

## ARTIGOS

### CELSO FURTADO E O NORDESTE NO PRÉ-64: REFORMA E IDEOLOGIA

Rosa Maria Vieira\*

#### Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir o projeto de desenvolvimento para o Nordeste elaborado por Celso Furtado, no final dos anos 50, tendo por referência o momento histórico de agudas contradições sociais que desembocaram no golpe militar de 64. Além do projeto, discute, também, as concepções políticas que nortearam as propostas de reformas capitalistas da Sudene.

#### Palavras-chave

Celso Furtado; Sudene; Nordeste - reformas capitalistas; rebeliões camponesas.

#### Abstract

*This article's aim is to discuss the development project for the Northeast region elaborated by Celso Furtado, in the end of the 50's, having as a reference the historical moment of intense social contradictions which lead to the coup d'état of 64. Besides the project, it is discussed, also, the political conceptions that guided the proposals of capitalistic reforms of Sudene.*

#### Key-words

*Celso Furtado; Sudene; Northeast Region - capitalistic reforms; rural rebellions.*

Em 1958, depois de renunciar ao seu cargo na Cepal, Celso Furtado assumiu uma das diretorias do BNDE, dedicada ao Nordeste, passando a atuar no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Neste mesmo ano, Juscelino Kubitschek viu-se às voltas com uma grande seca, que agravou a crise econômica nordestina e a tensão social, além de colocar em xeque a política federal para a região. Apesar de o Nordeste dispor de razoável infra-estrutura, açudes, barragens e contar com apoio do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o governo federal teve de lançar mão de uma política de obras públicas de emergência para criar mais de 500 mil empregos, além de enviar verbas de socorro, alimentos, remédios e instrumentos de trabalho.

Estes não foram, entretanto, os únicos problemas de JK na região. Além das denúncias de malversação de fundos, de falsificação de folhas de pagamento das frentes de trabalho, teve de enfrentar a vitória da oposição em Pernambuco e na Bahia<sup>1</sup> e uma significativa mobilização popular – as Ligas Camponesas, a estruturação dos sindicatos rurais e a atuação da Igreja Católica que, desde o I Encontro dos Bispos do Nordeste (1956), colocou-se ao lado dos movimentos dos trabalhadores do campo. Diante deste quadro, JK decidiu-se pela redefinição da política estatal para a região: em janeiro de 1959, lançou a Operação Nordeste, criando o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) que, tempos depois, deu origem à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). O objetivo era implementar projetos de desenvolvimento para a região, em conformidade com o espírito do Plano de Metas. A direção do Conselho e, posteriormente, da Superintendência ficou a cargo de Celso Furtado, entre 1959 e 1964, excetuando-se o período em que ocupou o Ministério Extraordinário do Planejamento (1962-63).

Foi nesta época que Celso Furtado – conciliando os papéis de administrador público, estrategista e teórico do desenvolvimento – teve o Brasil, pela primeira vez, como foco exclusivo de estudo e atuação, combinando teoria e prática com excepcional intensidade. Foi, também, neste período que delineou um conjunto de análises e um projeto de desenvolvimento para o Nordeste que mudaram significativamente o tratamento da questão regional no país. Neles, deslocou o enfoque tradicional de abordagem, relendo as razões da miséria e da estagnação nordestinas e (a contrapelo do otimismo que, no geral, envolvia as avaliações das iniciativas econômicas de JK) questionou sua política industrial, em termos dos efeitos negativos para a região.

Desta forma, em lugar do discurso da seca – até então hegemônico, quando estavam em pauta os problemas do Nordeste –, colocou a estrutura fundiária, a organização econômica e a formação histórico-política como as causas do atraso. O determinismo das abordagens naturalistas e as leituras da tradição sociológica culturalista, inauguradas por

Gilberto Freyre, cederam passo a uma nova visão do Nordeste, nos termos da teoria do subdesenvolvimento que, neste caso, assumiu dimensões regionais. As teses da Cepal ganharam um enquadramento nordestino, de modo que até a deterioração dos termos de intercâmbio foi invocada para explicar as relações e as disparidades econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul. Suas preocupações com o desenvolvimento do Nordeste iam, no entanto, além de suas convicções cepalinas de compromisso com a superação da pobreza e da estagnação seculares da região: temia o espectro da revolução, que acreditava rondar a zona da mata e o agreste, onde camponeses organizavam-se nas Ligas e nos sindicatos rurais. Aliás, este será seu argumento político mais forte, na tentativa de sensibilizar as elites nordestinas recalcitrantes, que se opunham a quaisquer reformas que ameaçassem seus privilégios.

Estas observações introdutórias servem ao propósito de sinalizar os caminhos deste artigo: o lugar e o papel do Nordeste no ideário desenvolvimentista de Celso Furtado; o desvendamento das dimensões ideológicas de sua leitura histórico-econômica do Nordeste; a investigação do modo como suas concepções de Estado, política e planejamento aparecem na projeção da Sudene, o sentido das reformas pretendidas e, sobretudo, as motivações essenciais de sua ação racionalizadora.

#### *Nordeste: a imagem do subdesenvolvimento*

No Brasil, historicamente, a questão regional começou a delinear-se em meados do século XIX, quando o surgimento do Estado nacional e a centralização imposta pelo Império suscitaram fortes reações regionais que, àquela altura, sinalizavam os riscos de uma fragmentação separatista. Foi, no entanto, somente no século seguinte que, sob o signo de alterações no processo de acumulação capitalista, a questão regional ganhou corpo no espaço nacional brasileiro. Na segunda década do século XX, acelerando-se a partir dos anos 30, o Brasil iniciou o trânsito de uma economia agroexportadora, responsável pela existência de verdadeiros “arquipélagos regionais” – economicamente especializados e frouxamente articulados entre si, cuja dinâmica estava em estreita dependência dos mercados externos –, para uma situação em que a indústria e o mercado interno passaram a dar as bases para o processo de acumulação ampliada do capital.

Neste momento, a expansão econômica no país passou a ter o Centro-Sul como o núcleo da reprodução capitalista, tornando-se a “região” do café o pólo industrial brasileiro. Ou seja, no trânsito de uma situação em que o mercado exterior determinava a dinâmica das “ilhas regionais” exportadoras para uma outra, em que se internalizava a acumulação,

teve início um processo de articulação das regiões econômicas do país. A partir de então, as diversidades regionais, realimentadas pela divisão nacional do trabalho, ganharam visibilidade, fazendo emergir a problemática regional, cujo adensamento acompanhou a concentração fabril em São Paulo. As diferenças regionais, especialmente as de produtividade, ganharam relevo com a integração ditada pelo centro dinâmico, abrindo-se, com isto, caminho à destruição das economias regionais, através de um processo que, na realidade, não era outra coisa senão a expansão capitalista em escala nacional.

No caso específico do Nordeste,<sup>2</sup> a partir da década de 50, o determinismo climático e racial perdeu terreno nas análises da problemática regional e a sociologia culturalista passou a conviver com interpretações oriundas de um novo campo intelectual, a economia. A região começava a ser tratada como um espaço homogeneizado de atraso econômico e de anacronismo político-social, em nítido contraste com a modernidade capitalista do Centro-Sul. Nos termos consagrados pelas teses cepalinas, nos “dois Brasis”, o pólo atrasado a pedir reformas urgentes era sempre o Nordeste. A região passou a ser vista como o grande problema nacional: um dos graves obstáculos à plena construção de um “Brasil moderno”, entendendo-se como tal o país desenvolvido e industrializado.

O que era o Nordeste como representação paradigmática do subdesenvolvimento? O lugar da seca e dos retirantes; da violência primitiva do cangaço e da insurgência messiânica; da estagnação econômica e das estruturas arcaicas; do atraso e do folclore; dos latifúndios improdutivos e das formas oligárquicas de dominação e, sobretudo, dos coronéis que industrializavam as secas, valendo-se dos mecanismos do Estado para manutenção de privilégios. Em suma, uma região que, nos termos desenvolvimentistas nos anos 50, precisava ser submetida a políticas de racionalização capitalista que a colocassem nos trilhos do desenvolvimento econômico moderno. A esta imagem – de *locus* do subdesenvolvimento – acrescentou-se, no início da década de 1960, a do “barril de pólvora” prestes a explodir numa revolta popular de dimensões imprevistas. As Ligas Camponesas, o movimento de sindicalização rural, a ação de padres politizados e apoiados por uma Igreja sensível à miséria popular, a atuação do Partido Comunista e outros agrupamentos de esquerda eram mais do que evidências de uma revolução para amplos setores da burguesia brasileira. No lugar da violência milenarista dos “fanáticos”, da rebeldia primitiva de cangaceiros, a moderna violência revolucionária ocupava, agora, os campos no Nordeste.

Havia muito – antes mesmo que em São Paulo o capital industrial se tornasse hegemônico – o Nordeste apresentava baixas taxas de crescimento econômico e de acumulação, que acentuavam a pobreza e a exclusão social seculares. A divisão nacional do trabalho, delineada no novo contexto do capitalismo interno (e que havia reservado papéis subalternos para o Nordeste), agravou ainda mais esta situação. A região transformou-se num

imenso reservatório do *exército industrial de reserva*, oferecendo um vasto contingente de trabalhadores que, em “paus-de-arara”, migrava para o Centro-Sul para alimentar as indústrias e os serviços urbanos com sua mão-de-obra barata e possibilitar a manutenção dos salários reais em níveis compatíveis com as necessidades de acumulação do capital.

Não apenas os “retirantes”, no entanto, rumaram em direção ao Centro-Sul. Também os capitais nordestinos começaram a migrar em busca de melhores possibilidades de investimentos e de taxas de lucro mais altas. Na realidade, a nova política econômica do pós-30 não deixou muitas alternativas à região: favorecendo o rebaixamento das taxas cambiais e, ao mesmo tempo, o aumento das tarifas alfandegárias com vistas à proteção da indústria nacional, esta política deu “lugar a um mecanismo de triangulação das trocas de mercadorias Nordeste–exterior–Centro-Sul–Nordeste que deprimia a taxa de realização do valor das mercadorias produzidas no Nordeste, inviabilizando ainda mais a reprodução do capital na região nordestina”.<sup>3</sup>

Além disso, com a internalização das bases produtivas e a articulação do espaço econômico nacional, as diferenças regionais de produtividade, antes fracamente sentidas, foram colocadas em destaque. Este foi o caso do parque fabril têxtil que, desde fins do século XIX, desenvolvia-se no Nordeste, especialmente em Pernambuco. Ele não resistiu ao impacto da competitividade das tecelagens paulistas, muito mais produtivas e eficazes. Neste sentido, a abertura da rodovia Rio-Bahia teve efeitos arrasadores para a indústria de tecidos nordestina. Quando esta rodovia, no governo JK, ligou os mercados do Nordeste e do Sudeste e a produção paulista invadiu a região, as fábricas nordestinas não suportaram a competição inter-regional. O Nordeste viveu uma profunda crise neste setor até a criação da Sudene, responsável por um programa de modernização que reduziu metade dos empregos na indústria têxtil e fechou a maioria das empresas deficitárias. Nas novas condições de unificação do mercado nacional, em conformidade com a dinâmica do capital concentrado, o diferencial de competitividade passou a ser decisivo na seleção dos mais aptos na concorrência capitalista e o setor têxtil nordestino foi um caso exemplar de “inaptidão”.

