4 A Operação Nordeste e o pensamento desenvolvimentista

4.1 Introdução

Este capítulo visa dar continuidade ao estudo de caso referente ao Acordo do Nordeste. Para tanto, busca-se compreender o papel da SUDENE na visão de desenvolvimento sintetizada pela “Operação Nordeste”. A construção das categorias de desenvolvimento e subdesenvolvimento será de especial interesse para nós, pois é a disputa por esta delimitação que irá marcar a relação entre diferentes agências de desenvolvimento.

O pensamento de Celso Furtado servirá como o principal ponto de referência para analisarmos o projeto de desenvolvimento regional e nacional que culminou na criação da SUDENE. A sua atuação como mentor da “Operação Nordeste”, superintendente da SUDENE, e um dos principais estudiosos do desenvolvimento no Brasil, tornam o seu trabalho essencial para compreendermos a relação que existe entre a definição das categorias que se aplicam à população e a formulação das políticas que visam administrar os casos desviantes.

A primeira parte do capítulo aborda o fato de que a própria constituição do Nordeste como uma região específica do Brasil se deu a partir de sua caracterização como uma área problemática. Essa imagem passou por algumas modificações ao longo do tempo e, no final dos anos de 1950, sofreu nova reformulação com a “Operação Nordeste”. Tal questão é tratada na segunda parte do capítulo. Por fim, busca-se compreender a visão de desenvolvimento proposta por Celso Furtado, dando especial atenção ao modo como esta se diferenciava da teoria da modernização.

4.2 O “problema” do Nordeste

A região nordeste do Brasil é historicamente caracterizada como uma região “problemática”. A própria delimitação do espaço nordestino se deve à repercussão nacional das secas que atingiam a parte “oriental” do que se

caracterizava como o Norte do Brasil. A “grande seca” de 1877, que provocou a morte de 13,9% da população do Ceará (ALBUQUERQUE, 1995), é um marco nesse sentido, pois foi a partir desse momento que o governo federal começou a destinar verbas para socorrer as vítimas desse flagelo natural.¹ A presença do governo se consolida em 1891 quando se inclui na Constituição um artigo que obriga a alocação de verbas para o socorro de áreas atingidas por desastres naturais, incluindo as secas. Em 1909, por sua vez, criou-se a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), sendo esta renomeada, em 1919, para Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) e, em 1945, para Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). A atuação desses órgãos vai se direcionar tanto para o combate aos efeitos da seca, quanto para a assistência à população. No primeiro caso, as principais medidas vão girar em torno da construção de açudes, barragens e poços cujas águas poderiam ser consumidas nas épocas de estiagem. Além disso, deu-se grande importância para a construção de estradas, pois estas não só facilitariam a chegada dos serviços emergenciais, como também permitiriam a retirada da população. No que tange a assistência à população atingida pelas secas, várias medidas foram adotadas: a distribuição de alimentos; a formação de “frentes de trabalho” que absorveriam a mão-de-obra excedente do campo; o controle do preço e da estocagem de gêneros alimentícios; o fomento da emigração nordestina para os seringais da Amazônia, principalmente após o início da Segunda Guerra Mundial, quando as forças aliadas demandavam muita borracha; e até mesmo a formação de “campos de concentração” (NEVES, 2001) que abrigavam os retirantes das secas até que eles pudessem retornar para suas terras.²

É com o IFOCS que o termo Nordeste surge pela primeira vez, designando a área de atuação desse órgão. (ALBUQUERQUE, 1994). A delimitação dessa

¹ Durval Muniz de Albuquerque Junior (1995) destaca o fato de que a “grande seca” de 1877 não foi tão duradoura ou intensa quanto as outras secas que atingiram o Ceará naquele mesmo século. A seca de 1825, por exemplo, matou 14,4% das pessoas que habitavam aquela província. O que tornou a seca de 1877 tão grave foi o fato de que o norte do país passava por uma grave crise econômica, “com o declínio dos preços, das exportações de açúcar e do algodão e a evasão da mão-de-obra escrava para as províncias do Sul. As elites de suas províncias sofrem uma progressiva perda do espaço política nacional e enfrentam uma reorganização da divisão de poder entre suas diferentes parcelas (...)” (ALBUQUERQUE, 1995, p.122).

² No caso de Fortaleza, por exemplo, “cinco campos localizavam-se nas proximidades das principais vias de acesso à capital (...) Dois campos menores situavam-se em locais estratégicos de Fortaleza, conectados às estações de trem que traziam os famintos, impedindo que eles circulassem livremente pelos espaços da capital” (NEVES, 2001, 109). De acordo com o autor, o maior desses campos chegou a abrigar 60 mil pessoas.

