

# O desenvolvimentismo como uma ideologia de segurança nacional

Marco César de Araújo\*

*Resumo:*

Enquanto uma ideologia burguesa, o desenvolvimentismo apresenta a consolidação do capitalismo como expressão da harmonização dos conflitos de classe e estofo da democracia. Sua ausência, no entanto, poderia alimentar a existência de certos padrões de conflito social que escapariam ao controle institucional e poderiam apontar para rupturas, tal como ocorria no Nordeste, em meados dos anos 50. Essa situação teria estimulado a elaboração de políticas regionais de desenvolvimento, expressas na fundação da Sudene. Supunha-se que a expansão de relações capitalistas era uma condição para a manutenção da ordem, o que teria convertido o desenvolvimentismo em uma ideologia burguesa de segurança nacional.

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. É compacto, pujante e 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 vez por outra chegam ao conhecimento do povo, quase sempre como casos de corrupção. Contudo, quando de sua fundação, em 1959, era outro o seu significado, como pretendemos demonstrar nesse texto.

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, expresso pela supremacia de representações

\* Mestre em  
história Social  
pela USP.

ideológicas burguesas a respeito de temas como a industrialização, as classes sociais e as funções do Estado. Na outra ponta do mesmo processo, teríamos a perpetuação de relações não capitalistas de produção no nordeste, com suas formas específicas de manifestação da luta de classes. Defendemos a hipótese de que a forma assumida pelo conflito social na região teria estimulado uma intervenção mais consistente do poder público. Tal intervenção, desdobrou-se, de um lado, num conjunto de medidas supostamente capazes de atualizar historicamente as relações de produção no nordeste, então apontado como expressão modelar do subdesenvolvimento no Brasil. De outra parte, as questões de natureza política teriam imprimido aos projetos de desenvolvimento regional a marca característica de uma política de segurança nacional, cujo estofo, em termos ideológicos, eram as premissas globais da ideologia desenvolvimentista. O desenvolvimento de nossa argumentação sugere pois que elucidemos o conceito de ideologia com que trabalhamos, bem como a pertinência de sua utilização nesse caso.

Os contatos com a documentação do Estado sobre “questão regional” nos remetem necessariamente aos 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 Brasil e da América Latina. Não há, em nenhum momento de nossas reflexões, qualquer dissenso no que respeita à originalidade e importância histórica dessa 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* (Lefebvre, 1983) 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 nesse caso, de projetos históricos. A intencionalidade intrínseca ao discurso não lhe prejudica a condição de um conhecimento, entretanto, tende a lhe imprimir também os 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 capitalismo industrial 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 uma evidente tendência à universalidade, ou melhor, sua pretensão de universalizar interesses parciais enquanto interesses globais. Assim, tal representação, enquanto uma ideologia burguesa, atribuía ao capitalismo, ou ao menos a um modelo de desenvolvimento desse 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, o que o converte numa ideologia, de acordo com a acepção marxiana mais usual para este termo, cuja formulação encontra-se na *Ideologia alemã*. Nesse texto a ideologia é entendida com uma representação do real incapaz de elucidar a natureza histórica das relações dos homens entre si e com a natureza. Essa exteriorização formal da práxis social, enquanto idéias e valores dominantes, mantém as contradições obscurecidas e tende a representar uma situação histórica específica e um interesse parcial enquanto expressões de uma verdade histórica atemporal e supostamente universal (Marx e Engels, 1973), tal como ocorria, como já o dissemos, com o desenvolvimentismo.

Mas a representação ideológica que deu base aos planos globais do desenvolvimentismo, em meados dos anos 50, também esteve presente nos diagnósticos e planos regionais de atualização histórica do nordeste, materializados na Sudene e em suas políticas específicas. Porém, o “olhar” do Estado sobre o nordeste enfatizou um novo elemento em sua elaboração, que era a problemática da manutenção da ordem. Com respeito a tal questão, o desenvolvimentismo, cada vez mais, adquiriu a feição de uma ideologia de segurança nacional, posto que a luta de classes no polo menos desenvolvido da nação poderia apontar para perspectivas revolucionárias, com conseqüências inclusive no centro-sul, como sabemos, a região mais industrializada do país. De acordo com os próprios intelectuais responsáveis pelo projeto Sudene, a solução de tal problema residia na atualização histórica do nordeste, o que significava garantir a expansão de relações formalmente capitalistas na região. Consoante com essa hipótese, as reformas que assegurassem o desenvolvimento do capitalismo se converteriam em critérios de segurança para ele próprio, o que imprimiu ao desenvolvimentismo a dimensão de uma ideologia burguesa do desenvolvimento com evidentes nuances de uma doutrina de segurança nacional, quando de sua manifestação sobre a questão regional.