Também não foram desprezíveis os problemas enfrentados pelas duas culturas tradicionais do Nordeste – o açúcar e o algodão. No início da década de 40, elas sofreram graves reveses, à medida que o Sul passou a diversificar sua produção agrícola, transferindo capitais da lavoura do café para o algodão e a cana-de-açúcar. A tendência à estagnação das lavouras nordestinas, que já sofriam com estreitamento e oscilações dos mercados internacionais, acentuou-se ainda mais quando, a partir da concorrência sulista, seus espaços no mercado interno foram diminuídos.

No caso do açúcar, os problemas foram bem mais complexos que os da lavoura algodoeira. A produção canavieira, especialmente a da zona da mata de Pernambuco, convivia desde o fim da escravidão com formas pré-capitalistas de trabalho que asseguravam, no entanto, a reprodução do capital na agroindústria açucareira. Assim, nas primeiras décadas do século XX, encontravam-se nas fazendas: o “morador condicionero” (trabalhador residente no engenho, com direito a um roçado para cultura de alimentos e com a obrigação de dois ou três dias de trabalho por semana – a “condição”); o “foreiro” (pequeno agricultor que arrendava um lote nas áreas mais distantes dos engenhos, pagando em dinheiro – o “foro” – pelo uso da terra e cabendo-lhe, ainda, a obrigação de trabalho gratuito no engenho por 10 a 20 dias anuais, o “cambão”); e, ainda, os “trabalhadores de fora” (ex-moradores que residiam nas pequenas vilas da região), além dos eventuais “corumbas” ou “catingueiros” (pequenos camponeses independentes do agreste e sertão que, sazonalmente, iam colher a cana-de-açúcar na zona da mata). A exploração deste tipo de relações de trabalho revelava-se altamente funcional nas condições em que era produzido o açúcar na região, pois o sistema de moradia garantia “o represamento” da mão-de-obra nos engenhos mesmo nos períodos de crise no setor, de modo que nas fases de crescimento o trabalhador estava sempre à disposição dos proprietários. Era comum, inclusive, durante a retração da agroindústria, o fazendeiro aumentar o número de foreiros em suas propriedades, como forma de obter alguma renda da terra através do aluguel anual.

No início da década de 30, ocorreram algumas modificações no setor açucareiro, quando o Estado varguista passou a intervir, através do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). O organismo, criado com a finalidade de regular a produção, restringindo a oferta excessiva, acabou sob controle de usineiros nordestinos, que reivindicavam medidas de proteção e salvaguarda de seus interesses. Assim, em 1934, foram estabelecidos preços mínimos para o açúcar e cotas de produção para cada estado produtor – o que, no caso específico do Nordeste, garantiu a sobrevivência da sua agroindústria, à qual ficava reservada uma parte significativa do mercado nacional, a salvo da concorrência paulista.

Os resultados das medidas protecionistas foram contraditórios para o Nordeste. No curto prazo, a intervenção estatal garantiu rentabilidade tanto para os fornecedores da cana-de-açúcar quanto para os usineiros, que passaram a contar com garantias de comercialização. Além disso, verificou-se, também, a ampliação do “crédito institucional para o custeio” e o “estímulo estatal a uma política de modernização e fusões das usinas” que, inclusive, criaram as possibilidades de modificações nas formas de trabalho na agroindústria, pois,

(...) à medida que, através do crédito institucional, torna-se viável arcar com a totalidade dos custos monetários com a reprodução da força de trabalho, o engenho e a usina passam a encarar a expulsão do morador como uma vantagem econômica, principalmente levando-se em conta a rentabilidade da cultura principal.<sup>4</sup>

O que se percebe é que, se no curto prazo as medidas protecionistas garantiram não só a sobrevivência, mas a “modernização restringida” na agroindústria açucareira do Nordeste, no longo prazo empurraram o setor para uma armadilha que custaria a sua estagnação, pois quando o IAA estabeleceu preços mínimos para o açúcar, na verdade, beneficiou o “produtor marginal”, que produzia com maiores custos.<sup>5</sup>

Ao longo das décadas de 50 e 60, houve momentos em que os dois setores da economia nordestina conheceram períodos de expansão circunstanciais, em razão de conjunturas favoráveis no mercado externo, sem que, no entanto, estas oscilações gerassem desenvolvimento estável e transformações que indicassem que o Nordeste poderia desenvolver formas de acumulação mais avançadas, nos moldes do Centro-Sul. Exemplo disto foi o crescimento do setor açucareiro ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu uma valorização do produto nos mercados internacionais, e particularmente no início dos anos 60, quando a Revolução Cubana obrigou os Estados Unidos a buscar novos fornecedores. Esta expansão da procura externa do açúcar propiciou um aumento extensivo da produção regional, realizado, sobretudo, a partir da incorporação de mais terras aos canaviais. Geralmente de qualidade inferior, estas terras eram as utilizadas pelos *moradores condicioneiros* para a produção da lavoura de subsistência. Como resultados diretos deste crescimento extensivo dos canaviais, além do decréscimo nos níveis de produtividade e do aumento nos custos de produção do açúcar, teve início um processo de graves conseqüências sociais: a remoção de *moradores* e *foreiros* que, expulsos dos engenhos, foram submetidos a uma dolorosa proletarização. Este processo, aos moldes de uma acumulação primitiva de capital, abriu caminho à intensificação do êxodo rural, ao crescimento do desemprego e subemprego nas áreas urbanas e ao clima de explosiva tensão social e política que marcaram a história de Pernambuco nos anos 50 e 60.

### *Um barril de pólvora*

As contradições sociais e tensões políticas no Nordeste, nos anos 50 e início dos 60, manifestaram-se mais agudamente em Pernambuco, o maior produtor de algodão e de açúcar e o estado mais industrializado da região. O centro do torvelinho regional foi, sem dúvida, a cidade de Recife. A capital de Pernambuco, que em 1940 tinha 348 mil habitan-

tes, uma década depois chegava a ter 524 mil. O significativo aumento da população explicava-se pelo êxodo rural dos trabalhadores da terra fugidos das secas e, principalmente, expulsos da zona açucareira, que alterava as formas tradicionais de trabalho. E, na medida em que nem a indústria e nem o comércio local tinham condições de absorver estes migrantes, a população desempregada ou subempregada acabava se concentrando em precárias construções sobre palafitas, fincadas na lama dos rios – os mocambos da cidade de Recife.<sup>6</sup>

Como já se disse, este quadro de grave crise social era, em larga medida, resultado das transformações pelas quais passava a estrutura de produção canavieira. Nos campos úmidos da zona da mata, onde se concentravam as maiores usinas, o avanço da cultura da cana sobre as terras das lavouras de subsistência havia levado à diminuição dos trabalhadores permanentes e ao aumento da força de trabalho temporária dos *corumbas* ou *catingueiros* e dos *volantes*. Com isto, o trabalhador permanente que, em 1950, representava 50,3% da mão-de-obra da lavoura canavieira, em 1960 não era mais do que 34,7%. Um grande número de moradores e foreiros expropriados de suas lavouras buscou as terras menos férteis e mais distantes, chegando quase ao agreste, numa tentativa de recriar as condições de pequeno sitiante. A maioria, no entanto, mergulhada numa irremediável proletarização, procurou as regiões próximas às usinas, onde passou a trabalhar como volante ou, então, rumou para os centros urbanos, onde o subemprego e o desemprego a esperava.

Em síntese, neste período, Pernambuco foi palco da intensificação do domínio do capital que, na lavoura canavieira, atualizou de modo violento as condições de exploração do trabalhador rural, eliminando as formas não-capitalistas de extração de excedente. Em lugar das relações arcaicas de trabalho, implantou-se a apropriação moderna do sobretrabalho. Em vez do *cambão* e do *foro*, novas modalidades de exploração do trabalhador, que surgiram condicionadas a salários aviltados (“trabalho por tarefa” pago com valores abaixo do mínimo regional), à inexistência de direitos trabalhistas e à impossibilidade de qualquer acesso à organização sindical, duramente combatida por usineiros e proprietários de engenhos, que mantinham jagunços armados sob seu soldo e comando.

Foi esta massa heterogênea de trabalhadores miseráveis e expropriados, sem quaisquer direitos sociais e políticos, que alimentou e fez explodir a tensão social em Pernambuco, nos anos 50 e 60, sob a forma das Ligas Camponesas e de outras modalidades de articulação dos trabalhadores do campo, principalmente na zona da mata. Aí o movimento social combinou tanto as formas de luta dos moradores e foreiros, que resistiam ao pro-



cesso de expropriação das lavouras de subsistência, como, também, a mobilização dos assalariados, desvinculados de qualquer acesso à propriedade da terra, em defesa da extensão dos direitos trabalhistas e da organização sindical no campo.

Largamente estudados, o movimento das Ligas Camponesas e a arregimentação sindical dos trabalhadores rurais, no Nordeste, são aqui apenas referidos, em seu significado político mais amplo – expressão das mudanças nas relações de produção na zona da mata e do aguçamento dos conflitos sociais daí decorrentes, tendo em vista a recuperação das contingências históricas decisivas que cercaram o projeto de desenvolvimento do Nordeste e a proposta de intervenção planejadora de Celso Furtado, ao final dos anos 50. Sem entrar no mérito das contradições destes movimentos, do seu potencial revolucionário e do confronto ideológico entre as tendências políticas que disputaram a condução das Ligas e a organização sindical no campo, o que se quer é chamar a atenção para a emergência das massas rurais como *sujeitos políticos*, que colocou em xeque a rígida estrutura fundiária e as soluções de compromisso que, desde 1930, sustentavam o pacto entre as antigas e novas elites e a “paz agrária” no Nordeste. O que se pretende com as referências aos movimentos populares no campo é salientar que, à medida da incapacidade da organização oligárquica tradicional de responder às demandas sociais, a nova ordem capitalista – em versão monopolizada e imposta no plano nacional a partir de um novo núcleo hegemônico – cobrou iniciativa de novos atores sociais. Neste âmbito, tendo em vista um projeto de modernização e desenvolvimento (nos moldes de uma nova racionalidade burguesa), procurar-se-á estabelecer em outras bases a subordinação dos trabalhadores às classes proprietárias e a destinação de um novo papel ao Nordeste na divisão nacional do trabalho, agora comandada pelo Centro-Sul, que fazia do espaço nacional integrado seu lugar de investimento, produção e realização do capital.

