade constituída e organizada sob a hegemonia das relações de produção e das formas de mediação econômicas e políticas do capitalismo em uma determinada delimitação territorial.

Ora, o desdobramento dessa formulação continha também uma outra faceta. Como as relações formalmente capitalista significavam a base necessária do consenso possível, sua inexistência representava a evidência história da ruptura provável, tal como ocorria no nordeste brasileiro. Nesses termos, as políticas de desenvolvimento para o nordeste se exprimiram como uma ideologia de desenvolvimento e segurança nacional, cujos principais aspectos serão analisados subseqüentemente.

5. O enquadramento político do subdesenvolvimento e a formulação da ideologia de desenvolvimento e segurança nacional.

Existem duas questões importantes nos projetos que acabamos de analisar. Primeiramente a insistência na contraposição de duas estruturas econômicas e sociais. De um lado, o desenvolvimento. De outro, o subdesenvolvimento. Outra questão refere - se aos riscos políticos que a perpetuação do subdesenvolvimento representava à segurança interna do país .

Sob o risco de repetirmos algumas considerações já esboçadas, convém que apontemos novamente as condições específicas que caracterizavam o nordeste enquanto uma região subdesenvolvida, bem como as alterações prováveis quando da implementação da política de desenvolvimento que então se propugnava.

Se procurássemos uma palavra capaz de sintetizar a imagem universalizada em função da leitura que o Estado fez do nordeste , esta seria a da miséria. Não que as condições de vida dos trabalhadores não

pudessem, efetivamente , ser associadas a tal imagem. Contudo são os mecanismos de intelecção do problema que merecem maior consideração.

Antes de mais nada nos ocuparemos do diagnóstico. Fiéis ao modelo cepalino , os intelectuais do Estado se detiveram na análise das estruturas econômicas e sociais que engendravam a situação de subdesenvolvimento, com todos os seus possíveis corolários. O objeto de análise, nesse sentido, foi aquele setor da economia que de algum modo sintetizava o modelo de subdesenvolvimento,, materializado na estrutura fundiária com suas respectivas relações de produção.

Tanto na sub-região semi - árida, quanto na zona da mata , os dois principais dados do subdesenvolvimento seriam a desocupação e a subocupação da mão-de-obra e a baixa produtividade do trabalho. No caso da região semi-árida esses fenômenos se explicavam ainda por outro fator, que era a perpetuação da combinação entre economia de subsistência e sistema de meação nas áreas de produção do algodão mocó.

Como já vimos anteriormente, a agricultura de subsistência era um recurso à disposição tanto do fazendeiro, quanto do trabalhador sertanejo. Para o fazendeiro, a economia de subsistência significava a possibilidade de aprisionar o trabalhador na grande propriedade rural . As vantagens desse mecanismo se davam pelo processo de incorporação de valor à terra sem a necessidade de nenhuma inversão, considerando-se que o trabalhador rural a preparava para a exploração das culturas xerófilas sem receber para isso nenhuma forma de pagamento ou de custeio.

No que tange a figura do trabalhador, os motivos de sua imersão na economia de subsistência são óbvios. Considerando o monopólio de classe

sobre a terra, não lhe restava outra saída que não fosse a sua imersão nos esquemas acima descritos. Claro que todos os ônus de tal operação ficavam para o trabalhador, obrigado a pagar renda em trabalho e em produto. No que se refere especificamente à cultura do algodão mocó, o pagamento de renda em produto significava mesmo a materialização da combinação de formas de mediação não capitalistas alimentando processos de acumulação alicerçados em relações de produção tipicamente capitalistas, com suas respectivas estruturas de mercado, posto que o algodão era uma cultura de exportação, cuja destinação seria basicamente industrial[30].

A perpetuação da economia de subsistência, tanto na zona semi-árida, quanto na zona da mata, era um dos fatores que contribuíam à eternização de estruturas produtivas voltadas para fora e desarticuladas de outros setores da economia, notadamente do industrial. Os desdobramentos desse problema seriam os escassos estímulos à diversificação e a perpetuação de um sistema de trocas marcadamente desigual, conforme se pode observar pela teoria da deterioração dos termos de intercâmbio . Além desse problema, a perpetuação de economia de subsistência ainda suscitava outros obstáculos ao desenvolvimento econômico, expressos pelas restrições na oferta do fator trabalho a outros setores da economia e na inelasticidade do mercado de consumo.