Pode-se argumentar que a associação entre ideologia e preservação da ordem é óbvia e não passaria de uma tautologia. De fato, a ideologia, ou as ideologias, uma vez que se tornam força material, cumprem o papel de contribuir com a reprodução das relações sociais e conseqüentemente, com a manutenção da ordem. Mas devemos nos perguntar qual a composição de presenças e ausências na elaboração do discurso ideológico e na transformação da ideologia num elemento constitutivo da práxis social. Antes de mais nada devemos considerar que a elaboração ideológica implica numa representação do real. Tal representação não pode ser entendida como uma simples ficção (Lefebvre, 1983) ou seja, ela deve manter algum laço com a base material que lhe dá origem, de modo que a concretude histórica que a explica e origina, nela se faça presente. O problema reside no limite dessa presença. Todas as ideologias têm apresentado o feito de verdades parciais de tal maneira que suas representações do real se afastam

da totalidade histórica,<sup>1</sup> de suas contradições, classes e lutas de classes. Esta operação da ideologia é natural. E tal ausência necessária, uma vez que a elucidação das contradições e dos conflitos limitaria o alcance da ideologia no que respeita a função que lhe é mais cara: a conversão de verdades e interesses parciais em verdades e interesses universais.

As representações elaboradas pela ideologia desenvolvimentista acerca da sociedade brasileira apresentavam as características acima mencionadas. A natureza de certos problemas econômicos, como as relações desiguais com as economias altamente industrializadas, os conflitos sociais e a instabilidade política eram fatos por demais evidentes para que fossem simplesmente negados, conforme se pode observar com as greves de 1954, a deposição — suicídio de Vargas, também em 54, e todos os lances que envolveram a problemática posse de J.K. Mas em que pese o reconhecimento das contradições, apresentadas inclusive no nível da elaboração teórica, os planos globais do desenvolvimentismo enfatizavam mais as virtualidades do que os limites do sistema. Nesses termos, tanto as nações “centrais”, quanto alguns pólos dos países periféricos, como o centro-sul no Brasil, confirmavam as tendências para a harmonização das classes sociais, por força das próprias necessidades da acumulação de capital (Furtado, 1964). Quanto muito reconhecia-se alguns “estrangulamentos”, notadamente na capacidade de investimento do Estado e na contínua transferência de renda para os países industrializados, que decorriam, segundo o modelo cepalino, das condições desiguais do comércio internacional (Prebisch, 1962). Mas essas limitações, antes confirmavam do que negavam a necessidade premente da industrialização, cujo principal exemplo no Brasil estava dado pela região centro-sul.

Algumas manifestações pontuais do crescimento capitalista no centro-sul, sobretudo no setor industrial, constituíam a base empírica sobre a qual se erigia a ideologia burguesa do desenvolvimento, que apresentava o capitalismo nacional já como expressão real do interesse coletivo, mesmo quando reconhecia certas distorções sem sua constituição. No nordeste, entretanto, a natureza do problema era outra. Lá, as relações capitalistas ainda não haviam experimentado nenhum avanço significativo. Isso indicava que aqueles benefícios supostamente intrínsecos ao movimento de reprodução do capital, estavam muito distantes da realidade econômica, social e política da região. Ocorre que esse “lapso” de tempo histórico que separava o centro-sul do nordeste deveria ser rapidamente superado, considerando-se a situação pré-revolucionária que então marcava a vida política do nordeste (Furtado, 1962).