As Ligas Camponesas – cujas origens mais remotas localizam-se na atuação do PCB, ao final da década de 40, na tentativa de ampliar suas bases de atuação além das cidades e construir uma “aliança operário-camponesa”<sup>7</sup> – surgiram em Pernambuco, na primeira metade da década de 1950. O ponto de partida para a mobilização dos trabalhadores rurais foi, como se sabe, a criação da Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuáristas de Pernambuco (SAPPP) do Engenho Galiléia, no município de Vitória de Santo Antão, logo conhecida como Liga Camponesa da Galiléia<sup>8</sup>. A Liga ganhou publicidade quando os proprietários do Engenho, vendo-a como “foco de subversão”, ameaçaram os camponeses com a interdição judicial da Sociedade, a repressão policial, o aumento do foro anual e a expulsão em massa dos foreiros. Alguns “galileus” buscaram, então, ajuda em Recife, recebendo o apoio do advogado e deputado Francisco Julião (PSB), que passou a representá-los judicialmente, e de um comitê político interpartidário, que se encarregou de

denunciar na imprensa e na tribuna parlamentar a situação do Engenho Galiléia. O caso da Liga Galiléia se estendeu até 1959, quando, depois de longa mobilização e pressão política, a Assembléia Legislativa aprovou o projeto de lei do deputado Carlos Luiz de Andrade (PSB) que desapropriava o Engenho.<sup>9</sup>

Há que se ressaltar que, a partir de 1959, as Ligas não só se expandiram para outros estados como, também, modificaram seu caráter inicial, à medida que sua organização e sua orientação política passaram a ser disputadas por vários segmentos da esquerda, além do PCB – grupos que incorporaram a experiência cubana e a teoria da guerra de guerrilhas, afora algumas facções da IV Internacional –, e por alguns setores da Igreja Católica. Mas se, por um lado, a evolução das Ligas (de associações civis em defesa dos interesses corporativos dos *foreiros* para articulações políticas mais densas e radicalizadas) denotava o amadurecimento do movimento, por outro, as dissensões políticas internas (particularmente entre Julião e o PCB), a repressão e as dificuldades de coordenar as ações no plano nacional fizeram com que, no início de 1963, já apresentassem sinais de desarticulação e de perda da hegemonia no movimento social agrário, até mesmo no local de origem (Pernambuco).

Como se sabe, as formas de mobilização social nos campos do Nordeste não se restringiram às Ligas Camponesas, dado o imenso contingente de trabalhadores que, inseridos num sistema de produção capitalista, afastavam-se irremediavelmente das condições de vida dos *moradores e foreiros*. Esta massa se mobilizaria em torno da organização dos sindicatos rurais e da luta pela extensão da legislação trabalhista ao campo e chamava a atenção de instituições que, à esquerda e à direita, disputarão a orientação ideológica do movimento e, ao mesmo tempo, tentarão neutralizar as Ligas Camponesas – o PCB, a Igreja Católica e os agentes da Liga Cooperativa dos Estados Unidos da América (Clusa) que, como integrantes da Missão Usaid, faziam parte do programa de ação da Aliança para o Progresso no Nordeste.

No caso da Igreja Católica, desde o Encontro dos Bispos do Nordeste, em 1956, em Campina Grande, verificou-se uma tomada de posição diante dos problemas sociais, que se traduziu na defesa de medidas reformistas, capazes de diminuir as injustiças sociais e promover a estabilidade e a paz no campo. Entre elas estava uma nova política fundiária, como instrumento de correção das estruturas econômico-sociais injustas, o que, naquele momento, assumia a forma de uma proposta de reforma agrária nos moldes da desapropriação das áreas cultiváveis dos açudes públicos.

A ação política da Igreja só começou a se concretizar efetivamente, contudo, a partir de 1960, quando D. Eugênio Sales criou, no Rio Grande do Norte, o Serviço de Assistência Rural (SAR), que em três anos chegou a fundar 48 sindicatos no campo. No mesmo

período, surgiu, também, o Serviço de Orientação Rural (Sorpe), em Pernambuco, sob a liderança do padre Paulo Creso, que propunha o treinamento de lideranças camponesas e a criação de sindicatos católicos. Seguindo de perto esta orientação, no município do Cabo (Pernambuco), atuava o controvertido padre Antonio Melo, também defensor da criação de sindicatos e cooperativas rurais. Tanto um como outro tinham em mente afastar as massas rurais da esfera de influência das Ligas e da arregimentação do PCB e propiciar a “solução pacífica” dos conflitos no campo e a conciliação entre trabalhadores e proprietários rurais. É importante, no entanto, que se lembre que a ação da Igreja Católica no Nordeste não se restringiu a este tipo de articulação sindical. Havia, também, uma esquerda católica (Ação Popular) que atuava através do Movimento de Educação Popular (MEP), levado à frente pela Prefeitura de Recife, e depois pelo governo do estado de Pernambuco, durante a gestão Miguel Arraes. Envolvido em um projeto de conscientização e de organização política das massas urbanas e rurais, este movimento ocupava-se da alfabetização e da educação popular, seguindo as formulações de Paulo Freire.

Além das massas populares, outros atores sociais se puseram em movimento, em resposta ao acirramento das contradições no Nordeste, particularmente em Pernambuco. O que se percebe é o surgimento da consciência de que a magnitude dos problemas não comportava mais as soluções tradicionalmente articuladas pelo Estado central, em conjunto com as velhas oligarquias, ligadas ao setor pecuário-algodoeiro. Em outras palavras, chegava-se à compreensão de que a pobreza e a exclusão das camadas populares nordestinas não podiam mais ser, simplesmente, atribuídas aos problemas gerados pelas secas, e nem as soluções ser apresentadas em termos de frentes de trabalho, abertura de açudes, auxílio às populações flageladas, etc. Impunha-se, agora, um conjunto de reformas estruturais, capazes de promover o desenvolvimento econômico a partir de políticas de atração e de fixação de capitais privados no Nordeste, de crescimento industrial e de algumas alterações na estrutura fundiária.

Assim é que, em 1955, foi organizado o Congresso de Salvação do Nordeste, que praticamente inaugurou o novo tratamento da questão regional nordestina. Realizado em Recife, entre 20 e 27 de agosto de 1955, por iniciativa da Liga de Emancipação Nacional, o encontro reuniu delegados de nove estados do Nordeste (industriais, comerciantes, lideranças sindicais, representantes de camponeses, cientistas sociais, escritores e outros) que, ao fim dos trabalhos, apresentou a *Carta de Salvação do Nordeste*. Na *Carta* pedia-se proteção à indústria nacional, reforma agrária, reconhecimento de comissões intersindicais e do direito de greve e pleno funcionamento da Confederação dos Trabalhadores do Brasil. Além destes pontos, o documento denunciava a estagnação da economia e as

disparidades regionais, que colocavam o Nordeste em situação de inferioridade em relação ao Centro-Sul, além de propor ao Estado um conjunto de iniciativas que possibilitassem mudanças nas estruturas econômicas e sociais da região.

O Congresso de Salvação do Nordeste teve desdobramentos significativos, pois, além da criação, em 1956, do Grupo de Trabalho do Nordeste (GTDN), foram realizados mais dois importantes eventos. Em meados de 1958, ocorreu o Encontro de Salgueiro, sob o patrocínio da Comissão da Área das Secas da Assembléia Legislativa de Pernambuco, com a participação de representantes dos governos federal e estaduais; e, em 1959, o Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, promovido pela Confederação Nacional da Indústria, em Garanhuns (Pernambuco), com a participação de Celso Furtado, Cid Sampaio e do próprio presidente Juscelino Kubitschek, na abertura dos trabalhos. Nestes encontros, não apenas foram redefinidos os termos das análises dos problemas regionais como também as formas de intervenção do Estado no Nordeste, abrindo-se caminho à Operação Nordeste (Openo) e à criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) que, posteriormente, deu origem à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Ao lado destes acontecimentos, também chama a atenção o posicionamento do setor mais avançado do capitalismo nacional – a burguesia industrial associada ao grande capital externo, sediada no Centro-Sul, particularmente em São Paulo. Uma missão da Federação e do Centro das Indústrias de São Paulo (Fiesp-Ciesp) visitou o Nordeste, em 1957, a convite da Federação das Indústrias dos estados da região. O que fica claro na análise dos documentos da Missão é a visão que os capitalistas de São Paulo tinham de seu papel no processo de transformação das estruturas socioeconômicas do Nordeste: uma vasta área para investimentos lucrativos de capitais paulistas, sob apoio do Estado, em nome do desenvolvimento e da integração econômica nacional. A burguesia paulista propunha-se colocar “à disposição dos irmãos nordestinos o patrimônio de São Paulo”, pois “a área investidora por excelência do Nordeste deve(ria) ser atribuída a São Paulo”.<sup>10</sup>

No quadro das condições sociais do Nordeste (especificamente Pernambuco), traçado até agora, falta a referência a um elemento de decisiva importância: o redimensionamento das forças políticas locais, que desembocou na *Frente do Recife*, colocando em xeque não só o predomínio das oligarquias rurais, mas, com o tempo, setores da própria burguesia industrial nordestina, à medida da crescente participação das massas trabalhadoras urbanas e rurais e sua progressiva inclinação à esquerda. Repetindo-se as ressalvas já feitas com relação às Ligas Camponesas, no tratamento dado à *Frente do Recife* deixa-se de lado sua complexidade e seus desdobramentos. A referência restringe-se, tão-somente,

ao que a *Frente* representou em termos da crise do pacto tradicional de poder que, na região, unia as oligarquias tradicionais e o setor açucareiro industrial e garantia a exclusão das massas populares da condução da vida política local e, principalmente, o monopólio da terra nas mãos das elites.

Segundo alguns analistas, as raízes da *Frente do Recife* estão na candidatura de Pelópidas Silveira (PSB) à prefeitura da Capital, em 1955, com o apoio do PCB, de sindicatos, de associações de bairros e de setores empresariais e cuja plataforma política tinha como ponto central as resoluções da *Carta de Salvação do Nordeste*.<sup>11</sup> No entanto, a consolidação da Frente deu-se no processo de oposição política ao governo estadual de Cordeiro de Farias (PSD). Foi durante este governo, em 1956, que a Assembléia Legislativa de Pernambuco aprovou o Código Tributário, que impunha um *arrocho fiscal* e que afetava o comércio e a indústria locais. Os empresários (com o apoio de partidos de oposição, sindicatos de trabalhadores urbanos e Ligas Camponesas) decidiram deflagrar um locaute em todo o Estado, em 9 de novembro de 1956. Foi a partir daí que começou a se firmar a aliança de oposição que isolou politicamente o governo do PSD, cujo apoio ficaria restrito às oligarquias tradicionais.

A *Frente* caminhou para a consolidação um ano depois, quando o Centro das Indústrias de Pernambuco (comandado pelo usineiro e industrial Cid Sampaio) convocou uma greve geral para 13 de março de 1957, contra a aplicação do novo Código Tributário e as prisões políticas ocorridas durante os acontecimentos de 1956. Como resultado deste processo, em termos políticos e partidários, formou-se um bloco parlamentar que reunia deputados da UDN, PTB, PSP, PST e PSB, que deu origem às Oposições Unidas de Pernambuco. Foi este grupo o responsável pelo lançamento das candidaturas de Cid Sampaio (UDN) ao governo do estado e de Miguel Arraes (PSB) à prefeitura de Recife, compromissadas com uma política reformista de desenvolvimento econômico da região. Pouco depois (1962), a *Frente do Recife* elegeu Miguel Arraes para o governo do estado que, com apoio de segmentos políticos da esquerda, inclinou-se fortemente em direção aos interesses dos trabalhadores urbanos e rurais.