área se torna ainda mais clara a partir de 1936 com a definição legal do Polígono das Secas, isto é, com a definição da área atingida por crises prolongadas de estiagem. A separação entre o Norte e o Nordeste, portanto, começa a se processar a partir de um discurso institucional que busca delimitar as áreas que vão se beneficiar dos programas federais de combate à seca. Não é de se estranhar, nesse sentido, que o Polígono das Secas venha a ocupar, com exceção do estado do Maranhão, praticamente todo o território da primeira divisão oficial da região nordestina em 1941.³ Tendo isto em mente, Albuquerque (1994) afirma que

[o] Nordeste é, em grande medida, filho das secas; produto imagético-discursivo de toda uma série de imagens e textos, produzidos a respeito deste fenômeno, desde que a grande seca de 1877 veio colocá-la como o problema mais importante desta área. Estes discursos, bem como todas as práticas que este fenômeno suscita, paulatinamente o instituem como um recorte espacial específico, autônomo, original no país; um espaço problema-natural. O Nordeste dos sertões de areia seca, rangendo debaixo dos pés. Um Nordeste cujas primeiras imagens vão ser das paisagens duras, doendo nos olhos. Um Nordeste da natureza selvagem, rebelde, e do homem heróico e forte a lutar contra as suas agruras (p.110-111)

A imagem do Nordeste, contudo, passa por uma série de reformulações ao longo do tempo. Com o governo de Getúlio Vargas, por exemplo, forma-se um pacto político, unindo “burguesia industrial, trabalhadores, técnicos do Estado e parte da velha oligarquia (a substituidora de importações, como os criadores de gado do Rio Grande do Sul)” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.213), que serviu de base para um pensamento nacional-desenvolvimentista que retratava o Nordeste a partir da temática das disparidades regionais. Neste caso, o Nordeste e sua oligarquia agro-exportadora eram tidos como um empecilho à industrialização e ao desenvolvimento do país. Na prática, não obstante, pouco se alterava na política do governo federal em relação ao Nordeste. Ao assumir as tarefas de proteger a indústria nacional infante e de coordenar a estratégia nacional de desenvolvimento, o Estado brasileiro favoreceu os principais empresários industriais, localizados no “Centro-Sul” do Brasil. Os investimentos destinados para o Nordeste, porém, ainda focavam no combate aos efeitos da seca e na assistência à população afetada por esta. O caráter emergencial desse tipo de

³ Nesta primeira divisão, sete estados compunham o Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. (COELHO; TERRA, 2002)

investimento fazia com que ele fosse extremamente volátil, alcançando grandes picos nas secas de 1931-32 e 1951-52 (ROBOCK, 1963, p.77)

A ocorrência de uma forte seca em 1958, atingindo seis estados e 2 milhões de habitantes (ROBOCK, 1963), foi responsável por uma nova onda de investimentos federais no Nordeste. Por meio do DNOCS, o presidente Juscelino Kubitschek ordenou a construção do açude de Orós, o maior do Ceará, e deu início a uma série de obras públicas que visavam empregar meio milhão de trabalhadores (FURTADO, 1989). A seca de 1958, contudo, ganhou novas dimensões com o surgimento das Ligas Camponesas, com a vitória da oposição nas eleições para o governo da Bahia e de Pernambuco, e com as crescentes críticas aos efeitos sociais e econômicos da construção de Brasília. Diante desse cenário, Kubitschek desejava adotar uma nova postura em relação ao Nordeste. Essa nova política, denominada de Operação Nordeste, seria coordenada por Celso Furtado, ex-funcionário da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e um dos diretores do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE). A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) seria a entidade responsável por implementar essa política e por articular todos os investimentos do governo na região nordestina. O lançamento da Operação Nordeste, em março de 1959, foi marcado, em primeiro lugar, por uma mensagem do presidente ao Congresso Nacional propondo a criação da SUDENE; em segundo lugar, por um decreto instituindo o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, que daria início à Operação enquanto o Congresso deliberava sobre a SUDENE; e, em terceiro lugar, pela apresentação da visão de Celso Furtado acerca do problema nordestino.

4.3

A Operação Nordeste e o desenvolvimento regional

Celso Furtado (1959) partia da constatação de que o Nordeste “constitui a mais extensa dentre as zonas de baixo desenvolvimento, ou mais agudamente subdesenvolvidas, de todo Hemisfério Ocidental” (p.20). Isso se dava em claro contraste com o “Centro-Sul” do Brasil, que apresentava um ritmo intenso de crescimento econômico. O resultado disso era uma crescente desigualdade regional. Se, em 1939, o Nordeste respondia por 30% do produto bruto brasileira, em 1959 esse número havia caído para 11%. Na opinião de Furtado, essa era uma

grande ameaça à unidade nacional, pois a desigualdade econômica poderia se institucionalizar e levar à formação de grupos regionais antagônicos. Nesse cenário, a classe política da região desenvolvida do país não permitiria mais que os salários de sua classe trabalhadora fossem condicionados pela chegada de um grande contingente de mão-de-obra desqualificada oriunda das partes subdesenvolvidas do país.⁴

A análise de Furtado, contudo, difere-se de outras visões que se baseiam no tema das disparidades regionais. Para Furtado, é o crescimento do Nordeste que se vê inibido por sua relação com o Centro-Sul do país, pois se criou, no interior da economia brasileira, uma divisão geográfica do trabalho que replica a relação entre as metrópoles industrializadas, fornecedoras de produtos manufaturados, e as colônias produtoras de matéria-prima. Nessa relação, as economias primárias acabam se prejudicando de duas maneiras principais. Em primeiro lugar, por meio da deterioração dos termos de troca entre produtos manufaturados e produtos primários. Esse fenômeno seria decorrente tanto das diferenças que existem entre as estruturas de produção e emprego dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos, quanto da diferente elasticidade-renda da demanda por produtos primários ou industriais. A primeira situação refere-se à existência, nos países desenvolvidos, de sindicatos organizados e de estruturas produtivas monopolísticas que impedem a queda dos preços dos bens manufaturados resultante de uma diminuição da demanda ou de um incremento na produtividade. Os sindicatos são responsáveis por isso ao não permitir uma redução dos salários em épocas de crise, e os monopólios causam esse efeito ao aplicarem um sobrepreço resultante da falta de concorrência. O mesmo não ocorre nos países subdesenvolvidos, o que faz com que estes sejam mais vulneráveis a crises de demanda e que o seu progresso técnico se reflita na expansão da oferta de produtos primários e na conseqüente redução do preço destes produtos (BIELSCHOWSKY, 1998). Pode-se dizer, nesse sentido, que as economias industriais não só conseguem reter os ganhos derivados do aumento de sua produtividade, como também evitam quedas drásticas de preço em épocas de crise.