Sob o risco de nos repetirmos, faz-se necessário que enfatizemos as nuances da articulação entre os dois termos. Enquanto expressões de uma ideologia burguesa, os discursos e as políticas de desenvolvimento regional orientavam-se pelos padrões gerais do desenvolvimentismo, ao eleger o capitalismo industrial enquanto modelo de organização das relações de produção. O objetivo, de fim converte-se em meio. Alcançar o desenvolvimento capitalista significava consolidar uma forma histórica de

1. Não se trata de opor o materialismo histórico, enquanto “ciência”, às ideologias, mas de reconhecer que uma ideologia sempre faz tábula rasa das contradições da totalidade histórica, o que levaria Lukács a considerar que o materialismo consiste num método cuja referência é a totalidade histórica, diferenciando-o assim das representações ideológicas. Ver (Marx e Engels, 1973) e (Lukács, 1989:19-39)

organização das relações de produção, que tendia, por sua própria dinâmica, a generalizar benefícios e a dirimir a luta de classes. Sua ausência, no entanto, alimentava tal nível de exclusão, tanto na esfera econômica, quanto na política, que seria natural a adesão dos trabalhadores a projetos outros, que propugnavam pela supressão do próprio capitalismo (Furtado,1962). Esta composição, em nosso entender, convertia o desenvolvimentismo em uma ideologia burguesa de segurança nacional, o que pode ser melhor apreciado se visualizarmos alguns lances da luta de classes no nordeste e os aspectos gerais das políticas voltadas à adaptação da região a novas relações de produção.

### **Aspectos do projeto de atualização histórica do nordeste**

Não existem muitas dúvidas sobre a preponderância de Celso Furtado na elaboração dos diagnósticos e na execução das políticas de desenvolvimento para o nordeste. De modo muito geral, podemos conceber tais políticas enquanto expressões de um projeto voltado 'a atualização histórica do nordeste', sempre em função, evidentemente, das premissas globais do desenvolvimentismo. A primeira e mais importante formulação teórica do projeto desenvolvimentista para o nordeste se daria com a publicação, em 1959, do texto "Uma Política de desenvolvimento econômico para o nordeste" de responsabilidade do GTDN — Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste —, capitaneado por Celso Furtado. O Texto do GTDN alicerçava-se num diagnóstico, num conjunto de medidas destinadas a corrigir os problemas mais evidenciados no diagnóstico e em uma avaliação acerca dos processos políticos prováveis, tanto no caso da aplicação, como no da não aplicação de tais medidas.

O diagnóstico apontava para um problema básico, que era o subdesenvolvimento. Em outros termos, o GTDN enfatizava o enraizamento de certas condições estruturais que impediam a evolução do nordeste aos mesmos padrões de crescimento econômico e desenvolvimento social e político já parcialmente<sup>2</sup> realizados no centro-sul do país. A primeira delas manifesta-se nas próprias relações de produção, que conjugavam o setor agroexportador 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 passava pela institucionalização do Estado. Este segundo aspecto é o que nos interessa mais diretamente aqui.

Antes de mais nada convém enfatizarmos as condições que envolvem 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 dito anteriormente. De outro, a agudização 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

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. (Furtado, 1962: 86-87).

município de Vitória de Santo Antão, famoso produtor da cachaça “pitu” e berço das Ligas Camponesas,<sup>3</sup> 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, cuja origem, de modo mais geral, estava associada à concentração fundiária e a seu mais visível tributo, que era cobrança de renda da terra.

3. Os limites deste texto não nos permitem uma narrativa mais exaustiva sobre a saga das Ligas Camponesas. Por isso remetemos o leitor à bibliografia que segue: (Andrade, 1980), (Bastos, 1984), (Callado, 1960), (Callado, 1980), (Cohn, 1978), (Furtado, 1962), (Julião, 1975), (Martins, 1986), (Medeiros, 1989), (Oliveira, 1987).

4. Apenas para se ter uma idéia, em 1960 as Ligas Camponesas passaram a contar com associados em 26 municípios pernambucanos, além de adentrarem a Paraíba, Piauí, Ceará, Alagoas e à zona baiana do São Francisco, chegando a contar com 80 mil membros nessa ocasião.

O foro e o cambão eram as formas específicas de cobrança da renda da terra na região. O foro era uma obrigação anual paga em dinheiro, e o cambão caracterizava-se pela prestação de trabalho gratuito aos grandes proprietários. Os trabalhadores sujeitos ao pagamento do foro e do cambão eram, normalmente, pequenos arrendatários, que em troca da utilização da terra para a produção de subsistência, e eventualmente de alguma cultura de mercado, viam-se na contingência de pagar renda em dinheiro e em trabalho.