De tudo o que foi exposto, importa sinalizar, de um lado, a emergência dos trabalhadores rurais como sujeitos políticos e, de outro, a articulação de um bloco de oposição que contestava e deslocava o domínio das oligarquias em Pernambuco. No início de 60, ganhou corpo a idéia da impossibilidade de as elites tradicionais e de as políticas convencionais de Estado resolverem os problemas econômico-sociais da região e dissolverem as contradições geradoras dos conflitos sociais. Ou seja, havia amplo espaço político e urgência social para projetos de reforma das estruturas arcaicas e de desenvolvimento econômico, vistos como o caminho possível para a redenção do “problema regional”

nordestino. Não por acaso, este era também o momento em que uma nova unidade nacional começava a ser gestada a partir das necessidades do capital monopolista, sediado no núcleo dinâmico do capitalismo brasileiro, o Centro-Sul.

*Um projeto para o Nordeste: documento do GTDN (Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste)*

No final dos anos 50, com a Operação Nordeste em andamento, a partir da criação do Codeno, Celso Furtado encarregou-se de elaboração de um documento que traçava as diretrizes de um plano de modernização capitalista do Nordeste, amparado numa leitura inovadora da questão regional nordestina. Em lugar do assistencialismo e da visão naturalizada dos problemas da região, estabelecia uma proposta de ampla reforma econômica para que o Nordeste saísse do atraso secular e superasse a condição de “periferia” do Centro-Sul industrializado. O plano guiava-se por um diagnóstico de orientação cepalina, que destacava a existência de profundas disparidades no ritmo de crescimento regional e, sobretudo, de desigualdade nas relações econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul, favoráveis à região industrializada. Esta análise amparava-se, também, num exame histórico-econômico das razões especificamente nordestinas da estagnação e, em especial, numa abordagem inédita do problema das secas. O projeto tinha como pressuposto a atuação planejadora e centralizadora de uma agência estatal (Sudene), encarregada de controlar os órgãos públicos federais, já atuantes na região, e colocar em funcionamento planos diretores bianuais, submetidos à aprovação do Congresso Nacional.<sup>12</sup>

No documento do GTDN (Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste), o pressuposto de Furtado era o de que o caminho do desenvolvimento seguido pela economia brasileira, a partir da industrialização em curso no país desde os anos 30, dera origem a disparidades regionais que colocavam em risco a unidade nacional e comprometiam as perspectivas de ultrapassagem das barreiras do subdesenvolvimento.

Através de um quadro comparativo entre o ritmo de crescimento da economia nordestina e o da região industrial, Furtado dava conta da grande desigualdade entre os níveis de renda das duas áreas, sendo “a renda *per capita* do Nordeste inferior a um terço”, se comparada à do Centro-Sul.<sup>13</sup> Com uma renda *per capita* abaixo de US\$ 100, em 1956, o Nordeste podia ser incluído entre as regiões menos desenvolvidas do Ocidente, constituindo a mais extensa, populosa e miserável área subdesenvolvida das Américas. Na verdade, para Furtado, o Nordeste brasileiro configurava o caso de um “subdesenvolvi-

mento de segundo grau” manifestado num país periférico que, ao encetar a caminhada para a industrialização, mostrava-se incapaz de uma propagação equânime do progresso econômico.

Mais do que com as diferenças nos níveis de desenvolvimento, no entanto, Furtado preocupava-se com os possíveis efeitos da tendência ao aumento das disparidades econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul: temia que elas assumissem o caráter de um processo cumulativo de difícil reversão, que transformasse as desigualdades regionais em “características de sistemas econômicos isolados”, pondo em risco a própria unidade nacional.<sup>14</sup>

Onde buscar as razões das discrepâncias? Como entender o fato de a economia agroexportadora do açúcar não ter dado as bases para uma industrialização, como ocorreu com o café, em São Paulo? Por que as diferenças entre o processo de desenvolvimento do Nordeste e o do Centro-Sul tendiam a aumentar progressivamente? Para encontrar as respostas e diagnosticar os problemas de raiz do Nordeste, Furtado se valeria do arsenal teórico cepalino. Recorrendo às suas categorias de análise, interpretou as relações do Nordeste com o Centro-Sul em termos de “centro e periferia” e, sem referir-se propriamente ao conceito de “deterioração dos termos de troca”, identificou mecanismos de transferência de renda da região atrasada para o pólo mais desenvolvido da economia brasileira. O recurso à história econômica lhe permitiria, também, considerar as determinações especificamente “nordestinas” do atraso, trazendo os motivos da estagnação secular do Nordeste para o âmbito das relações econômico-sociais. Com isto, reverteria paradigmas tradicionais de análise do Nordeste – que, no geral, tendiam a se abrigar sob o manto do determinismo naturalista ou das interpretações culturalistas da sociologia de Gilberto Freyre.

Segundo Furtado, o atraso relativo do Nordeste não podia ser entendido apenas em função da menor quantidade disponível de terras aráveis, das secas periódicas que assolavam a região, da concentração de renda ou mesmo da economia de subsistência, que absorvia um grande contingente populacional no semi-árido. As disparidades no ritmo de crescimento do Nordeste explicavam-se, em larga medida, pela dinâmica da própria política de desenvolvimento do país, isto é, pelos mecanismos cambiais e pelos subsídios que favoreciam as indústrias do Centro-Sul, em detrimento da economia nordestina. A demonstração disto se fazia através da análise das relações comerciais entre as duas regiões que, segundo Furtado, transferiam renda do Nordeste para a mais desenvolvida. Forçado, em virtude da política protecionista que impedia o acesso às importações do exterior, a se abastecer no Centro-Sul (onde preços haviam triplicado nos anos 40 e 50), o Nordeste perdia quase metade das divisas obtidas com suas exportações.

A idéia básica era a de que o Nordeste, que possuía uma balança comercial externa superavitária, apresentava déficit nas suas relações comerciais com o Centro-Sul. Na medida em que a política econômica (de favorecimento da substituição de importações) subsidiava a indústria, em detrimento da agroexportação, havia taxas de câmbio diferenciadas para importação de bens de capital e de bens de consumo. Esta era a forma encontrada para se reservarem as divisas externas para o aparelhamento do setor fabril e criar um mercado interno protegido para as empresas nacionais. Ou seja, segundo Furtado, o Estado, ao manter as taxas cambiais supervalorizadas, punha em marcha uma política que afetava negativamente o Nordeste, pois parte significativa dos ganhos das exportações do açúcar, cacau e algodão sofria com o confisco cambial. O oferecimento aos exportadores de taxas de câmbio menos vantajosas que as dos importadores levava à transferência de renda não só dos setores agrícolas para os industriais como, também, da região nordestina para o Centro-Sul. Não tendo condições de recorrer às manufaturas importadas, o Nordeste tornava-se um mercado cativo para o Centro-Sul, transferindo para lá cerca de 40% de suas divisas. E esta era uma situação que tendia continuamente a se agravar, pois a diferenças nos termos de troca, desde o final da década de 40, favoreciam os preços dos produtos industriais.

Em outros termos, a política protecionista, praticada a favor das indústrias do Centro-Sul, era responsável por uma significativa transferência interna de recursos em prejuízo da região mais pobre, alargando a disparidade nos níveis de desenvolvimento regional. Pelos cálculos de Furtado, a transferência de recursos, entre 1948 e 1956, havia sido algo em torno de US\$ 167 milhões, ou seja, uma média anual de US\$ 24 milhões.

Além desta modalidade de transferência, existia também o “duplo fluxo de rendas”. Nos períodos de prosperidade econômica relativa, os recursos do setor privado nordestino emigravam em busca de formas lucrativas de aplicação, em razão da falta de oportunidades de inversões reprodutivas na região. Já nas fases de crises climáticas, o dinheiro público federal fazia o caminho inverso, rumo às áreas atingidas pelas secas. No entanto, segundo Furtado, mesmo que os recursos governamentais compensassem a tendência emigratória dos capitais privados do Nordeste, não contribuía para aumentar a capacidade produtiva e a geração de empregos na área, pois se destinavam a obras assistencialistas, eram geralmente simples subsídios ao consumo e, quando muito, à abertura de estradas e açudes. Por outras palavras, investimentos não reprodutivos, incapazes de tornar a economia nordestina mais resistente às secas, um destino muito diverso dos capitais privados do Nordeste que, aplicados fora das áreas de origem, ampliavam o potencial de investimento em outras regiões.



O grande desafio era reverter a dinâmica do “colonialismo interno”, buscando-se, através do planejamento econômico adequado, um novo impulso dinâmico para a economia nordestina. Coerente com a análise que via as relações entre o Nordeste e o pólo industrializado em termos da dualidade cepalina e com a concepção de progresso e desenvolvimento desta linha teórica, Furtado, obviamente, descartava de saída “a forma mais ‘barata’ de uma economia crescer”, ou seja, o simples aumento das exportações de produtos primários. Sem recusar um esforço sistemático de ampliar as exportações, propunha uma política de diversificação da economia interna, isto é, a industrialização como a forma possível para superar o atraso relativo do Nordeste, criar um desenvolvimento endógeno, diversificar a estrutura produtiva, absorver mão-de-obra, gerar mercado interno e, em moldes *schumpeterianos*, dar origem a um empresariado capitalista dinâmico.<sup>15</sup>

O plano de industrialização do Nordeste, além de reorganizar as indústrias tradicionais, deveria ter em mira a criação de indústrias de base que permitissem o estabelecimento de um sistema econômico capaz de autopropagar-se. Para tanto, havia um conjunto de condições propícias na região, que iam desde a existência de mercado para produtos manufaturados, oferta elástica de energia elétrica nos centros urbanos e disponibilidade de matérias-primas até a abundância de mão-de-obra não-especializada (mais barata que a do Centro-Sul) e instituições de financiamento público, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

O projeto elaborado por Furtado previa a instalação de quatro grupos de indústrias. O primeiro, um núcleo siderúrgico que permitiria “a expansão de indústrias de transformação do ferro e aço e mecânicas, que (existiam) em forma embrionária”; o segundo, um conjunto de indústrias mecânicas simples; o terceiro, fábricas que, “apoiando-se numa base favorável de matérias-primas locais”, tinham possibilidades de “penetrar rapidamente nos mercados em expansão do Sul do País”. Furtado referia-se, sobretudo, às indústrias produtoras de cimento, adubo fosfatados e de aproveitamento do “rutilo, da magnesita e da gipsita”, além do sisal.<sup>16</sup> Havia, ainda, uma quarta frente fabril a ser priorizada no Nordeste, a das indústrias tradicionais voltadas para o mercado local: a indústria têxtil que, na década de 50, apresentava evidentes sinais de decadência. Por se tratar de um setor instalado havia muito, a recuperação das fábricas de tecidos de algodão deveria ser um dos objetivos centrais do projeto.