Não apenas os documentos referentes ao "problema regional", mas também os programas de desenvolvimento nacional aludem à essa característica da estrutura econômica e social do nordeste , qual seja , a de que as culturas de exportação, associadas à preservação da economia de

[30]Oliveira, F. de , op.cit., pg. 47-48.

subsistência, seriam os fatores responsáveis pelos fenômenos da desocupação e da subocupação da mão-de-obra[31].Por desocupação ou subocupação da mão-de-obra podemos entender os processos mediante os quais as forças produtivas se restringem à divisão do trabalho familiar e à utilização de poucos e rudimentares instrumentos de trabalho. O resultado do processo de produção assim esquematizado estaria restrito à subsistência, à preparação do solo para a pecuária e ao pagamento de renda aos grandes proprietários . Esse esquema auto - suficiente concorreria para o aprisionamento da força de trabalho numa situação em que o seu nível de produtividade era muito baixo, mesmo no que se refere às culturas de exportação. Ademais, a economia de auto-consumo desestimulava a diversificação e uma possível integração setorial com a indústria , isto por duas razões : primeiro pelo baixo nível de monetarização do setor de subsistência , que o impedia de se constituir em mercado para produção industrial, e, em segundo lugar, por suas escassas ligações com o mercado urbano na condição de fornecedor permanente de produtos da cesta básica[32].

Neste quadro, a política de industrialização, associada ainda à extinção da economia de subsistência e aos projetos de colonização do Maranhão, impunham-se como as alternativas mais pertinentes do ponto-de-vista dos intelectuais do Estado[33]. A extinção da economia de subsistência transferiria o fator trabalho ao setor industrial. Tanto o

---

[31]Relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, pg. 143

[32]O já citado texto de Francisco Sá Jr. nos fornece elementos que negam a suposta compartimentação defendida pelo pensamento cepalino. O autor alude ao fato de que a economia de subsistência também produzia excedentes. Como o critério para a determinação dos preços era a reprodução da mão-de-obra familiar, tais produtos chegavam mais baratos ao mercado urbano, de tal forma que contribuíam para a diminuição do custo de reprodução do fator trabalho onde a força de trabalho fosse uma mercadoria. Ver: Sá Jr., F., op. cit., pg..101-102.

[33]GTDN, op . cit. , pg.330-331; Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste, pg.259; Relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, pg. 143

processo de industrialização quanto a especialização das antigas áreas de subsistência na produção pecuária e na agricultura de exportação, elevariam a renda bruta da região, cuja melhor distribuição, de acordo com o modelo cepalino, estaria garantida uma vez que se consolidassem os automatismos de mercado interno.

Tanto nos planos gerais de desenvolvimento quanto nos projetos e diagnósticos específicos é notória a preocupação do Estado com o problema da ocupação da mão-de-obra e com a questão do aumento da renda bruta e sua melhor distribuição . Esta preocupação se fundamentava em razões de ordem econômica , alicerçadas , como vimos , na suposição de que a produção era uma função do consumo e este a base do processo de acumulação. Nos parece, entretanto, que para o caso do nordeste , os motivos de ordem política e ideológica estão mais fortemente colocados . As perspectivas de se neutralizar a luta de classes através das reformas estruturais e de se obter uma nova hegemonia , baseada no consenso e na universalização de uma nova "mentalidade" são muito evidentes nos projetos em questão.