⁴ Vale ressaltar que o Brasil vivenciava, desde o início dos anos 1950, um intenso fluxo inter-regional de nordestinos que dirigiam-se para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O censo demográfico de 1960 (*apud* FERRARI, 2005), por exemplo, indica que mais de 800 mil nordestinos residiam no estado de São Paulo.

A segunda situação, por sua vez, traz à tona o fato de que os produtos industriais, ao contrário da matéria-prima, possuem uma demanda altamente elástica, isto é, um pequeno aumento na renda das pessoas gera um aumento mais do que proporcional da demanda e do preço. Em épocas de prosperidade, portanto, “os preços dos produtos primários sobem proporcionalmente menos que os preços dos produtos industrializados” (LUZ, 2008)

O desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos é a segunda consequência negativa da relação entre economias primárias e países industriais. Esse problema deriva, principalmente, das características estruturais das economias subdesenvolvidas. De acordo com Bielschowsky (1998), estas possuem “uma base econômica especializada em poucas atividades de exportação, com baixo grau de diversificação e com complementariedade intersetorial e integração vertical extremamente reduzidas” (p.32). Como resultado, as importações assumem um papel crucial na economia, suprindo a demanda por uma vasta gama de bens de consumo e por praticamente todos os bens de capital (TAVARES, 1972). Há, portanto, uma constante demanda por importações, demanda esta que se torna cada vez mais inviável, pois ela cresce em um ritmo maior do que a demanda externa por exportações, e se torna mais cara a medida que a deterioração dos termos de troca mina o potencial aquisitivo alcançado com as exportações.⁵

A aplicação dos estudos sobre centro e periferia ao caso do Nordeste só foi possível a partir da descrição da gênese e da evolução do subdesenvolvimento nordestino, dando especial atenção à economia de exportação que se formou na região desde meados do século XVI. Essa economia, baseada no cultivo e na comercialização do açúcar, tinha quatro características principais. Em primeiro lugar, ela era extremamente concentradora de renda. Isso decorria do fato de que agro-indústria açucareira é altamente capitalizada, isto é, o fator produtivo mais importante é o capital, e não a mão-de-obra. Sendo assim, apenas um grupo reduzido de pessoas tinha a capacidade de investir e, conseqüentemente, de usufruir da renda gerada por essa atividade econômica. Nesse sentido, a economia açucareira se aproximava de casos como o da Bolívia, com a exportação

⁵ De acordo com Prebisch, “os países em desenvolvimento precisavam, em 1947, exportar 45% a mais do que exportavam em 1876 para conseguirem comprar a mesma quantidade de bens do passado” (*apud* LUZ, 2008, p. 75)

de estanho, ou da Venezuela e da Arábia Saudita, com a indústria do petróleo. Em todos estes, a massa de salários que se criou era muito pequena, e a renda gerada se concentrava em poucas mãos. O oposto disso era a produção de café, em que “praticamente não existe participação do capital, a mão-de-obra e a organização doméstica constituem o principal fator de produção” (FURTADO, 1959, p.41).

Um fator que agrava ainda mais a desigualdade de renda no caso nordestino é o histórico escravista da região. Para além das disparidades geradas no próprio período escravista, tem-se também o fato de que, após a abolição da escravatura, os salários monetários se mantiveram extremamente baixos, pois eram fixados tendo como referência o nível de vida anterior dos trabalhadores, compostos, em sua maioria, por ex-escravos e descendentes de escravos. Evidencia-se, novamente, o contraste com a região cafeeira, cuja mão-de-obra imigrante estava acostumada com um padrão de consumo mais alto (FURTADO, 1959, p.42).

Uma conseqüência extremamente negativa da alta concentração de renda foi a dificuldade de se criar um mercado interno nordestino que fosse robusto o suficiente para incentivar a formação de indústrias. Como a renda média da população era muito baixa, as possibilidades de negócio se viam limitadas. Os principais investimentos, portanto, continuavam a se direcionar para a exportação de produtos primários. As outras características da economia nordestina vão ser, em grande medida, decorrentes desse ponto.

A segunda característica se refere ao fato de que a economia nordestina, ao focar quase que por completo nas exportações, tornou-se dependente da demanda externa e vulnerável à concorrência internacional, algo que se intensificou a partir de 1650 e que teve como efeito a estagnação relativa da região por 250 anos (FURTADO, 1959, p.24). Um novo ciclo de crescimento só foi possível a partir de 1900, quando a economia nordestina se vincula e se torna dependente do mercado do Centro-Sul do Brasil.

O terceiro traço distintivo da economia do Nordeste é a especialização agrícola da Zona da Mata, porção mais úmida e fértil da região. Essa característica é, novamente, uma conseqüência direta do papel ocupado pelas atividades de exportação na região, pois se privilegiou a produção em massa da cana-de-açúcar em detrimento de outras culturas. A economia do açúcar no Nordeste, portanto, baseava-se em grandes propriedades monocultoras.