O foro e o cambão eram assim as formas mais comuns de mediação das relações entre os grandes proprietários e os trabalhadores rurais. Tais mediações apareciam tanto na zona da mata, nos engenhos de fogo morto, como no agreste e no sertão, nos latifúndios algodoeiro-pecuaristas. Como se pode deduzir, os trabalhadores encontravam-se permanentemente premidos pela majoração do foro e por ameaças de expulsão, em virtude dos freqüentes casos de inadimplência. Foi exatamente este o problema dos foreiros do engenho Galiléia, cuja iminente expulsão os levaria a procurar o jovem advogado socialista, deputado pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro), Francisco Julião.

Através de freqüentes mobilizações e da exposição pública do caso, notadamente pelo trabalho parlamentar de Julião, os Galileus lograram uma pequena vitória, no ano de 1960, quando o governador Cid Sampaio, usineiro da UDN — União Democrática Nacional —, promove o assentamento dos galileus através da CRC — Cia de Revenda e Colonização. Claro que a criação da CRC e o espírito controle do Estado no assentamento dos Galileus pretendia despolitizar o problema da Reforma Agrária, tratando-o como uma questão de natureza especificamente administrativa e financeira (Bastos, 1984). Mas tal estratégia do poder público local revelou-se infrutífera pelo fato da questão extrapolar o âmbito estadual e em virtude do nível de organização e do crescimento numérico logrado pelas Ligas Camponesas desde 1954.<sup>4</sup> Ademais, por volta de 59-60, a percepção dos trabalhadores adquirira uma outra conotação, e da simples insubordinação contra o foro e o cambão ela se desdobrara no questionamento ao latifúndio (Julião, 1975).

Nota-se assim que havia um problema político a ser resolvido pelos planos de desenvolvimento regional. 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 da Sudene, e mesmo nos textos de Celso Furtado produzidos no período, conforme se pode observar na seguinte passagem, onde são apresentados alguns motivos para a fundação do órgão e para a aplicação das políticas de desenvolvimento regional: "(...) 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: 12).<sup>5</sup>

Ocorre que o problema não seria resolvido com o tipo de intervenção que até agora tinha caracterizado a atuação do Estado na região, posto que se prestava muito mais a reproduzir as condições que geravam tal tensão e ainda alimentava o descrédito da grande maioria da população, conforme nos assevera o mesmo documento acima citado. Já a incapacidade do Estado em dirimir os conflitos de classe evidenciava os 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 condições de vida da população". ( Projetos Apresentados ao Governo da República Federal da Alemanha, 1962:12).

Esta avaliação apontava para a necessidade de uma nova qualidade na intervenção do Estado, calcada em políticas globais e setoriais de desenvolvimento, cuja efetivação representava a opção histórica mais pertinente no que tange à resolução do problema político.

Tomemos primeiramente as proposições gerais para a correção das distorções características da região semi-árida ou do pólo algodoeiro-pecuário se preferirmos. A economia da região semi-árida se caracterizava por apresentar uma dinâmica que integrava três atividades, segundo os documentos em foco: a produção de bens exportáveis, principalmente 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. Dentro desse esquema, o produtor direto recebia 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 na região.

A agricultura de subsistência apresentava ainda outros inconvenientes, além do já citado superpovoamento. Não bastasse o nível de miserabilidade

5. Este trecho dos projetos enviados ao governo da República Federal da Alemanha é revelador, ainda, de uma outra faceta das políticas estatais de desenvolvimento regional. O que se percebe neste e noutros documentos é o nível de exterioridade do discurso com relação a seu objeto. Seus argumentos nunca objetivavam os agentes diretamente envolvidos no conflito, mas aqueles que, por força de seus interesses, deveriam contribuir com a realização do projeto de atualização histórica no nordeste. Esta estratégia se revelaria bastante profícua, uma vez que tanto o imperialismo norte-americano e europeu, quanto a burguesia industrial brasileira, temiam a reedição de novas "Cubas" na América Latina.

desse 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 para o fazendeiro.