Como o núcleo dos arcaísmos estruturais e da perpetuação da miséria eram as estruturas econômicas engendradas pelo latifúndio, as reformas deveriam priorizá-lo, pela necessidades de se combater a miséria e Complementarmente como forma de desconstruir as condições que alimentavam a crescente influência das Ligas Camponesas em particular, e da subversão em geral. Acreditava - se que os camponeses , ao contrario dos operários urbanos , estavam mais sujeitos à cooptação da esquerda marxista - leninista , cujo discurso se fundamentava na denúncia do latifúndio com suas respectivas formas de exploração do trabalhador rural. Nessa perspectiva , o camponês se enquadrava na luta política na condição

de agente passivo. A verdadeira causa de sua radicalização residia no arcaísmo da estrutura fundiária e não na opção consciente por um programa que muito pouco ou quase nada tinha de comum com os anseios que os intelectuais do Estado acreditavam ser mais humanistas e democráticos. Ora, a realização do projeto que aglutinaria justiça e liberdade dependia da eficácia das políticas de desenvolvimento. Vejamos como Celso Furtado se colocava a esse respeito:

> *"(...) O desenvolvimento econômico é, em sentido estrito, um meio. Contudo constitui um fim em si mesmo, um elemento irredutível da força de pensar da nova geração , a confiança em que o alargamento das bases materiais da vida social e individual é condição essencial para a plenitude do desenvolvimento humano (...)."* (Furtado, C. - A Integração do Nordeste, in: Digesto Econômico, ano XX, nº 167, pg.53-55)

Há um interessante silogismo nessa construção. Se o desenvolvimento humano supunha a materialização do desenvolvimento econômico, o subdesenvolvimento era fator de negação da humanização do homem. Uma vez negada a sua "humanidade", a adesão a programas e valores totalitários seria quase natural:

> *"(...) os povos subdesenvolvidos estão dispostos a pagar um preço, mesmo muito alto, pelo desenvolvimento. E*

> *isto porque sabem da dura experiência da miséria em que vivem(...)".* (Furtado, C. - A Integração do

Nordeste, in: Digesto Econômico, ano XX, nº 167, pg. 53-55)

O preço muito alto a que alude Celso Furtado seria a adesão a projetos que propugnavam pelo rápido desenvolvimento em detrimento da ordem democrática , vejamos:

> *"(...) Aqueles que se dizem defensores da liberdade deduzem-na de que as modificações estruturais na ordem social, necessárias a uma rápida aceleração do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos , só tem sido viáveis com a supressão das liberdades fundamentais do homem. Aqueles que argumentavam do lado oposto, deduzem a mesma alternativa do outro fato histórico de que o único método eficaz para introduzir as modificações sociais necessárias ao rápido desenvolvimento tem sido a revolução de tipo marxista - leninista, que por sua natureza exige a implantação de rígida ditadura (...)"* (Furtado, C. - A Integração do Nordeste, in: Digesto Econômico, ano XX, nº 167, pg. 53-55)

Podemos notar, na fala de Celso Furtando , alguns elementos recorrentes do discurso desenvolvimentista , já analisados anteriormente. O desenvolvimento econômico não se justificava apenas por razões de ordem estritamente econômica, ainda que os processos econômicos de uma estrutura produtiva industrializada, diversificada e integrada fossem determinantes a exiquibilidade de outro objetivo: o fim da miséria e a promoção do bem-estar social. Ora, como o desenvolvimento promoveria o

bem-estar, naturalmente estaria assegurada a ordem social, cujo desdobramento político, no mundo ocidental, era a democracia. De outra parte, o subdesenvolvimento potenciava a subversão, cujo desdobramento político - ideológico era a profusão de valores estranhos a democracia[34].

Considerando as observações acima, é possível afirmarmos que a política de desenvolvimento regional aglutinou num outro nível os elementos do discurso desenvolvimentista . Suas premissas eram as mesmas: a ênfase na industrialização , a ampliação dos mercados de trabalho e de consumo, a elevação de renda e sua melhor distribuição , etc. Entretanto, a força e a radicalidade da luta de classes no nordeste explicitaram uma faceta intrínseca a esse discurso, basicamente ligada à idéia de que a universalização das formas capitalistas de mediação das relações sociais se constituía no estofo da manutenção da ordem social. A intervenção do Estado no NE conjurou, de modo muito nítido, um projeto que se pretendia generalizar e uma política de segurança . Isso nos permite considerar que a criação da SUDENE representou a própria materialização do desenvolvimentismo enquanto uma ideologia de segurança nacional.