A produção dos gêneros alimentícios básicos que sustentavam as cidades e os latifúndios da Zona da Mata ocorria, principalmente, na região adjacente ao litoral nordestino: o Agreste. Já o gado bovino, que é utilizado nos engenhos açucareiros por sua carne e, sobretudo, por sua força de tração, era criado de forma extensiva em grandes propriedades no sertão nordestino. Furtado (1959) apresenta essa quarta característica da economia nordestina ao afirmar que “toda economia de exportação estimula a produção de gêneros em regiões marginais subsidiárias – produção esta que, em épocas de crise das exportações, involui para uma economia de subsistência” (p.21). São nas crises de demanda externa, aliás, que o setor de exportação tenta reduzir os seus custos variáveis, liberando, assim, um excedente populacional que vai se direcionar para as regiões subsidiárias e também para os centros urbanos. Nas cidades, esse contingente vai se ocupar precariamente, prestando serviços de pouco utilidade econômica (Furtado dá o exemplo do engraxate e do vendedor de bilhetes de loteria). A população que chega no Agreste e no Sertão, por sua vez, vai se incorporar a uma economia camponesa em que “a terra, sempre apropriada por latifundiários, é em parte cedida precariamente, em pequenas parcelas, a agricultores que retribuem a posse com uma parte do produto, a qual é absorvida como insumo no setor produtivo exportador” (FURTADO, 1989, p. 17). A produtividade desses minifúndios é extremamente baixa. Utilizam-se técnicas rudimentares de produção, o solo é de má qualidade, o clima é desfavorável – especialmente no semi-árido –, os pastos não suportam uma grande carga animal, e o tamanho das propriedades inviabiliza a produção em escala. Diante desse cenário, o que se verifica, na maior parte dos casos, é o constante endividamento do pequeno produtor rural, que não consegue cultivar o suficiente para garantir a sua subsistência e ainda transferir uma parte do seu produto para o dono da terra. Sem margem para acumular, o trabalhador rural não consegue investir em técnicas que aumentem a sua produtividade. Cria-se, desse modo, um tipo de economia cuja produtividade se mantém estacionária, mas que mesmo assim se expande horizontalmente e demograficamente, tanto por causa do crescimento vegetativo da população, quanto por causa da incorporação da mão-de-obra liberada pelo declínio da atividade exportadora.

Na opinião de Celso Furtado, portanto, o subdesenvolvimento nordestino é uma conseqüência direta da economia de exportação que se instalou na região desde o século XVI. Sem um mercado interno suficientemente desenvolvido, a

região se manteve como uma fornecedora de produtos primários, tornando-se, desde o início do século XX, dependente do mercado do Centro-Sul do Brasil, e vítima das conseqüências negativas que acompanham toda relação entre centro e periferia. A própria questão da seca passa a ser interpretada a partir dos limites da economia de exportação nordestina. Nega-se, desse modo, a idéia de que a calamidade provocada pela seca é apenas um fenômeno natural que castiga o Nordeste. Ainda que seja verdade que uma grande parte da região está sujeita a um regime de chuvas bastante severo, com grandes irregularidades e quedas na precipitação pluviométrica, entende-se que a gravidade desse fenômeno decorre do fato de que “o sistema econômica que existe na região semi-árida do Nordeste constitui um dos casos mais flagrantes de divórcio entre o homem e o meio, entre o sistema de vida da população e as características mesológicas e ecológicas da região” (FURTADO, 1959, p.30).

4.3.1

A seca e atuação do poder público

A formação do sistema econômico do Sertão nordestino se deu a partir da constituição dessa área como economia subsidiária da indústria do açúcar, fornecendo insumos derivados do gado bovino. Enquanto a densidade demográfica na região ainda era baixa, os efeitos da seca eram reduzidos, pois a população podia se deslocar junto com o rebanho para lugares úmidos ou se sustentar nas poucas reservas alimentares que existiam. Contudo, a longa decadência da economia de exportação liberou excedentes populacionais que vieram a se somar à crescente população do semi-árido. Além disso, o plantio do algodão-mocó, a partir de meados do século XIX, ampliou significativamente as áreas de povoamento no Sertão. O potencial de cultivo da variedade xerófita do algodão sempre foi extremamente grande na região, pois, ao contrário da pecuária, a cultura do algodão pouco dependia da disponibilidade de água. Foi somente com a primeira Revolução Industrial, porém, que os grandes proprietários de terra do Sertão resolveram incorporar novas terras e novos trabalhadores rurais visando atender à grande demanda por matéria-prima da recém consolidada indústria têxtil algodoeira. Criou-se no semi-árido nordestino, portanto, uma economia agropecuária em que trabalhador rural é responsável pela produção do algodão e

também do seu próprio alimento, devendo transferir uma parte do que produz para o senhor da terra, enquanto este se ocupa com a pecuária, investindo em açudes que garantiriam a sobrevivência de parte dos animais durante os períodos de estiagem. O ponto frágil desse tipo economia é o trabalhador rural, pois a irregularidade da precipitação inviabiliza a produção de alimentos, gerando crises periódicas de fome. Nos períodos de seca, a única opção que resta para esses trabalhadores e suas famílias é se retirar do Sertão, transformando a sua renda futura – as sementes do algodão – em reserva alimentar, e vendendo o próprio algodão em um momento desfavorável de necessidade, obtendo, portanto, um preço de venda bem abaixo do normal.