Uma questão essencial, no entanto, desafiava a instalação deste núcleo industrial autônomo no Nordeste: uma política de incentivos às indústrias instaladas na região que desse sustentação econômica ao projeto. A preocupação de Furtado justificava-se em virtude do estabelecimento da Resolução 204 da Sumoc, que desmontava a política de subsídios cambiais (que, em larga medida, havia sustentado o desenvolvimento industrial

paulista, na década de 40). Sua proposta era “repensar o sistema de incentivos especificamente em função do Nordeste, cuja industrialização teria lugar sob o fogo da concorrência das indústrias consolidadas do Centro-Sul”.<sup>17</sup> Com esta finalidade, introduziu-se uma série de emendas no I Plano Diretor, com o propósito de tornar o Nordeste atraente para os investidores industriais, especialmente os da região sulina. Estas emendas significavam a oferta de financiamentos a fundo perdido aos capitalistas interessados, desde que os investimentos se adequassem às diretrizes do desenvolvimento regional, definidas pela Sudene. Inspirado na “legislação italiana da Cassa del Mezzogiorno”, o Artigo 34 da Lei 3.995, de 14 de dezembro de 1961, estabelecia as diretrizes para os incentivos aos investimentos industriais no Nordeste: “É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50% nas declarações do Imposto de Renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela Sudene, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”.<sup>18</sup>

A esta altura da análise, é possível chegar-se a algumas conclusões. A mais evidente é a de que este projeto de desenvolvimento para o Nordeste pressupunha o rompimento das relações de subordinação e dependência da região com o Centro-Sul, o que, em termos cepalinos, passava, necessariamente, por uma política de substituição regional de importações, ou seja, pela criação de um “centro autônomo de expansão manufatureira”.<sup>19</sup> Isto porque Furtado explicava o atraso do Nordeste através da transposição para o âmbito nacional das relações existentes entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, “cepalinamente” analisadas em termos da dinâmica centro-periferia.

O que se percebe é que os problemas que Furtado se propunha a enfrentar no Nordeste, ao final dos anos 50, eram, em larga medida, desdobramentos do processo de reprodução capitalista no Brasil que, além de se realizar numa dimensão desigual e combinada, seguia, também, a tendência histórica à concentração, inclusive em termos regionais. Tratava-se de uma etapa em que não apenas a industrialização brasileira já não guardava as características da fase de substituição de importações (implantava-se, naquele momento, a indústria pesada e de bens de consumo duráveis), mas que, também, processava-se sob domínio do capital estrangeiro e das empresas oligopolizadas. Nesta fase, as decisões de investimento do grande capital eram tomadas à revelia dos tecnocratas e das burguesias regionais. Além disto, desde que o desenvolvimento industrial passou a ser comandado pelo Centro-Sul, foi posto em movimento um processo de integração do mercado brasileiro, em escala nacional, que tinha por pressuposto uma “complementaridade inter-regional”, ditada pelas necessidades da acumulação daquele pólo econômico

co. Em outras palavras, qualquer possibilidade de estabelecimento de um “centro autônomo de expansão manufatureira”, isto é, de um processo regional de substituição de importações, já se encontrava historicamente inviabilizada.<sup>20</sup>

As concepções teóricas que informavam a análise de Furtado, no entanto, faziam-no explicar as disparidades regionais sob a angulação de uma dualidade estrutural interna e, nestes termos, postular formas de desenvolvimento regionalizadas, apesar de a questão nacional ser o seu ponto de referência. Esta é, sem dúvida, uma contradição em suas proposições, pois, embora mobilizado em torno de um projeto nacional, preocupado com o dilaceramento do tecido social brasileiro e com as ameaças à unidade da nação, Furtado tratava a questão nordestina em termos de um desenvolvimento “regionalizado”, tendo por base um núcleo manufatureiro autônomo.

É importante salientar que, para Furtado, assim como as relações desiguais com o Centro-Sul não explicavam *in totum* o atraso e a estagnação do Nordeste, a industrialização, por si só, não poderia transformar com a rapidez necessária as estruturas econômicas e sociais da região. Por isto o Plano de Ação, apresentado no documento do GTDN, previa outras diretrizes básicas:

(...) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; (...) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar a sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e (...) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, (...) em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da faixa semi-árida.<sup>21</sup>

#### *A seca como crise econômico-social e a questão agrária*

O tratamento de crise econômica e social dado por Celso Furtado ao problema das secas tinha como viés o seu projeto capitalista regional, como bem o atesta o documento do GTDN e o livro *A Operação Nordeste*. Nestes textos, o pano de fundo da análise do fenômeno era a investigação das razões pelas quais o Nordeste não acompanhou o ritmo econômico do Centro-Sul e a indagação quanto às possibilidades de desenvolvimento de sua economia. A questão essencial era descobrir por que o enfraquecimento do impulso exportador açucareiro não abriu caminho para uma economia com base no mercado interno, a exemplo da cafeicultura paulista que, após a crise dos anos 30, deu margem a um processo de industrialização. O que se percebe é que, ao discutir as condições de organi-

zação da produção do açúcar e as conseqüências do debilitamento do estímulo externo desta economia, Furtado acabou elaborando um quadro geoeconômico das formas de ocupação do Nordeste que lhe permitiu tratar a seca numa dimensão histórico-social.

Segundo ele, o *complexo econômico nordestino* compreendia duas grandes sub-regiões: a faixa úmida do litoral oriental (a zona da mata) e o interior semi-árido (sertão), que correspondiam, de modo geral, “aos dois sistemas econômicos que aí se constituíram desde os primórdios da colonização; um com base na produção de açúcar; o outro, apoiado na pecuária”.<sup>22</sup> Uma terceira sub-região intermediária poderia ser, também, identificada no *hinterland* nordestino – o agreste, que absorvia os excedentes populacionais que a economia açucareira, nas fases de retração, não conseguia manter. Esta área, de terras mais pobres do que a zona da mata, abrigava minifúndios que sediavam uma economia de baixa produtividade, no nível de subsistência.

A região litorânea caracterizava-se pela agricultura exportadora, sob a forma da monocultura do açúcar, que monopolizava as terras férteis de massapé. Altamente concentradora de renda, a economia que aí se delineou, além de impedir a constituição de um mercado interno, exigiu para seu pleno funcionamento a formação de extensos latifúndios. Típica economia “que se formou e cresceu por indução de fatores externos”, nas fases de expansão da procura internacional, o açúcar absorvia os fatores de produção disponíveis (mão-de-obra e terras), num nível ampliado de produtividade, propiciando, inclusive, o surgimento de um importante núcleo demográfico no litoral. Nos momentos de declínio do mercado exportador, o sistema de produção açucareira expulsava os seus excedentes populacionais para as terras do agreste, de qualidade inferior, que passavam a abrigar atividades de sobrevivência de ínfima produtividade média. É um quadro como este que permitiu a Furtado concluir que a formação histórica e a ocupação territorial do Nordeste, em linhas gerais, ocorreram no contexto de uma economia capaz de se expandir apenas horizontalmente. Em outros termos: através das atividades de sobrevivência, que ocuparam terras pouco férteis, muitas delas, inclusive, localizadas nas regiões semi-áridas. Desprovidas de qualquer potencial dinâmico e realizadas em áreas sujeitas às secas periódicas, estas atividades não foram capazes de reverter a secular estagnação regional.

Para Furtado, o fenômeno da seca no Nordeste (as áreas semi-áridas compreendiam cerca de 1 milhão de km<sup>2</sup>) não teria maior gravidade se um outro tipo de economia tivesse sido formado no sertão. O aspecto central do problema situava-se exatamente neste ponto: na inadequada ocupação econômica do semi-árido. Por não ter as características fisiológicas de deserto, esta área permitiu o desenvolvimento de um tipo de economia extremamente vulnerável às estiagens periódicas e um adensamento demográfico. Aberta à penetração do gado, a caatinga acolheu as boiadas que avançaram sertão adentro, acompa-

nhadas pela população excedente do agreste. Se aí apenas se fixasse a pecuária, a seca não chegaria a representar uma calamidade social. O problema estava na alta concentração populacional da região, muito acima das possibilidades ecológicas do semi-árido, e no estabelecimento de uma ampla agricultura de subsistência que, além da pecuária, associava-se à exploração comercial de uma planta xerófila nativa, o algodão-mocó.<sup>23</sup>

Foi este quadro de ocupação econômica do semi-árido que permitiu a Furtado tratar o problema da seca como “crise de inadaptação”, dado que a estiagem não afetava gravemente nem o algodão (xerófila adaptada às condições ecológicas do sertão) e nem, tampouco, o gado – seja porque para ele havia sempre alguma reserva de forragem, seja porque podia ser deslocado para as regiões beneficiadas pela açudagem. A mais atingida era a lavoura de alimentos de subsistência que, perecendo durante a seca, deixava à míngua a população de meeiros. Não tendo como se alimentar, o trabalhador em meação não podia ficar à espera da renda obtida com o algodão: tornava-se um retirante.

Em síntese, do ponto de vista da ocupação econômica do semi-árido, a seca adquiria a forma de uma grande compressão da produção que, no entanto, não atingia as três camadas da economia da mesma forma. Os maiores prejuízos incidiam sobre aqueles que tinham menores condições de resistência, isto é, os trabalhadores em meação. Enquanto a lavoura de alimentos era praticamente destruída, os efeitos da seca, geralmente, eram bem menores para o algodão e para a pecuária. No caso dos algodoads, mais resistentes à falta d’água, os prejuízos se explicavam, muitas vezes, pela necessidade de sacrificar a plantação para alimentar o gado, pois a pecuária era prioridade para os fazendeiros.

Análises como estas permitiram a Furtado afirmar que, do ponto de vista da economia do Nordeste, a seca representava uma *crise de produção* de dimensões limitadas pois, incidindo predominantemente sobre o setor de subsistência, tinha pouca capacidade de se propagar pela economia como um todo. A gravidade do fenômeno deveria, portanto, ser creditada ao fato de se concentrar sobre a parcela da população do Nordeste que não tinha nenhum meio de defesa contra os efeitos da estiagem.

Posto deste modo, o problema da seca não poderia ser enfrentado em termos de escassez de água, simplesmente. Tratava-se, isto sim, de encarar a seca como uma grave questão econômico-social. A incompreensão deste fato, segundo Furtado, redundava na inoperante política de obras contra as secas, tradicionalmente levada a efeito pelo Estado. No seu entender, além de não resultar numa equação efetiva dos problemas do semi-árido, esta política acabava, perversamente, servindo como reforço às bases da dominação oligárquica e da exploração econômica na região.