[34]A associação desenvolvimento-justiça social-democracia em oposição a tríade subdesenvolvimento-miséria-valores totalitários está bem explorada no livro de Míriam L. Cardoso. Ver: Cardoso, Míriam L. , op.cit., pg. 125-135.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É muito difícil precisar um objeto específico para o tipo de discussão que procuramos aqui empreender. Ainda que de modo superficial e com muitas imprecisões, este trabalho passou por várias problemáticas, cujos nexos de ligação nem sempre são tão visíveis. Porém, de um modo mais geral, a nossa preocupação central residiu no entendimento dos projetos de desenvolvimento para o nordeste, apresentados pelo Estado no final dos anos 50 com a fundação da SUDENE.

Este processo obedeceu aos ditames dos problemas específicos do nordeste, notadamente na segunda metade dos anos 50, quando surgem as Ligas Camponesas e os conflitos sociais atingem seu paroxismo no nordeste. Mas este fator imediato cruzava-se com outras determinações , cujo entendimento era fundamental para a análise dos planos de desenvolvimento regional.

Dentre tais determinações mais gerais devemos mencionar a emergência do "desenvolvimentismo", que na falta de uma definição melhor foi entendido como a expressão teórico-ideológica da hegemonia burguesa no centro-sul, local onde as relações de produção formalmente capitalistas, calcadas na industrialização, estavam em vias de consolidação. O desenvolvimentismo refletiu este fenômeno apresentando o capitalismo como uma necessidade histórica e a sua ausência enquanto fator de conturbações políticas e de perpetuação da dependência externa, conforme se pode observar nas discussões sobre a deterioração dos termos de

intercâmbio e na ênfase dada à consolidação de certos automatismos de mercado interno, cuja exequibilidade estava estreitamente relacionada à industrialização.

O desenvolvimentismo trazia consigo uma teoria do desenvolvimento e das principais causas do subdesenvolvimento. Suas origens remontam à produção cepalina, cujo principal expoente no Brasil de então foi Celso Furtado. Não apenas pela presença de Furtado, mas pelos próprios diagnósticos e projetos que davam conteúdo à SUDENE, nota-se a presença de várias marcas do desenvolvimentismo nos projetos de desenvolvimento regional. Contudo, nesse caso especificamente, o Estado daria atenção especial aos problemas políticos que o desenvolvimento poderia resolver, o que se explica pelas circunstâncias específicas da luta de classes no nordeste naquela ocasião.

No mesmo período em que emergia o desenvolvimentismo, o nordeste era sacudido pela mobilização popular, expressa em inúmeras manifestações, mas sobretudo na expansão das Ligas Camponesas. O surgimento das Ligas Camponesas está associado à insubordinação do pequeno arrendatário contra o foro e o cambão, as formas típicas de mediação entre as classes dominantes e os grupos subalternos na região. Entre o ano de 1954, quando surgiram as Ligas, e o de 1959, quando foi fundada a SUDENE, o movimento social passou por uma série de transformações e colocou para toda a nação o conteúdo político do problema regional. Primeiramente, as questões do foro e do cambão suscitaram as críticas mais contundentes à concentração fundiária e apontaram para a necessidade de um amplo processo de distribuição de terra. Posteriormente, à medida em que as políticas de reforma agrária evidenciavam seus limites, as Ligas tenderam a radicalizar a sua prática, o

que se exprimiu em propostas de redefinição da correlação de forças a partir de uma nova hegemonia, calcada na supremacia dos setores populares .

Estas circunstâncias definiram o conteúdo político da intervenção do Estado no nordeste durante o período em tela. O diagnóstico do GTDN, que pode ser considerado o documento de fundação da SUDENE, continha assim, além de um diagnóstico acerca dos dados estruturais da região, um projeto integrado de desenvolvimento , cuja realização era imprescindível à solução dos problemas políticos que então se evidenciavam.