Essa nova visão sobre a seca e sobre o subdesenvolvimento nordestino gerou uma série de críticas à atuação do governo federal na região. No que tange a questão da seca, afirmou-se que as políticas do governo reforçam o *status quo* existente, pois a construção de açudes beneficia apenas a pecuária, e os programas de assistência à população permitem que esta se mantenha na região, garantindo, assim, a continuação de uma economia que não é sustentável ao longo do tempo por não ser adaptada às condições do semi-árido. A melhor utilização das águas acumuladas no Nordeste se daria por meio de projetos de irrigação que permitiriam a criação de “perímetros de policultura” (FURTADO, 1989, p.64) capazes de satisfazer a demanda por alimentos na região.⁶ Os poucos projetos de irrigação que existiam, contudo, eram apropriados por um pequeno número de latifundiários:

Era total a promiscuidade entre patrimônios público e privado, em benefício de alguns fazendeiros. Fornecia-se água praticamente de graça, e os canais, financiados a fundo perdido, eram mantidos pelo governo. Plantava-se de preferência banana, que pouco mão-de-obra exige e em nada contribuía para a oferta local de alimentos. E também se plantava arroz, cultura muito exigente em água (...) 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 em latifúndios tradicionais. (FURTADO, 1989, p.63)

⁶ De acordo com Furtado (1959), “O Nordeste é uma das regiões do mundo onde é mais baixo o grau de utilização da água acumulada pelo homem. Isso diz tudo. Pelos padrões internacionais, a água acumulada no Nordeste – cerca de 8 bilhões de metros cúbicos – permitiria irrigar 16 mil hectares. Todavia, lá não temos efetivamente irrigados mais de 5 mil” (p.31)

Criticavam-se também os efeitos que a política de substituição de importações teve sobre a economia nordestina. Tendo como base os estudos da CEPAL sobre a relação entre países centrais e periféricos, tal política tinha o objetivo de superar o estrangulamento externo dos países subdesenvolvidos causado pela deterioração dos termos de troca e pelo desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos. Para tanto, buscava-se “modificar a composição das importações, comprimindo as não-essenciais para dar lugar aos bens de capital e insumos necessários” (TAVARES, 1972, p.34). Porém, ao não levar em conta os aspectos regionais, a política de substituição de importações acabou gerando um fluxo de transferência de renda que fortalecia ainda mais o padrão centro-periferia que existia no interior do país. Isso ocorria de duas maneiras principais.

Em primeiro lugar, ao limitar a importação de bens de consumo, o governo obrigou o Nordeste a adquirir esses produtos no Centro-Sul do país, muitas vezes por um preço superior ao que era praticado internacionalmente. Além disso, o investimento em bens-de-capital se concentrou onde as possibilidades imediatas de industrialização era maiores e onde os ganhos obtidos com a automação da produção eram mais significativos, isto é, onde os bens-de-capital eram relativamente mais baratos do que a mão-de-obra. O Centro-Sul era favorecido em ambos os casos na medida em que possuía um mercado interno mais desenvolvido e apresentava níveis salariais mais altos.

Em segundo lugar, havia o chamado confisco cambial, que atuava como “um imposto sobre a exportação de produtos primários sob a forma de taxas de câmbio diferenciadas” (PERREIRA, 1993). Com esse imposto, o governo arrecadava uma quantia significativa de recursos que podiam ser utilizados no esforço desenvolvimentista. Os estados do Nordeste, contudo, eram prejudicados pelo confisco cambial, pois contribuía muito para tal imposto, já que eram regiões exportadoras, mas recebiam uma pequena parcela dos investimentos federais.

A Operação Nordeste pressupunha um plano de ação destinado a reverter os problemas diagnosticados por Celso Furtado. No que tange a questão da seca, o principal objetivo era o de criar uma economia resistente às condições da caatinga. Isso envolvia, principalmente, um melhor conhecimento das características desse eco-sistema, o aumento do tamanho das propriedades agrícolas, a expansão da irrigação, e uma redução no tamanho da população que reside nessa região, pois

“a pobreza do solo, o clima da região e a pequena carga animal que suportam os pastos não permitem uma economia de grande densidade demográfica” (FURTADO, 1959, p.59).

Os excedentes populacionais gerados pela reorganização da economia do semi-árido deveriam ser utilizados na abertura de uma fronteira agrícola nas terras úmidas do Maranhão. Isso seria crucial tanto para absorver a população vinda do Sertão, quanto para aumentar a oferta de alimentos no Nordeste como um todo.

A industrialização do Nordeste era um ponto chave na luta contra o subdesenvolvimento. A criação de indústrias serviria para romper a relação de exploração que se criou entre o Centro-Sul e o Nordeste do Brasil, além de gerar uma fonte de renda para milhares de pessoas desempregadas ou subocupadas nos centros urbanos da região nordeste. Apesar do nítido atraso em relação ao Centro-Sul, Furtado (1959) considerava que o Nordeste possuía certas características que poderiam atrair o investimento industrial, destacando-se, por exemplo, a mão-de-obra barata e a grande disponibilidade de energia elétrica. Para que a industrialização fosse possível, contudo, fazia-se necessária a resolução do problema de abastecimento de gêneros alimentícios nas zonas urbanas do Nordeste. Sem uma economia agrícola suficientemente desenvolvida, qualquer aumento na renda da população geraria uma maior demanda por alimentos, ocasionando uma inflação nos preços e pressionando os salários para cima. A vantagem competitiva da mão-de-obra nordestina seria, então, gradativamente corroída. Por outro lado, a própria agricultura no Nordeste depende de um processo simultâneo de industrialização. De nada adiantaria a produção em massa de alimentos se a população não pudesse comprá-los. A rentabilidade da agricultura estaria prejudicada na medida em que o excesso de oferta fosse abaixando o preço dos alimentos a um nível compatível com a poder de compra da população. É por esse motivo que Furtado (1959) afirmava que “o ponto nevrálgico da economia nordestina está, portanto, em sua agricultura” (p.37).