Furtado chamava a atenção, também, para o fato de as frentes de trabalho precisarem sempre ser acompanhadas pela interferência do Estado no setor de alimentos, pois o

mercado local nunca estava aparelhado para atender às famílias que, anteriormente produtoras do necessário à sua subsistência, acorriam, durante as secas, à compra de gêneros de sobrevivência. Ou seja, além de gerar a procura, empregando a maior parte dos sertanejos, via-se o Estado obrigado a criar a oferta, para garantir o abastecimento dos bens de primeira necessidade à população flagelada. Mesmo reconhecendo os óbvios aspectos humanitários, Furtado criticava radicalmente esta política, pois sua principal consequência era, justamente, a fixação dos meeiros no semi-árido, o que não apenas agravava os problemas gerados pela excessiva carga demográfica na região como, também, reforçava o poder tradicional dos fazendeiros. Além de terem suas propriedades valorizadas pelas estradas e pelos açudes financiados pelo governo, os grandes proprietários podiam dispensar os moradores durante a seca, sem temer uma emigração permanente da população: esta, depois de ter trabalhado nas frentes abertas pelo Estado, estaria à disposição, quando as chuvas voltassem.<sup>24</sup>

Para Furtado, qualquer política contra as secas deveria ter como pressuposto a compreensão das características da ocupação econômica do semi-árido, particularmente da extrema vulnerabilidade da agricultura de subsistência. No entanto, é preciso frisar que, tendo como projeto o desenvolvimento capitalista do Nordeste, ele não colocava o problema econômico da seca no semi-árido, simplesmente, como uma “instabilidade da oferta de alimentos”. O tratamento desta questão era feito, fundamentalmente, em termos das dificuldades de expansão das relações econômicas de mercado na região.<sup>25</sup>

Pode-se dizer, então, que a resolução do problema das secas tinha como ponto essencial a elevação dos níveis de produtividade da economia do semi-árido nordestino, sem o que a generalização das relações de mercado na região estaria comprometida. Mas isto só seria possível mediante a reorganização das unidades econômicas sertanejas, tendo em vista uma utilização mais racional dos recursos naturais e um menor emprego intensivo da mão-de-obra barata. O que, em outros termos, significava elevar os rendimentos na pecuária e fomentar a racionalização da cultura algodoeira.

A reorganização econômica do semi-árido dependia, obviamente, da equação do problema dos excedentes de mão-de-obra, liberados a partir da eliminação da agricultura de subsistência. Para tanto, Celso Furtado defendia algo como uma “reengenharia” na ocupação socioeconômica do espaço regional. Ou seja, o deslocamento da fronteira agrícola nordestina, com as finalidades de absorver trabalhadores excedentes do Polígono das Secas e de produzir alimentos necessários à economia de mercado do semi-árido. Tratava-se da proposta de colonização do Maranhão que, incorporado ao Nordeste, poderia agregar terras úmidas, com “invernos” regulares, que faltavam ao sertão. Nada que lembrasse a migração espontânea para esta área, já existente em decorrência das secas,

que tendia a reproduzir as formas rudimentares da lavoura sertaneja. Furtado tinha em mente um plano de colonização, levado à frente pelo Estado, que incorporasse as terras maranhenses e a mão-de-obra nordestina num sistema econômico mais amplo, vinculado a uma economia de mercado, e que contasse com infra-estrutura de estradas, com assistência técnica e financeira, com política de preços mínimos e com canais de escoamento da produção, garantidos por órgãos governamentais.

Tendo em conta estes elementos, algumas conclusões saltam à vista e abrem caminho para um avanço na análise. Está claro que um dos principais aportes da teoria de Furtado sobre o Nordeste é, sem dúvida, a releitura do problema das secas, sob a ótica da teoria econômica desenvolvimentista. Através dela, a questão do atraso nordestino escapava da atrelagem à temática das secas, deslocando-se para o universo da discussão histórico-econômica da constituição do *complexo econômico nordestino*. O discurso da vitimização do Nordeste assolado pelas terríveis estiagens, tão ao gosto dos grupos dominantes locais favorecidos pela “indústria da seca”, cedia passo a proposições de ocupação racional do semi-árido, do ponto de vista do mercado.

O significado das propostas de eliminação da agricultura de subsistência, de deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão e de generalização da economia de mercado na área das secas, no entanto, só ganha plena expressão quando se tem como referência o projeto mais amplo de Celso Furtado, qual seja, o desenvolvimento regional a partir da industrialização. Isto porque, assim como o problema do Nordeste não se limitava à seca, a equação do atraso regional não se restringia, também, à modernização do setor primário e à difusão das relações de mercado no campo, uma vez que desenvolvimento e indústria confundiam-se, na sua perspectiva.

É neste contexto que adquire sentido sua afirmação de que “uma oferta inadequada de alimentos constitui o problema fundamental do Nordeste.”<sup>26</sup> Para Furtado, a agricultura de alimentação não era o ponto débil apenas da economia do semi-árido: o problema da oferta inelástica de alimentos constituía, também, um obstáculo fundamental para o projeto de industrialização. Como se pode perceber, o que estava em jogo era o custo relativo da mão-de-obra assalariada, em que a alimentação ocupava lugar central, tendo em vista a intensificação dos investimentos industriais no Nordeste. Altos preços dos alimentos levariam ao encarecimento do custo de reprodução da força de trabalho, anulando-se, com isto, a vantagem, por exemplo, da indústria têxtil algodoeira (cerca de um terço das manufaturas nordestinas), cuja mão-de-obra, de uso intensivo, era bem mais barata que a do Centro-Sul. Para Furtado, a menos que se fizesse uma profunda reestruturação da agricultura nordestina, introduzindo-se a utilização racional e intensiva dos recursos escassos – terra e água, no geral monopolizadas no cultivo da cana –, a industrialização

estaria comprometida. É por isto que propunha o tratamento do problema de abastecimento de alimentos das zonas urbanas (a exemplo de Recife) em termos de “alta prioridade”, tanto quanto o de investimentos industriais na região.

De modo sintético, pode-se dizer que Furtado tinha em mira, em seu projeto de reestruturação da agricultura de alimentos no Nordeste, além da abertura de novas fronteiras agrícolas no Maranhão, um melhor aproveitamento do agreste, do vale do São Francisco e, particularmente, da zona da mata, até então de uso exclusivo da cultura da cana-de-açúcar. Tratava-se da reestruturação das formas tradicionais de ocupação das terras, que atingiria interesses estabelecidos havia muito. É evidente que proposições desta natureza, particularmente para as áreas açucareiras, apesar do caráter técnico-racional com que eram apresentadas e defendidas, alimentavam a polarização política e ideológica do debate quanto aos rumos do desenvolvimento no Nordeste.

De fato, contrariadas em seus interesses imediatos, as elites tradicionais nordestinas resistiram intensamente às propostas de modernização do setor agrícola. Através de seus representantes no Congresso, tentaram impedir, primeiro, a criação da Sudene e, logo depois, a aprovação do I Plano Diretor e do projeto de lei de irrigação, além de promoverem acirrada campanha de desgaste público de Furtado, acusando-o, entre outras, de práticas “comunistas”. Assim, seja pelo impacto causado sobre os interesses oligárquicos tradicionais e pelas resistências daí decorrentes, seja pelo propósito de elucidar plenamente o caráter do projeto de Furtado para o campo nordestino, é importante que se trate de uma questão altamente polêmica – levando-se em consideração que estava em pauta a discussão das Reformas de Base –, que subjazia à sua proposta de reestruturação da agricultura nordestina: a reforma da propriedade fundiária.

#### *A questão fundiária*

No documento do GTDN, apesar do detalhamento tanto do diagnóstico quanto do plano de ação reformadora para o Nordeste, Furtado manteve-se cautelosamente a distância da polêmica onipresente nas discussões sobre a questão agrária no país – a reforma da estrutura fundiária. Ausente no texto de exposição formal de seu projeto, esta problemática apareceria, no entanto, no calor dos debates que se seguiram à conferência realizada no Iseb, em junho de 1959, para oficiais das Forças Armadas. Inquirido por uma pessoa do auditório sobre os possíveis efeitos de uma reforma agrária para a região, Furtado se



posicionou claramente sobre a questão, tendo o cuidado, no entanto, de colocar-se como um “economista” que não podia “acobertar, na qualidade de técnico, uma bandeira política qualquer”.<sup>27</sup>

Com relação à caatinga, Furtado era radicalmente contrário a qualquer proposta de divisão dos latifúndios, pois, nas condições do semi-árido, isto poderia significar, possivelmente, a liquidação da pecuária, dado que

(...) nenhum homem pode subsistir na caatinga com uma propriedade pequena, mesmo média.  
(...) A unidade de produção na caatinga, para subsistir, precisa ser relativamente grande, pois as terras são pobres e, de certo modo, tem de compensar em quantidade sua deficiência qualitativa.<sup>28</sup>

Os demais argumentos, tendo em vista dotar a caatinga de uma economia de mais alta produtividade, dizem respeito à crítica à irracionalidade da economia praticada pelo pequeno agricultor e à solução do problema da concentração demográfica na região através da transferência de parte da população para outras áreas do Nordeste. Segundo Furtado, somente com uma unidade agrícola de tamanho médio seria possível implantar-se um sistema produtivo de alto desenvolvimento, inconcebível nas condições da pequena propriedade. No limite, poder-se-ia pensar “em uma economia coletivista, de cooperativa, ou mesmo em economia de empresários agrícolas”, desde que a unidade produtiva ultrapassasse o nível da cultura familiar. Nestes termos, uma reforma agrária na caatinga não deveria ser a “divisão da terra, e sim reorganização da agricultura, proporcionando ao homem melhor nível de vida”.<sup>29</sup>

No agreste, uma situação inversa se apresentava: em lugar do latifúndio, terras extremamente subdivididas, com “moradores” ocupando unidades familiares de três hectares, em média, quando para sobreviver seriam necessários, pelo menos, 20 hectares. Assim, para Furtado, a reforma agrária na região implicaria uma fusão das terras, de modo que a área disponível para os *moradores* fosse aumentada “pela aglutinação dos pequenos sítios”.<sup>30</sup>

Bastante diverso, no entanto, era o panorama fundiário da zona da mata, ocupada pelo latifúndio açucareiro. Nesta região, segundo palavras de Furtado, o “mal maior” não estava no latifúndio, mas no fato de ele ser “açucareiro”. O fazendeiro proibia que o morador plantasse qualquer coisa que não fosse a cana-de-açúcar, seja para que o trabalhador não reivindicasse, algum dia, indenização por benfeitoria, seja porque as formas de cultivo da cana exigiam exclusividade.

Diante de uma situação como esta, ante as necessidades de ampliação da oferta de alimentos com vistas à industrialização, Furtado propôs um redimensionamento da organização da agricultura da cana-de-açúcar. Algo a que se referia como “utilização muito

mais racional das terras”, sem prejuízo para o cultivo da cana e a produção do açúcar. Isto se viabilizaria com a irrigação, de modo a “reduzir a extensão do plantio da cana, elevando os rendimentos por hectare (...) e aumentando a disponibilidade de terras para outros fins”. Obviamente, Furtado, com pleno entendimento das implicações políticas e das resistências a uma proposta como esta, acautelava-se, recorrendo ao conhecido recurso da separação entre o “técnico” e o “político”:

Se para tanto é necessário tomar a terra das mãos do fazendeiro, impor a apropriação ou a desapropriação pelo Estado, esse já não é um problema econômico mas um problema político. (...) O que tenho a dizer (...) é que se a grande maioria quiser adotar esta ou aquela solução, por exemplo, tomar as terras de uns e dar a outros, não sou eu quem vai se opor a isso (...). O que não posso é acobertar, na qualidade de técnico, uma bandeira política qualquer.<sup>31</sup>

Por tudo isto, pode-se ver que sua preocupação era introduzir a racionalidade capitalista no campo, criar uma economia mais eficiente, de modo a incorporar a população sertaneja às relações de mercado e, sobretudo, ampliar a oferta de alimentos para que o projeto de industrialização no Nordeste pudesse se viabilizar. Nada mais que um plano de reforma capitalista das estruturas produtivas que, no entanto, contrariava os interesses das elites agrárias tradicionais que havia séculos controlavam as terras e exerciam o domínio sobre a massa de trabalhadores rurais.