Em linhas gerais, as relações de produção sobre as quais o Estado interviria apresentavam uma dinâmica que combinava o setor agro-exportador e o setor de subsistência. Os camponeses imersos na economia de subsistência eram os responsáveis pela produção dos gêneros de mercado, tanto o algodão, no polo algodoeiro-pecuário, quanto a cana, no polo açucareiro-industrial. Além das culturas de exportação, utilizadas para o pagamento da "meia", os pequenos arrendatários ainda produziam gêneros de subsistência, cujos excedentes eram colocados principais núcleos urbanos, fenômeno que ocorria principalmente na zona da mata. Através das culturas de mercado, do assalariamento temporário nas frentes de trabalho abertas pelo DNOCS e do trabalho sazonal no corte da cana, esses trabalhadores logravam obter os parcos recursos monetários, com os quais pagavam o foro ao grande proprietário. Além do foro, que em determinadas circunstâncias representava um pesado ônus ao pequeno arrendatário, ele ainda estava obrigado a pagar dias gratuitos de trabalho ao proprietário da terra. Essa instituição, conhecida como cambão, potenciava ainda mais a situação de miséria do trabalhador, considerando-se que lhe

diminuía o tempo de trabalho dedicado às culturas de subsistência e aos gêneros que poderiam ser vendidos nos núcleos urbanos.

Conforme já mencionamos, a motivação inicial para o surgimento das Ligas Camponesas foi a crítica ao foro e ao cambão , majorados numa conjuntura marcada pela valorização do açúcar na zona da mata e da pecuária no sertão. Mas essa situação também seria o ponto de partida para o olhar do Estado sobre o nordeste. De acordo com o diagnóstico então elaborado, esses condicionamentos estruturais, além de reproduzirem a condição de subdesenvolvimento, ainda traziam consigo o processo de desumanização do trabalhador e engendravam motivos de sobra para a sua radicalização política .

No que respeita especificamente à perpetuação do subdesenvolvimento, a combinação da economia de subsistência com o latifúndio agro-exportador era vista como o núcleo da questão. Ao aprisionar a força de trabalho na esfera privada do latifúndio, os grandes proprietários não apenas subutilizavam a terra, como o próprio trabalho, impedido que estava de transferir-se para outras atividades, a exemplo da indústria. A reprodução da força de trabalho, baseada na economia de subsistência, obstaculizava ainda a formação de um mercado de consumo para o setor industrial, no caso deste vir a expandir-se. Finalmente, como a produção agropecuária baseava-se na larga utilização do fator trabalho, a própria classe dominante não se via na contingência de otimizar a produtividade dos latifúndios através de novos investimentos.

Para o Estado, estas características do subdesenvolvimento tendiam a se reproduzir naturalmente, isto quando os conflitos a ela intrínsecos não apontassem para a perspectiva da superação revolucionária, tal como ocorria no nordeste em meados dos anos 50. Nesses termos, fazia-se urgente a alteração dos dados dados estruturais que suscitavam a desumanização do trabalhador e os problemas políticos que estavam emergindo.

A alteração dos dados estruturais possuía algumas linhas de força. Antes de mais nada, tratava-se de extinguir a economia de subsistência, tanto na mata quanto no sertão. No sertão, a extinção da economia de subsistência deveria se combinar com a modernização do latifúndio algodoeiro-pecuário , no qual a forma de mediação passaria a ser o assalariamento. O assalariamento e o aumento da produtividade logrados com o processo de modernização seriam capazes de ampliar a renda bruta de toda região, com o que, constituir-se-ia um mercado de consumo para bens industriais e gêneros de primeira necessidade.

A industrialização e a ampliação na oferta de gêneros de primeira necessidade constituíam a outra ponta do projeto. O segundo objetivo seria obtido mediante a política de colonização do Maranhão, a ser realizada com parte do excedente populacional deslocado por força da extinção da economia de subsistência no sertão. A colonização do Maranhão não só representava uma possibilidade de diminuição das pressões políticas sobre a terra, como ainda cumpriria o papel de estabilizar os salários na região que era objeto da política de industrialização.