A questão agrícola estava ligada diretamente à utilização das terras na Zona da Mata. Para Furtado, era essencial que as zonas úmidas do Nordeste fossem aproveitadas também para o cultivo de alimentos. Nesse sentido, defendia-se um projeto de irrigação que aumentaria a produtividade das plantações de cana-de-açúcar e, como contrapartida, levaria à liberação de certos terrenos para a produção de alimentos.

O papel da SUDENE seria o de garantir que todos os esforços federais estivessem alinhados com o programa da Operação Nordeste. Em termos administrativos, o principal efeito dessa determinação era o enfraquecimento do DNOCS, órgão este que passou a ser criticado não somente por sua abordagem limitada, que focava apenas no combate aos efeitos da seca, mas, também, por sua participação no que começou a ser chamado de “indústria da seca”. Este termo, que surgiu a partir de uma série de reportagens do jornalista Antônio Callado, do Correio da Manhã (PAGE, 1972), refere-se à “promiscuidade entre patrimônios públicos e privados” que vimos anteriormente. As denúncias contra o DNOCS eram a de que este estava sendo controlado por representantes nordestinos no Congresso que direcionavam os recursos federais para obras emergenciais que eram do seu proveito (açudes e estradas, por exemplo). Com o surgimento da SUDENE, porém, todos os recursos federais destinados ao Nordeste teriam que obter a aprovação do Conselho Deliberativo desse órgão.

4.4

O pensamento desenvolvimentista ao nível nacional

A visão de desenvolvimento proposta por Celso Furtado parte da constatação de que não existe um modelo único de desenvolvimento que possa ser aplicado para todas as nações. Isso se deve ao fato de que os países atualmente desenvolvidos, apesar de já terem sido “não-desenvolvidos”, nunca foram subdesenvolvidos, isto é, nunca tiveram o seu desenvolvimento condicionado pela dependência a uma metrópole (FRANK, 1966). Nesse sentido, “o subdesenvolvimento é (...) um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 1961, p.180). Ao defender essa visão, Furtado se colocava em clara oposição não só à visão unilinear de desenvolvimento proposta pela teoria da modernização, mas também à tentativa do funcionalismo estrutural de criar um quadro analítico que fosse capaz de explicar toda ação humana, independente do contexto em que estivesse ocorrendo.

O subdesenvolvimento surge a partir da implantação, nos territórios colonizados, de empresas capitalistas especializadas no comércio internacional de produtos primários. O vínculo dessas empresas com a economia local era

reduzido, pois o volume de mão-de-obra absorvida era pequeno, o nível dos salários era baixo e os lucros obtidos eram enviados para o país de origem da empresa. Pouco se contribuía, portanto, para a dinamização da economia como um todo. Criaram-se, dessa maneira, economias híbridas em que os pequenos enclaves de exportação coexistiam com atividades de subsistência que empregavam grande parte da população, além de algumas poucas atividades comerciais ligadas ao abastecimento do núcleo exportador. Não havendo um mercado interno expressivo, capaz de sustentar o processo de industrialização, a exportação de produtos primários se manteve como o principal item da balança comercial das ex-colônias, sujeitando estas a todos os aspectos negativos da relação entre países desenvolvidos, fornecedores de produtos manufaturados, e países subdesenvolvidos, produtores de matéria-prima.

Em alguns casos, contudo, a massa salarial criada pela atividade de exportação foi suficiente para constituir um mercado interno significativo, cuja demanda por produtos manufaturados serviu de base para a formação de núcleos industriais nacionais. Quando isso ocorria, o setor exportador deixava de ser o único elemento dinâmico da economia. O núcleo industrial conseguia se expandir tanto em momentos de prosperidade da atividade exportadora, sendo beneficiado pelo crescimento da renda monetária e do consumo interno, quanto em períodos de crise, em que a queda dos preços internacionais de produtos primários provocava o mau desempenho da balança comercial e a conseqüente desvalorização cambial, favorecendo as manufaturas nacionais à medida que os produtos importados se tornavam mais caros (FURTADO, 1961).