Sabe-se que Furtado chegou a avançar num plano de financiamento para introdução de melhorias nos rendimentos da cultura da cana, através da *irrigação por aspersão*, sob condição de que fazendeiros da zona da mata pagassem os empréstimos com terras, a serem utilizadas em “projetos de colonização orientada” para a produção de alimentos. A idéia era combinar a elevação da produtividade do cultivo da cana com o aumento da oferta de alimentos e, ao mesmo tempo, gerar “emprego agrícola”. O plano apoiava-se na projeção de que a demanda do açúcar no mercado internacional tendia a ser “cada vez mais inelástica”. Furtado não contava, no entanto, com a exclusão de Cuba do mercado norte-americano que, no início dos anos 60, abriu uma nova fase de expansão para o açúcar brasileiro. Com isto, inviabilizou-se qualquer perspectiva de liberação de terras para a agricultura de alimentos, aferrando-se o Nordeste, segundo suas palavras, “à sua ‘vocação colonial’”.<sup>32</sup>

Ante este quadro, Furtado voltou-se para o projeto de uma política de irrigação do vale do rio São Francisco e, sobretudo, das bacias dos açudes, que retinham algo em torno de 7 bilhões de metros cúbicos de água, naquela época. A proposta era criar unidades produtivas, de base familiar, que dessem origem a *agricultores regantes* voltados para a produção de alimentos. O objetivo era, sobretudo, aumentar a renda dos trabalhadores

rurais e criar *perímetros de policultura*. Os proprietários beneficiados pelas obras de irrigação poderiam manter uma parte das terras, até maiores que as dos *colonos regantes*, sob a condição de se dedicarem unicamente à agricultura de alimentos. As bacias de irrigação constituíam, segundo Furtado, o exemplo mais eloqüente do uso privado e inadequado dos recursos públicos. Subutilizadas economicamente, eram construídas pelo Estado que, além de ceder a água a preço insignificante, emprestava máquinas para os proprietários. Nestas terras, porém, “Plantava-se de preferência banana, que pouca mão-de-obra exige e em nada contribuía para a oferta local de alimentos. (...) As terras irrigadas estavam em mãos de um pequeno número de proprietários, e os trabalhadores empregados não viviam em melhores condições do que os seus vizinhos dos latifúndios tradicionais”. Dado o alto custo e as dificuldades técnicas destas obras, a irrigação só se justificaria, segundo Furtado, se estivesse voltada para “um objetivo social superior”, ou seja, garantir uma oferta estável de alimentos.<sup>33</sup>

Era de esperar que qualquer projeto que tivesse em mira a reordenação da estrutura fundiária do Nordeste sofresse larga oposição das elites agrárias, especialmente se contraditasse os interesses dos latifundiários favorecidos pelas obras de irrigação, os *industriais da seca*, como os chamava Antonio Callado. Esta resistência manifestou-se com particular intensidade no momento em que a equipe de trabalho de Celso Furtado elaborou um projeto de lei que regulamentava o uso das águas e das bacias de irrigação beneficiadas pelas obras públicas. Entre todos, o Artigo 28 da Lei de Irrigação foi o que mais polêmica suscitou:

As propriedades que (...) tiverem terras irrigadas com águas de sistema público de irrigação, serão total ou parcialmente desapropriadas, nos seguintes casos: a) Se pertencerem a proprietários que não exerçam a agricultura como atividade preponderante; b) Quando maiores forem do que dois lotes agrícolas do sistema; c) Quando a área irrigável da propriedade for menor do que aquela considerada econômica no sistema.<sup>34</sup>

Foi no Ceará, terra mais atingida pela indústria da seca, que se manifestou a reação mais forte contra a Lei de Irrigação. Representantes do governador Parcial Barroso optaram, inicialmente, pelo argumento jurídico da inconstitucionalidade e, logo depois, por uma mobilização geral contra o projeto no Congresso, com o apoio de deputados e senadores de quase todos os estados do Nordeste. A Lei de Irrigação, depois de incontáveis manobras, acabou se inviabilizando. Neste mesmo período, a mais importante batalha pela modernização capitalista do Nordeste também foi travada no Congresso: a criação da Sudene e a subordinação do Dnocs à Superintendência. A exemplo da Lei de Irrigação, o controle do Dnocs foi, também, largamente contestado, pois representava um golpe na

estrutura tradicional da *indústria da seca*. Para obter o controle do Departamento e a aprovação da Sudene, com sua política de incentivos fiscais para industrialização do Nordeste, Celso Furtado contou, entre outros, com o apoio majoritário das bancadas do Centro-Sul, em detrimento da oposição da maioria dos parlamentares nordestinos.

### *Reformas ou revolução*

Há, ainda, por discutir as determinantes político-ideológicas que mobilizaram Furtado na ação reformadora do Nordeste. Certamente, a análise até aqui realizada revelou aspectos do seu ideário que permitiram entrever algo de suas concepções. Já se fez referência à sua preocupação de revestir com argumentos técnicos as proposições reformistas e, sobretudo, de colocar-se como membro de uma *intelligentsia* portadora de uma racionalidade a ser injetada no mundo social, que atuava acima das ideologias e dos confrontos da arena política.

O tratamento “objetivamente científico” dispensado às suas formulações, no geral, tendeu a obscurecer alguns aspectos de suas convicções político-ideológicas. No início dos anos 60, porém, a radicalização dos embates políticos, que prenunciava o golpe militar, forçaram-no a explicitar suas convicções de um modo mais direto. No centro do poder de Estado, alinhado às forças que sustentavam o governo Goulart, no plano federal, e a gestão Miguel Arraes, em Pernambuco, Furtado viu-se constringido a abandonar a “discrição política”, a linguagem “objetiva” de cientista social e técnico do planejamento e mergulhar na luta travada entre os grupos sociais que disputavam o controle do processo de desenvolvimento no Brasil.

Desde 1962, os textos de Furtado revelavam a dimensão explicitamente engajada de suas análises, uma clara exposição do seu temor com relação à quebra da ordem social e suas idéias a propósito das lutas sociais no Nordeste. Nesse ano, Furtado publicou não apenas um conjunto de ensaios reunidos num livro provocadoramente chamado *A pré-revolução brasileira* como, também, chegou a elaborar um manifesto que deveria servir como referência programática para uma *Frente Parlamentar pelas Reformas de Base*, idealizada por ele e que, no entanto, não chegou a se viabilizar.<sup>35</sup>

Um aspecto comum unifica este conjunto de trabalhos: a preocupação com as possibilidades de ruptura no tecido social brasileiro em decorrência da concentração de renda e da propriedade, da marginalização das massas populares e da resistência feroz da elite mais conservadora às reformas capitalistas. Mas o que temia Furtado? A miopia dos setores mais atrasados da classe dominante que, persistentemente, barravam as reformas

e o acirramento da luta de classes, que poderia abrir caminho a uma revolução de consequências imprevisíveis. E, no caso brasileiro, segundo Furtado, qualquer revolução significaria um retrocesso para o país, cujas estruturas econômica, política e social já se encontravam bastante diversificadas.

Nem mesmo o risco de um “caminho soviético” deveria ser descartado, pois os miseráveis trabalhadores do campo poderiam ser atraídos para ele, sensibilizados por uma proposta de “desenvolvimento a qualquer preço”. As reformas capitalistas de base eram apresentadas como as possíveis barreiras à avalanche revolucionária; a modernização das estruturas do país, como a possibilidade de manter uma sociedade pluralista. Do mesmo modo que, deixadas em livre movimento, as forças de mercado por si só não permitiriam a superação do subdesenvolvimento, as contradições de uma sociedade subdesenvolvida, em processo de industrialização e liberta de qualquer controle ou intervenção racionalizadora, poderiam levar a uma ditadura de perfil soviético. Era aqui, cumprindo um papel que as elites do Nordeste eram incapazes de desempenhar, que a *intelligentsia* (cientistas sociais, técnicos do planejamento) deveria atuar, com a finalidade de imprimir racionalidade ao mundo social e impedir que forças incontroláveis abrissem caminho às soluções revolucionárias.

Em *Reflexões sobre a pré-revolução brasileira* (1962), dirigidas “à juventude brasileira universitária”, em que o marxismo teria grande penetração, uma pergunta servia como ponto de partida: por que os jovens estudantes sentiam-se atraídos pelo pensamento marxista? Segundo Furtado, era o “desmedido custo social do desenvolvimento” no Brasil – “crescente concentração social e geográfica de renda”, nenhum benefício para “as grandes massas que trabalham nos campos”, falta de uma melhora significativa no padrão de vida do “operariado industrial”, “aumento da renda da terra, premiando grupos parasitários”, “ausência de uma política consciente que preservasse à ação do Estado o seu caráter social”, “os desperdícios na ação administrativa pública” – que aproximava a juventude, “idealista e atuante”, do marxismo, que lhe possibilitava “traduzir o diagnóstico da realidade social em normas de ação”.<sup>36</sup>

O que seria, porém, o marxismo, para grande parte desta juventude? A resposta de Furtado era uma engenhosa formulação que punha em evidência seu propósito de demonstrar que as aspirações revolucionárias da “juventude idealista” podiam, perfeitamente, ser satisfeitas por seu projeto de reformas para o Brasil. Nela, Furtado oferecia uma leitura muito peculiar do marxismo que, nos seus termos, seria:

- a) o reconhecimento de que a ordem social que aí está se baseia (...) na exploração do homem pelo homem, fundando o bem-estar de uma classe (...)
- b) o reconhecimento de que a realidade

social é *histórica*; portanto, em permanente mutação, devendo a ordem presente ser superada, e c) o reconhecimento de que é possível identificar os fatores estratégicos que atuam no processo social, o que abre a porta à política consciente de reconstrução social.<sup>37</sup>

Privado dos elementos essenciais da análise crítica do capitalismo, o marxismo era genericamente apresentado como “o desejo de liberar o homem de todas as peias que o escravizam socialmente”, “atitude otimista com respeito à autodeterminação consciente das comunidades humanas” ou “estádio superior do humanismo”. Esta operação de esvaziamento dos conteúdos revolucionários da análise marxista permitia-lhe propor um “diálogo fecundo com a nova geração” e um entendimento sobre “o que é realmente fundamental”. Mas o que era “realmente fundamental”? Segundo Furtado, tratava-se da possibilidade de atribuir “um caráter operacional à propriedade privada dos meios de produção, à empresa privada”.<sup>38</sup>

A formulação é clara. Com ela, Furtado fazia um chamamento para adesão a um projeto que visava a subordinar a propriedade privada dos meios de produção a fins sociais, em lugar de eliminá-la. No lugar da revolução, uma proposta de capitalismo regulado, em que o Estado garantisse, sobretudo, a distribuição e o uso social da renda. Tratava-se, pois, de estabelecer uma pauta de reformas essenciais, de compromissos políticos básicos e, em sua defesa, congregar todos os críticos dos pesados custos sociais do desenvolvimento, especialmente os “jovens idealistas” atraídos pelo marxismo. O mínimo denominador comum seria o “humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade”, em outras palavras, “liberdade e desenvolvimento econômico”, o que bem poderia ser traduzido por capitalismo regulado na periferia.<sup>39</sup>