A política de industrialização se constituía na pedra-de-toque do projeto. Nela repousava , de modo mais nítido, a dimensão propriamente política e ideológica do projeto de desenvolvimento regional. Antes de mais nada, porque ela propiciaria ocupação remunerada aos desempregados e à população sujeita à cobrança do foro e do cambão , tanto àquela egressa do sertão, quanto aos foreiros da zona da mata, local onde as Ligas Camponesas mais se expandiam. Sua grande virtude, no entanto, seria a nova dinâmica da luta de classes que poderia propiciar. A industrialização era tida como a síntese de um sistema econômico -social estável, no qual a própria reprodução ampliada do capital supunha crescentes ganhos salariais por parte dos trabalhadores. Nesse sentido, as relações e conflitos de classe que lhe eram intrínsecos, tendiam a ser acomodados nas instâncias de representação do próprio Estado burguês, posto que a assimilação das reivindicações dos trabalhadores faziam parte do jogo e da lógica de reprodução do sistema.

É exatamente este último aspecto que confere às políticas de desenvolvimento regional a dimensão de uma ideologia de desenvolvimento e segurança nacional. De acordo com suas premissas, a atualização histórica do nordeste, através do desenvolvimento, seria condição básica à neutralização de tendências revolucionárias. As novas relações de produção, suscitadas pelas políticas anteriormente aludidas, suscitariam um novo padrão de luta de classes, no qual o conflito adquiria a feição de um fator dinâmico à reprodução do sistema, imprimindo-lhe assim uma estabilidade, cujo fim não é possível de se visualizar. Notemos também que se tratava de uma ideologia de desenvolvimento e segurança nacional. Seus termos, para os primeiros intelectuais da SUDENE, especialmente para Celso Furtado, não se separavam. Ademais, "desenvolvimento" parecia significar mesmo a humanização das relações

sociais, de acordo com aquele projeto inicial. Aparentemente, para a SUDENE pós-Celso Furtado, foi possível a separar aquilo parecia indissolúvel em meados dos anos 50. Esta problemática, no entanto, constitui tema para uma outra discussão, e no momento nos limitaremos a registrá-la.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Andrade, Manuel C. de - A Terra e o Homem no Nordeste . Livraria de Ciências Humanas, São Paulo, 1980.

_____ - Ligas Camponesas e Sindicatos Rurais no Nordeste, in: Temas de Ciências Humanas, nº 8, São Paulo, 1980.

Azevedo, Fernando - As Ligas Camponesas . Paz e Terra, Rio de Janeiro , 1982.

Bastos, Élide R. - As Ligas Camponesas . Vozes , Petrópolis, 1984.

Benevides, M V M.. O Governo Kubitschek : Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política., Paz e Terra, Rio de Janeiro ,1979.

Belluzo, Luíz G. e Coutinho, Renata (org) - Desenvolvimento Capitalista no Brasil : Ensaios sobre a Crise . Brasiliense, São Paulo, 1982.

Callado, Antônio . Os Industriais da Seca e os Galileus de Pernambuco. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1960.

_____ Tempo de Arraes, Paz e Terra, R.J. , 1980.

Cardoso, Fernando H. e Faletto., E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina, Guanabara, R.J., 1970.

Cardoso, Fernando H. - As Idéias e seu Lugar . Vozes, Petrópolis, 1993.

Cardoso, Míriam L. - Ideologia do Desenvolvimento. Brasil, JK - JQ . Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978 .

Cohn, Amélia - Crise Regional e Planejamento. Perspectiva, Col. Debates, São Paulo, 1978.

Decca, Edgar de - O Silêncio dos Vencidos . Brasiliense, São Paulo, 1988.

Dobb, Maurice - A Evolução do Capitalismo . Zahar, Rio de Janeiro, 1983.

Fernandes, Florestan - Circuito Fechado . Hucitec , São Paulo, 1982.

Furtado, Celso - Formação Econômica do Brasil, Cia Editora Nacional, S.P., 1991.