No caso do Brasil, a formação de núcleos industriais ocorreu no Centro-Sul do país, enquanto o Nordeste permaneceu dependente da exportação de cana-de-açúcar e, em um menor grau, de algodão e de gêneros alimentícios. O desenvolvimento do Centro-Sul, contudo, não contribuía para remediar o subdesenvolvimento do Nordeste. Para além do que já foi apresentado sobre a relação de exploração entre centro e periferia, existia também o fato de que o próprio desenvolvimento do Centro-Sul refletia a condição subdesenvolvida do país. O processo de constituição da indústria nacional deu-se mediante a consolidação de padrões de consumo que tinham como referência as manufaturas estrangeiras que chegavam ao Brasil. Foi a procura por esses produtos que gerou a demanda necessário à industrialização por meio da substituição de importações. A

tentativa de suprir os produtos estrangeiros, contudo, levou a indústria nacional a adotar métodos de produção que não condiziam com a disponibilidade local de recursos e fatores. Ao invés de produzir bens de consumo popular que utilizariam recursos abundantes como terra e mão-de-obra, a indústria nacional buscou fabricar bens mais avançados, que exigiam tecnologias sofisticadas, mão-de-obra especializada e muito capital (PELLEGRINO, 2003). Por conta disso, nem a rápida expansão do núcleo industrial e a formação de um mercado urbano de serviços foram capazes de absorver plenamente o setor de subsistência e modificar a estrutura ocupacional do país. Os benefícios do desenvolvimento, portanto, atingiram um número limitado de pessoas, mesmo havendo um aumento significativo da renda nacional.

A utilização de tecnologias que poupavam mão-de-obra contribuía para uma série de outros problemas. Em primeiro lugar, por se tratar de um país em que há uma oferta elástica de mão-de-obra, a falta de uma demanda correspondente dificultava a elevação do nível dos salários, garantindo, assim, a manutenção de uma alta taxa de lucro para os grupos empresariais. Não havendo pressão para reduzir tal taxa, Furtado (1961) nos alerta que

a preocupação com a produtividade é (...) relegada a segundo plano, o que constitui vício fundamental em um sistema industrial. Na ausência de preocupação predominante com a produtividade, os problemas da escolha de tecnologia, de adequada localização, enfim todos os critérios de racionalidade são relegados a um segundo plano (p.257-258)

Além disso, a concentração de grandes lucros nas mãos de um número reduzido de pessoas agravava seriamente o problema da desigualdade econômica.

Em segundo lugar, ao limitar o número de pessoas beneficiadas pelo desenvolvimento, criou-se uma situação em que ampla parcela da população sustentava o crescimento da renda de um grupo reduzido de indivíduos. Os crescentes investimentos do setor público na infra-estrutura do país, por exemplo, ao serem financiados pela emissão de moeda e não por uma reforma administrativa que ampliasse o poder de arrecadação do Estado, geraram uma inflação que corroía o valor real dos salários, “transformando o desenvolvimento econômico em um *sacrifício* para grande parte da população do país [que não era beneficiada pelo desenvolvimento]” (FURTADO, 1962, p.43)

Outro aspecto negativo do desenvolvimento do Centro-Sul foi a rápida expansão da demanda por produtos agrícolas. Como a agricultura brasileira não estava preparada para isso, o que se viu foi a insuficiência de gêneros alimentícios nas zonas urbanas, com graves conseqüências para a população de baixa renda que não conseguia adquirir os poucos produtos disponíveis (FURTADO, 1962). Com o aumento dos preços dos produtos agrícolas, houve também o aumento da renda auferida pela posse da terra, o que, em conjunto com a oferta abundante de terra e de mão-de-obra no Brasil, diminuiu ainda mais o incentivo para a modernização da agricultura, isto é, a obtenção de um nível adequado de investimentos e de salários na atividade agrícola, aumentando, assim, sua produtividade e sua eficiência.

4.4.1

Modernização ou conquista dos centros de decisão?

As conclusões de Furtado acerca do tipo de desenvolvimento que ocorre em uma estrutura subdesenvolvida o colocam em oposição à idéia de que a diferenciação estrutural do sistema social é o traço característico do desenvolvimento. Para o autor, “desenvolvimento, por definição, significa aumento da disponibilidade de bens e serviço para fins de consumo. (...) desenvolvimento também significa criação de expectativa de melhoria para o conjunto da população” (1962, p.41). No caso brasileiro, porém, a complexificação organizacional da sociedade e a modernização dos padrões de ação ocorreram de modo concomitante à concentração geográfica e social da renda (FURTADO, 1962). A própria distinção entre sociedades agrárias e sociedades industriais modernas torna-se confusa em um país subdesenvolvido, pois a criação de núcleos industriais modernos não leva à eliminação da sociedade agrária tendo em vista a baixa absorção de mão-de-obra.

Diante das diferenças em relação à teoria da modernização, não é de se surpreender que Celso Furtado (1961) insistisse na noção de que o subdesenvolvimento é um fenômeno específico que requer “um esforço de teorização autônomo” (p.193). Criticava-se, desse modo, “o falso senso de universalidade da teoria econômica da orientação liberal” (PELLEGRINO 2003, p.139), como também a busca por conclusões científicas “puras” e “objetivas” que

fossem independentes do contexto de ação. Para Furtado (1962), não existe uma ciência econômica pura, isto é, “independente de um conjunto de princípios de convivência social preestabelecidos, de julgamentos de valor” (p.81). Estes princípios básicos de convivência social diferem conforme se trate de estruturas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. No primeiro caso, um dos princípios fundamentais é o da estabilidade econômica. Pressupõe-se que a inflação seja causada por um desequilíbrio que deve ser revertido mediante uma política quantitativa de diminuição dos investimentos. Mesmo com essa política restritiva, contudo, o que se visa é a manutenção de uma taxa satisfatória de crescimento, pois, como afirma Furtado (1962), “postular a estabilidade nos Estados Unidos é postular o pleno emprego da mão-de-obra, ou seja, a utilização plena da capacidade produtiva” (p.83). O princípio da estabilidade, contudo, não é adequado para uma estrutura subdesenvolvida, pois nesta não há uma situação de equilíbrio que corresponda ao pleno emprego da mão-de-obra. Desse modo, políticas que focam no desaquecimento da economia como meio de combate à inflação apenas contribuem para a manutenção do desemprego e da desigualdade, sendo, assim, mais prejudiciais do que a própria inflação. Esta era, aliás, a crítica que Furtado fazia às recomendações do Fundo Monetário Internacional para que o Brasil reduzisse os seus gastos públicos e, conseqüentemente, corrigisse a taxa de inflação.