Desta forma, o texto do GTDN considerava 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. O problema maior residia no fato de que o Estado vinha apenas tomando medidas paliativas, particularmente durante os anos de seca, quando as contradições tendiam a revelar-se mais duramente. Nessas ocasiões, o Estado, no lugar de criar situações capazes de alterar os dados do problema, acabava apenas por reproduzi-lo, uma vez que o socorro implicava na manutenção do excedente populacional dedicado a meação do algodão e à agricultura de subsistência. 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 e na criação, também extensiva, do gado.

O enfoque dado ao algodão e à pecuária as enquadrava 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 a realização de tais culturas se dava mediante a utilização intensiva do fator trabalho, aprisionado nos grandes latifúndios pela cultura de subsistência e pelas ações assistencialistas 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. (Callado, 1960).

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, o que sugeria 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: 322).

A concretização de tais alterações significaria a redefinição das relações sociais, uma vez que o assalariamento substituísse a renda. Mas esse 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. 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, que estando liberto do controle privado dos latifundiários, poderia se aproximar de uma condição mais compatível com o estatuto de cidadão (Furtado, 1964). 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. 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.

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, sobretudo no sertão e no agreste.

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 (...)". 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(...)".

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, 1960: 44-45)

Para Celso Furtado, a população da 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 dessa região que se especializaria e apresentaria um nível maior de monetarização, e principalmente o suprimento dos centros urbanos sujeitos à política de industrialização.

A industrialização, ademais, ainda daria conta de solucionar os problemas políticos da faixa úmida, uma vez que o assalariamento suprimiria as instituições do foro e do cambão justamente naquela sub-região em que os conflitos entre pequenos arrendatários e latifundiários estavam próximos do limite.

Vê-se que as políticas setoriais de modernização do latifúndio algodoeiro-pecuário, de colonização do Maranhão e de industrialização da zona da mata, articulavam-se em função de um elemento recorrente da ideologia desenvolvimentista. De fato, postulava-se que um determinado modelo de organização das relações sociais, calcado na industrialização, na generalização do assalariamento e na 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, tal como ocorria no Nordeste. (Furtado, 1962).

#### **A conversão do desenvolvimentismo numa ideologia de segurança nacional.**

Existem duas questões importantes nos projetos que acabamos de analisar. Primeiramente a contraposição implícita de duas estruturas econômicas e sociais. De um lado, o desenvolvimento; de outro, o subdesenvolvimento. Outra questão se refere 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 ser associadas a tal imagem. Contudo, são os mecanismos de intelectão 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 engendraram a situação de subdesenvolvimento, com todos os seus possíveis corolários. O objeto de análise foi aquele setor da economia que de algum modo sintetizava o modelo de subdesenvolvimento, materializado na estrutura fundiária com suas respectivas relações de produção.

As manifestações da estrutura subdesenvolvida desdobravam-se num sem-número de problemas econômicos, como já aludimos anteriormente: a descapitalização da agricultura, a precariedade na oferta de alimentos, a ausência de um mais amplo mercado de consumo, o precário nível de industrialização e, sobretudo, a perpetuação da economia de subsistência, então encarada como o foco das tensões políticas no nordeste.

Diante desse 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. A extinção da economia de subsistência transferiria o fator trabalho ao setor industrial. Tanto o 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. (Furtado, 1964).

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 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 natureza 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 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 contrário 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 supostamente 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 manifestava a esse respeito: "(...) O desenvolvimento econômico é, em sentido estrito, um meio. Contudo constitui um fim em si mesmo, um elemento irreduzível 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, 1964).

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, 1964).

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, 1962b: 53-55)

Podemos notar, na fala de Celso Furtado, alguns elementos característicos do discurso desenvolvimentista. 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 à exequibilidade 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 à democracia.

De toda essa discussão podemos inferir algumas conclusões. O desenvolvimentismo, enquanto ideologia, potencializou os interesses de uma classe social à categoria de interesses universais. Os projetos parciais ganhavam

uma dimensão coletiva na medida em que as próprias dinâmicas intrínsecas ao processo de acumulação engendraram os movimentos de ampliação dos mercados 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, tal como já ocorria em parte do centro sul e nas nações altamente industrializadas (Furtado, 1964), o conflito latente jamais se desdobraria na luta aberta, pautada pela perspectiva da superação. Nesse sentido, podemos afirmar que o desenvolvimento se revestia de uma outra função: a preservação da ordem social, enquanto o seu antípoda, o subdesenvolvimento, potenciava as práticas e projetos alicerçados na perspectiva da ruptura revolucionária.