_____ - A Pré-revolução Brasileira . Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1962.

_____ - Dialética do Desenvolvimento, Fundo de Cultura, S.P., s/d.

_____ - A Luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE . Digesto Econômico, Ano XX, nº 168, São Paulo, 1962.

_____ - A Integração do Nordeste . Digesto Econômico, Ano XX, nº 167, São Paulo, 1962.

_____ - A Operação Nordeste . Digesto Econômico, Ano XIV, nº 153, São Paulo, 1960.

_____ - Economia : Organizador da coletânea Francisco de Oliveira. Ática, Col. Grandes cientistas Sociais, São Paulo , 1983.

Gorender, J. A Burguesia Brasileira, ed. Brasiliense, S.P., 1983, (Col. Tudo é História).

Heller, Agnes - O Cotidiano e a História . Paz e Terra , Rio de Janeiro, 1992.

Ianni, O. Estado y Planificación Económica en Brasil, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1971.

Iokoi, Zilda M. G. - Igreja e Camponeses : Teologia da Libertação e Movimentos Sociais no Campo - Brasil/Peru 1964-1986. Tese de Doutoramento, Departamento de História-FFLCH, USP , 1990.

Lafer, Betty (org) - Planejamento no Brasil . Perspectiva, Col.Debates, São Paulo, 1987.

Lefebvre, H..- L'ideologie Structuralist . Anthropos, Paris ,1971.

_____ - La Presencia y la Ausencia . Fondo de Cultura Económica , México, 1983.

_____ - Sociologia de Marx . Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1979.

_____ - A Vida Cotidiana no Mundo Moderno . Ática, São Paulo, 1992.

Lenine, V. I. - O Imperialismo : Fase superior do Capitalismo . Alfa e Ômega, Col. V.I.Lenine, Obras Escolhidas, São Paulo, 1982.

Mantega, G. A Economia Política Brasileira, ed. Vozes, Petrópolis, R.J., 1992.

Marini, Ruy M. y Mallán, M. (org) - La Teoria Social Latinoamericana . Vol.I,Universidad Autónoma de México, México, 1994.

_____ - La Teoria Social Latinoamericana . Vol II , El Caballito, México, 1994.

Martins, José de S. - O Cativeiro da Terra . Hucitec São Paulo , 1982.

_____ - O Poder do Atraso . Hucitec, São Paulo, 1995.

_____- Os Camponeses e a Política no Brasil, ed. Vozes, Petrópolis, 1986

Marx, K. y Engels, F. - La Ideologia Alemana . Progresso, Col. C.Marx e F. Engels, Obras Escogidas, Moscou, 1973.

Marx, K. - O Capital , Livro I , Vol I , Abril , Col. Os Economistas, Ed. Abril, São Paulo, 1986.

_____- O Capital, Livro III, Vol. V , col. Os Economistas, Ed. Abril, São Paulo, 1986

_____ - Crítica ao Programa de Gotha . Progresso, Col. C. Marx e F. Engels, Obras Escogidas , Moscou, 1973.

_____ O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte . Paz e Terra , Rio de Janeiro , 1987.

Medeiros, Leonilde S. de - História dos Movimentos Sociais no Campo. Ed. FASE, Rio de Janeiro, 1989.

Moreira, Raimundo , O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização. , Paz e Terra, R.J., Col. Estudos Sobre o Nordeste, 1979.

Oliveira, F. de , A Economia da Dependência Imperfeita, . Graal, Rio Janeiro, 1989.

_____ - A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista, . Vozes, Petrópolis, 1987.

_____ - Elegia para uma Re(li)gião . Paz e Terra , Rio de Janeiro, 1987.

_____ - O Surgimento do Anti-valor . Novos Estudos CEBRAP, nº 22, São Paulo, 1988.

Oliveira, Juscelino K. - A Marcha do Amanhecer . Bestseller , São Paulo, 1962.

_____ - Industrialização : Batalha pela própria Sobrevivência da Nacionalidade . Serviço de Publicações da CNI, São Paulo, 1957.

Perreira, Luiz C. Bresser, Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1983, Brasiliense, São Paulo , 1982.