O nível de generalidade destas colocações não permite, ainda, identificar plenamente as preocupações de Furtado, que vão bem além do perigo da atração que o marxismo exercia sobre estudantes. Elas ganham contornos mais claros quando se referia à controvérsia entre defesa da liberdade ou bem-estar das massas. A clareza é maior ainda quando lembrava o entusiasmo provocado pelo rápido desenvolvimento da União Soviética que, em pouco tempo, à custa de “métodos anti-humanos”, superara o subdesenvolvimento.<sup>40</sup> Enfim, era um temor de que, do ponto de vista das massas dos países subdesenvolvidos, fizesse muito pouco sentido a crítica ao desenvolvimento das nações socialistas ao custo da perda das liberdades individuais. E isto porque “os povos subdesenvolvidos estão dispostos a pagar um preço, mesmo muito alto, pelo desenvolvimento”, pois, afinal, “sabem, da dura experiência da miséria em que vivem, o preço altíssimo que pagam para continuar subdesenvolvidos”.<sup>41</sup>

Está claro, a esta altura, que a principal preocupação era com a possibilidade de que a miséria no Brasil empurrasse as massas para processos revolucionários, que levassem à

supressão da ordem capitalista e, com ela, das liberdades individuais burguesas. Desenvolvimento e liberdade seriam possíveis somente através de uma política de reformas. Daí a rejeição aos que se opunham às “modificações estruturais na ordem social”, sob a alegação de que a “rápida aceleração do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos” sempre veio acompanhada pela “supressão das liberdades fundamentais do homem”; e àqueles que, em defesa do desenvolvimento, afirmavam que o “único método eficaz para introduzir as modificações necessárias” era “a revolução de tipo marxista-leninista”.<sup>42</sup>

A idéia básica era a de que havia “uma dualidade no processo revolucionário brasileiro”. Ao falar desta “dualidade no processo revolucionário”, Furtado referia-se aos desdobramentos da particular configuração das estruturas políticas e sociais brasileiras, que tinham dado origem a uma “sociedade aberta para a classe operária, mas não para a camponesa”. Ou seja, enquanto o sistema político no Brasil permitia que a classe operária se organizasse para veicular suas demandas dentro das regras democráticas, os camponeses, sem nenhum direito, estavam impedidos de fazer qualquer reivindicação legal. A conclusão a que chegou era: sendo a sociedade brasileira muito rígida no setor rural, o campesinato tornava-se “a classe mais suscetível de ser trabalhada por técnicas revolucionárias de tipo marxista-leninista”, havendo, portanto, um risco concreto de que predominasse na revolução brasileira o setor menos evoluído do ponto de vista político-social.<sup>43</sup>

As diretrizes para ação, os princípios que, segundo Furtado, deveriam guiar a política reformadora eram inferidos deste quadro da dualidade nacional. O objetivo fundamental era “o homem em sua plenitude, liberto de todas as formas de exploração e sujeição”, e para tal era necessário “atingir e manter um elevado ritmo de desenvolvimento econômico”, “conduzido com verdadeiro critério social”. No contexto brasileiro, o pressuposto deste processo era uma urgente reforma das estruturas básicas; vivendo o país uma “autêntica fase pré-revolucionária”, e dado o grau de desenvolvimento já alcançado, os “métodos revolucionários” representariam um retrocesso, pois “desembocariam necessariamente em formas políticas ditatoriais sob a égide de classes sociais, grupos ideológicos ou rígidas estruturas partidárias”.<sup>44</sup> Para que a revolução pudesse ser evitada, era necessário dotar de elasticidade a organização da sociedade brasileira, a partir de um conjunto de reformas básicas que modificassem o estatuto fundiário, a máquina administrativa estatal, o sistema fiscal, a estrutura bancária e a política de desenvolvimento econômico.

O que se percebe é que Furtado, mesmo colocando estas questões em termos nacionais, tinha como referência, na realidade, o quadro nordestino. O alvo de seus discursos era, principalmente, a oligarquia ultraconservadora, que resistia às pressões pela modernização capitalista do Nordeste, e o combustível que alimentava suas pregações contra os

perigos de uma “revolução marxista” era o temor despertado pelos movimentos sociais do campo, especialmente as Ligas Camponesas. A advertência era muito clara: fazer a reforma agrária nos termos propostos pela Operação Nordeste, modernizar as formas de produção e implementar amplas relações de mercado no campo eram a forma mais eficiente de neutralizar a disposição revolucionária dos setores sociais mais atrasados (os camponeses), exatamente aqueles propícios à arregimentação marxista. Ante a miopia política das classes dominantes nordestinas, a estratégia de argumentação de Furtado era, em síntese, *reforma* ou *revolução*.

Celso Furtado, ante as contradições de um processo de acumulação que, no Brasil, e em particular no Nordeste, apresentava sinais de esgotamento, temia os desdobramentos à esquerda das contradições e das lutas de classes, cuja expressão mais aguda era, sem dúvida, a nordestina. Por isto, apresentava seu projeto de reformas como a via possível para um capitalismo nacional regulado e para a manutenção de uma *sociedade aberta*. O golpe militar de 1964 acabou demonstrando que as tensões sociais no país como um todo, e não apenas no Nordeste, seriam resolvidas à direita do espectro político e social. No poder, o Estado militar encarregou-se de fazer as reformas capitalistas, mas não as propostas por Furtado. O país mergulhou na ditadura autocrática e numa ordem econômica que combinava concentração de renda, manutenção da estrutura fundiária concentradora, arrocho salarial e compromissos dos novos donos do poder com a expansão e realização do capital monopolista internacional

Não foi possível construir uma industrialização autônoma no Nordeste, apoiada em empresários e capitais nordestinos; não ocorreu a formação de uma burguesia regional, “schumpeteriana”, inovadora, em condições de confrontar as oligarquias agrárias regionais, e não foi alterada a estrutura fundiária. Na verdade, antes mesmo da captura da Sudene pela nova ordem, imposta pelo golpe de 1964, o projeto já estava inviabilizado. O Artigo 34 da Lei 3.959, inserido no I Plano Diretor (que, originalmente, deveria incentivar capitalistas nordestinos a investir na região), transformou-se em um mecanismo de financiamento da expansão monopolista e de abertura ao grande capital sediado no Centro-Sul. Os resultados desta política de incentivos fiscais são bem conhecidos: os grandes grupos econômicos do Centro-Sul (em grande número, multinacionais), gozando dos incentivos fiscais, passaram a implantar unidades produtivas, geralmente no padrão de capital intensivo (poupador de mão-de-obra).

*Recebido em agosto/2004; aprovado em setembro/2004*



## Notas

\* Doutora em História Social pela PUC-SP. Professora da EAESP da FGV e do Departamento de Economia da FEA, PUC-SP.

<sup>1</sup> Em 1958, Cid Sampaio elegeu-se governador em Pernambuco pela UDN, com apoio do PCB e das Ligas Camponesas. Na Bahia, o governador eleito foi Juracy Magalhães, através da coalizão UDN/PST/PSB. Neste mesmo ano, Miguel Arraes ganhou as eleições para a prefeitura de Recife, apoiado por PTB, PCB e PSB.

<sup>2</sup> Sobre as condições do Nordeste no período de criação da Sudene e a problemática regional, consultar OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981; COHN, A. *Crise regional e planejamento*. São Paulo, Perspectiva, 1976; BACELAR, T. “A questão regional e a questão nordestina”. In: TAVARES, M. C. (org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000; CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial do Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998; id., “Celso Furtado e a questão regional no Brasil”. In: TAVARES, op. cit.; VILLA, M. A. *Vida e morte no sertão*. São Paulo, Ática, 2000.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, p. 37.

<sup>4</sup> CPDA/SUPLAN. *Relatório Regional-1978*. Cf. AZEVEDO, Fernando Antônio. Ligas Camponesas. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, p. 47.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. In: op. cit., 1981, pp. 68-69.

<sup>6</sup> COHN, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. 2 ed., São Paulo, Perspectiva, 1978, p. 78.

<sup>7</sup> BEZERRA Gregório. *Memórias – Segunda Parte:1946-1969*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979; CAVALCANTI, Paulo. *Da Coluna Prestes à queda de Arraes*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978; AZEVEDO, Fernando Antônio. *As Ligas Camponesas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

<sup>8</sup> Consultar BASTOS, E. R. *Ligas Camponesas: estudo sobre as lutas dos camponeses em Pernambuco*. Dissertação de mestrado em Ciência Política apresentada à FFLCH da USP, São Paulo, 1986; CALLADO, A. *Os industriais da seca e os “galileus” de Pernambuco*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979; FONSECA, G. *Assim falou Julião*. São Paulo, Fulgor, 1962; JULIÃO, F. *O que são as Ligas Camponesas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962; AZEVEDO, op. cit.; PAGE, J. *A revolução que nunca houve*. Rio de Janeiro, Record, 1972.

<sup>9</sup> AZEVEDO, 1982, p. 62, pp. 72-73.

<sup>10</sup> COHN, 1978, pp. 101-102.

<sup>11</sup> SOARES, José Arlindo. *A Frente do Recife e o governo de Arraes*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 33-34.

<sup>12</sup> Obras de Celso Furtado consultadas: *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, MEC/Iseb, 1959; *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962; *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989; Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 28, n. 4, out/dez. 1997.

<sup>13</sup> FURTADO, Celso. “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, In: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, Fortaleza, out./dez., 1997, p. 391.

<sup>14</sup> FURTADO, Celso. “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, In: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, Fortaleza, out./dez., 1997, p. 393.

<sup>15</sup> Ibid., p. 389.

<sup>16</sup> Ibid., p. 427.

<sup>17</sup> FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, p. 120.

<sup>18</sup> Ibid., p. 121

<sup>19</sup> Ibid., p. 390

<sup>20</sup> CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970/1970-1995)*. Campinas/SP, Unicamp, 1998, pp. 240-241.

<sup>21</sup> FURTADO, 1997, p. 390.

<sup>22</sup> Ibid., p. 408.

<sup>23</sup> FURTADO, Celso. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, MEC-ISEB, 1959, p. 28.

<sup>24</sup> FURTADO, 1997, p. 419.

<sup>25</sup> Ibid., p. 421.

<sup>26</sup> Ibid., p. 423.

<sup>27</sup> FURTADO, 1959, p. 63

<sup>28</sup> Ibid., p. 57.

<sup>29</sup> Ibid., p. 59.

<sup>30</sup> Ibid., p. 60.

<sup>31</sup> Ibid., pp. 62-63

<sup>32</sup> FURTADO, 1989, p. 62.

<sup>33</sup> Ibid., pp. 63-64.

<sup>34</sup> CALLADO, Antônio. *Os industriais da seca e os “galileus” de Pernambuco*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960.

<sup>35</sup> FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

<sup>36</sup> FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, pp. 14-16

<sup>37</sup> Ibid., p. 17.

<sup>38</sup> Ibid., p. 18.

<sup>39</sup> Ibid., p. 20.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 21-22.

<sup>41</sup> Ibid., p. 22.

<sup>42</sup> Ibid., p. 24.

<sup>43</sup> Ibid., pp. 28-29.

<sup>44</sup> Ibid.