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, da mesma maneira que o capitalismo e a industrialização constituíam o núcleo do 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, que se convertia assim num instrumento de segurança nacional.

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 entre os interesses do capital e do trabalho. A própria lógica da acumulação permitiria ao Estado 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.

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 histórica da ruptura provável, tal como ocorria no nordeste brasileiro. Desse modo, podemos sugerir 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 da renda e sua melhor distribuição, etc. Entretanto, a força e radicalidade da luta de classes no Nordeste explicitaram outra faceta de tais proposições, basicamente ligada à idéia de que a universalização de formas capitalistas de mediação das relações sociais constituía-se no estofado da manutenção da ordem social. A intervenção do Estado no nordeste conjurou, de modo muito nítido, uma política de segurança à ideologia burguesa do desenvolvimento, convertendo-se assim numa ideologia burguesa de segurança nacional.

Mas sejamos justos e notemos que os termos da política de segurança não se separavam jamais dos preceitos da ideologia do desenvolvimento, porque a realização do capitalismo parecia acenar com a humanização das relações sociais, de acordo com o modelo projetado sobretudo por Celso Furtado. A luz das experiências pós-desenvolvimentistas é possível verificar a separação daquilo que parecia indissolúvel em meados dos anos 50. Hoje, a atual presença do capital industrial no nordeste, às expensas dos incentivos da Sudene (Oliveira, 1987), ainda mantém e alimenta aqueles arcaísmos, cuja origem era atribuída à ausência das relações capitalistas. Sendo assim, a expansão capitalista no pós-64 esteve muito longe de humanizar as relações sociais. Mais longe ainda esteve da democratização do marco institucional, num sinal evidente de que a manutenção da ordem pode despir-se das vestes ideológicas com que se apresentara anteriormente.

#### BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Manuel C. de. (1980). *A terra e o homem no Nordeste*. S.P. Livraria de Ciências Humanas.
- BASTOS E.R. (1984). *As Ligas Camponesas*. Petrópolis, Vozes.
- BENEVIDES, Maria V. de M. (1979). *O governo Kubitschek— desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CALLADO, A. (1960). *Os industriais da seca e os galileus de Pernambuco*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. *Tempo de Arraes*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARDOSO, Fernando H. *As idéias e seu lugar*. Petrópolis, Vozes.
- CARDOSO, Miriam L. *Ideologia do desenvolvimento. Brasil, JK-JQ*. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- COHN, A. (1978). *Crise regional e planejamento*. São Paulo, Perspectiva, Col. Debates.
- FURTADO, Celso. (1991). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Cia Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_. (1962). *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- \_\_\_\_\_. (1964). *Dialética do desenvolvimento*. São Paulo, Fundo de Cultura.
- \_\_\_\_\_. (1962). "A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene". São Paulo. *Digesto Econômico*. Ano XX, n.º 168,
- \_\_\_\_\_. (1962). "A integração do Nordeste". São Paulo. *Digesto Econômico*, Ano XX, n.º 167.
- \_\_\_\_\_. (1960). "A operação Nordeste". *Digesto Econômico*, Ano XIV, n.º 153, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. "Economia" (1983). Org. Francisco de Oliveira., *Col. Grandes Cientistas Sociais*, São Paulo, Ática.
- HELLER, Agnes. (1992). *O cotidiano e a História*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- IANNI, O. (1971). *Estado y planificación económica en Brasil*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- LEFEBVRE, H. (1971) *L'ideologie structuralist*. Paris, Anthropos.
- \_\_\_\_\_. (1983) *La presencia y la ausencia*. México, Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_ (1979). *Sociologia de Marx*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- \_\_\_\_\_ (1992). *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo, Ática.
- LENINE, V. I. (1982). *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo, Alfa e Ômega, Col. V. I. Lenine, Obras Escolhidas.
- LUKACS, G. (1989). *História e consciência de classe*, Rio de Janeiro, ed. Elfos.
- MANTEGA, G. (1992). *A economia política brasileira*, Rio de Janeiro, ed. Vozes, Petrópolis.
- MARINI, Ruy M. y MALLÁN, M. (org.) (1994). *La teoría social latino-americana*. Vol. I, México, Universidad Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_ (1994). *La teoría social Latino-americana*. Vol II, México, El Caballito.
- MARTINS, José de S. (1995). *O poder do atraso*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_ (1986). *Os camponeses e a política no Brasil*, Rio de Janeiro, ed. Vozes, Petrópolis.
- MARX, K. y ENGELS, F. (1973) *La ideologia alemana*. Moscou, Progresso, Col. K. Marx e F. Engels, Obras Escogidas.
- MARX, K. (1986). *O Capital*, Livro I, Vol I, Abril, Col. Os Economistas, São Paulo, Ed. Abril.
- \_\_\_\_\_ (1986). *O Capital*, Livro III, Vol. V, col. Os Economistas, São Paulo, Ed. Abril.
- \_\_\_\_\_ (1973). *Crítica ao programa de Gotha*. Moscou, Progresso, Col. C. Marx e F. Engels, Obras Escogidas.
- \_\_\_\_\_ (1987). *O dezoito brumário de Luís Bonaparte*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MEDEIROS, Leonilde S. de, (1989). *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro, Ed. Fase.
- MOREIRA, Raimundo. (1979). *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. RJ, Paz e Terra, Col. Estudos Sobre o Nordeste.
- OLIVEIRA, F. de (1989). *A economia da dependência imperfeita*, Rio Janeiro, Graal,.
- \_\_\_\_\_ (1987). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Rio de Janeiro, Vozes, Petrópolis.
- \_\_\_\_\_ (1987). *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1988). "O surgimento do anti-valor". São Paulo, *Novos estudos Cebrap*, n.º 22.
- OLIVEIRA, Juscelino K. (1962). *A marcha do amanhecer*. São Paulo, Bestseller.
- \_\_\_\_\_ (1957). *Industrialização: batalha pela própria sobrevivência da nacionalidade*. São Paulo, Serviço de Publicações da CNI.
- PRADO, Caio Jr. (1981). *A questão agrária no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- PREBISCH, R. (1962). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago, Cepal.
- RODRÍGUES, O. (1986). "O pensamento da Cepal: síntese e crítica", in: *Novos estudos Cebrap*, número 16, dez.
- SÀ, F. Jr. (1973). "O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência". São Paulo, *Novos estudos Cebrap*, n.º 3.
- TAVARES, Maria da C. (1974). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, RJ, Zahar Editores.

TOLEDO, Caio N. de. (1977). *Iseb: fábrica de ideologias*. São Paulo, Ática.

VERSIANI, Flávio R. e BARROS, José R. M. (1977). *Formação econômica do Brasil. A experiência da industrialização*. São Paulo, Saraiva.

VESENTINI, José W. (1986). *A capital da geopolítica*. São Paulo, Ática.

WEFFORT, F. (1989). *O populismo na política brasileira*, R.J, Paz e Terra.

Fontes

*Plano Salte* (1947). Presidência da República, Rio de Janeiro.

*Programa de Metas* (1958). — Conselho do Desenvolvimento, Tomo I, Rio de Janeiro,

*Relatório do Conselho de Desenvolvimento— 1958* (1959). Conselho do Desenvolvimento, Rio de Janeiro.

“Introdução do relatório do grupo misto Cepal-Bnde”, in: Versiani, Flávio R. e Barros, José R. M. de (1977). *Formação econômica do Brasil — A experiência da industrialização*. S.P, Saraiva.

*Relatório geral da comissão mista Brasil/Estados Unidos— Para desenvolvimento econômico* (1954). Tomo I, Rio de Janeiro.

“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 (1977). *Formação econômica do Brasil — A experiência da industrialização*. São Paulo, Saraiva.

“Projetos apresentados ao governo da República Federal Alemã”. In: *Boletim Econômico da Sudene* (1962). Vol. I, nº 1, Recife.

*Primeiro plano diretor de desenvolvimento do Nordeste* (1960). Sudene, Recife.

*Segundo plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste* (1966). Sudene, Recife, 1966.

*Relatório especial: Dez anos de Sudene*. (1969). Sudene, Recife.