Prado, Caio Jr. - História Econômica do Brasil. Brasiliense , São Paulo, 1986.

_____ - A Questão Agrária no Brasil . Brasiliense São Paulo, 1981.

Rodrígues, O. O Pensamento da CEPAL: Síntese e Crítica, in: Novos Estudos CEBRAP, número 16, dez. 1986.

Sà, F. Jr. - O Desenvolvimento da Agricultura Nordestina e a Função das Atividades de Subsistência . Novos Estudos CEBRAP, nº 3 , São Paulo, 1973.

Sandroni, P.(org) Dicionário de Economia, ed. Bestseller, S.P., 1987.

Santos, M. - Espaço e Método . Nobel , São Paulo, 1985.

_____ - Por uma Geografia Nova . Hucitec , São Paulo, 1982.

Schaff , A. - A Sociedade Informática . Brasiliense/ UNESP, São Paulo, 1992.

Simonsen, Roberto - Evolução Industrial do Brasil e Outros Ensaio. EDUSP/Cia Ed. Nacional, col. Brasiliana, S.P. , 1973.

Skidmore, T. - Brasil : de Getúlio a Castelo . Saga, São Paulo, 1969.

Tavares, Maria da C. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Zahar Editores, R.J. , 1974.

Toledo, Caio N. de - ISEB : Fábrica de Ideologias . Ática, São Paulo, 1977.

Versiani, Flávio R. e **Barros**, José R. M. - Formação Econômica do Brasil. A Experiência da Industrialização. Saraiva, S.P., 1977.

Vesentini, José W - A Capital da Geopolítica . Ática, São Paulo, 1986

Weffort, F. O Populismo na Política Brasileira, Paz e Terra, R.J., 1989.

FONTES

FONTES

1. DOCUMENTACÃO OFICIAL

PLANO SALTE - Presidência da República, Rio de Janeiro, 1947.

PROGRAMA DE METAS - Conselho do Desenvolvimento, Tomo I ,Rio de Janeiro, 1958.

RELATÓRIO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO - 1958 - Conselho do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1959.

INTRODUÇÃO DO RELATÓRIO DO GRUPO MISTO CEPAL-BNDE , in: Versiani, Flávio R. e Barros, José R. M. de - Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização, Saraiva, S.P., 1977.

RELATÓRIO GERAL DA COMISSÃO MISTA BRASIL - EUA PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - Tomo I, Rio de Janeiro, 1954.

UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, in : Versiani, Flávio R. e Barros, José R. M, - Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização, Saraiva, S.P. 1977.

PROJETOS APRESENTADOS AO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ . In: Boletim Econômico da SUDENE, Vol.I , nº 1 , Recife, 1962.

PRIMEIRO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE, Recife, 1960.

SEGUNDO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO NORDESTE - SUDENE, Recife, 1966.

RELATÓRIO ESPECIAL : DEZ ANOS DE SUDENE - SUDENE, Recife, 1969.

DOCUMENTO DE FUNDAÇÃO DA CEPAL - PREBISCH, Raul - *El desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus Principales Problemas* IN **Boletim Ecomòmico para América Latina**. Vol.VII, N^0 1, Febrero 1962.

2. PERIÓDICOS

2.1 -DESENVOLVIMENTO E CONJUNTURA - Publicação Mensal da CNI (Confederação Nacional da Indústria) :

- julho de 1957;
- agosto de 1957;

- setembro de 1957;
- outubro de 1957;
- março de 1958;
- março de 1959;
- abril de 1959;
- fevereiro de 1960;
- março de 1960;
- abril de 1960;
- outubro de 1960.

2.2. DIGESTO ECONÔMICO - Publicação bimestral da ACSP (Associação Comercial de São Paulo) e FCSP (Federação do Comércio de São Paulo)

- nº 153, maio-junho de 1960;
- nº 167, setembro-outubro de 1962;
- nº 168, novembro-dezembro de 1962.

2.3. BRASIL AÇUCAREIRO - Publicação do IAA (Instituto do Açúcar e do Álcool)

- nº 05, maio de 1959;
- nº 06, dezembro de 1959