Em casos como o do Brasil, contudo, não há um consenso a respeito dos ideais de convivência social, pois o processo de industrialização representou tanto a formação de uma burguesia nacional ligada ao mercado interno, quanto a criação de novas oportunidades de investimento para os grupos dirigentes ligados à economia colonial. As primeiras décadas da industrialização brasileira, portanto, ainda eram marcadas pelo predomínio de elites ligadas à exportação de produtos primários. Observou-se, por exemplo, o foco em políticas de ajuda à economia cafeeira, cujos efeitos, contudo, foram inadvertidamente benéficos à indústria nacional na medida em que a inflação gerada por essas políticas encarecia os produtos importados (FURTADO, 1964). Além disso, no pós Segunda Guerra Mundial, adotou-se uma política cambial antiindustrialista a partir do diagnóstico de que o Brasil não tinha condições para se industrializar:

A ideologia, então prevalecente, assegurava que a industrialização dos anos trinta e do período da guerra fora artificial, sendo necessário corrigir esse artificialismo através de amplas importações, assegurando-se câmbio barato para essas importações corretoras (FURTADO, 1962, p.66)

O fracasso dessa política, que levou à liquidação das reservas cambiais acumuladas durante a guerra, deu lugar a um processo de substituição de importações que visava atender a demanda preexistente no Brasil, representando, “em boa hora, uma alternativa para o emprego de capitais que já não encontravam ocupação no setor exportador em que se formavam” (FURTADO, 1964, p.129). A ausência de uma autêntica política de desenvolvimento, contudo, gerou um tipo de crescimento econômico cujos benefícios se distribuíram de forma regressiva, favorecendo certas regiões e certos grupos sociais mais do que outros.

A industrialização, por outro lado, permitiu também o surgimento de uma burguesia nacional que se apoiava em indústrias ligadas ao mercado interno. O fato destas não serem dependentes de grupos estrangeiros garantia, na opinião de Furtado, a consolidação de uma mentalidade desenvolvimentista voltada para os reais interesses da nação. Nas palavras do autor,

Para desenvolver-se é necessário individualizar-se concomitantemente. Em outras palavras, a individualização não é simples consequência do desenvolvimento. É fato autônomo. Atribui-se, assim, grande importância à autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver uma autêntica política de desenvolvimento. A sincronia entre os verdadeiros interesses do desenvolvimento e as decisões tem como pré-requisito a superação da economia “reflexa”, isto é exige a individualização do sistema econômico. Essa ideologia transformou a conquista dos centros de decisão em objetivo fundamental (FURTADO, 1961, p.246)

Como parte do seu ideal desenvolvimentista, a burguesia nacional clamava por reformas estruturais ou de base que permitiriam ao Brasil superar tanto a sua estrutura econômica híbrida quanto a sua posição internacional periférica. Dentre essas reformas destacavam-se, por exemplo, as reformas agrária, financeira, tributária, administrativa, trabalhista e urbana (CORREIO DA MANHÃ, 1964, 6 FEV)

Na disputa pela definição dos princípios de convivência social que deveriam balizar a política e a economia brasileira, a burguesia nacional se via em uma posição claramente minoritária quando comparada aos grupos oriundos da

economia colonial (FURTADO, 1964). Diante dessa situação, o autor apresentava um argumento que o distanciava ainda mais dos teóricos da modernização: o desenvolvimento do país deveria ser acompanhado pela mobilização da opinião pública e das grandes massas a favor da burguesia nacional, unificando, assim, o comando político com a ação técnica. Negava-se, desse modo, a possibilidade de se aplicar ao Brasil certas noções como a do “fim da ideologia”, além de se posicionar contra a formação de uma tecnocracia em que a autoridade da ciência substituiria a política. Para Furtado (1962),

não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, e nenhuma política pode alcançar eficácia sem o apoio dos centros principais do poder político (...) a ação do técnico não tem sentido se se exerce isoladamente. É como parte do esforço da coletividade para desenvolver-se que ela deve ser compreendida (p.61;63)

Outro conceito que perde a sua relevância para o caso brasileiro é o da “história consensual”. Na opinião de Furtado, as tensões sociais não são necessariamente elementos que inibem o progresso. O que sua existência indica é a resistência de certos grupos às reivindicações da população por uma maior participação política, visto que é exatamente o poder político que confere àqueles grupos certos privilégios. Ao avaliar essa questão, o que se deve levar em consideração é o grau de abertura da sociedade no sentido de permitir que essas reivindicações sejam levadas para a discussão pública e, possivelmente, para a arena eleitoral. O que se percebia no Brasil era justamente uma dualidade no seu processo “revolucionário”: enquanto a sociedade era aberta para a classe operária, possibilitando que essa se organizasse para participar do jogo democrático, o mesmo não ocorria com a população camponesa, cujas tentativas de organização eram vistas como subversivas. O perigo decorrente dessa situação advinha da possível atração da classe camponesa por métodos revolucionários do tipo marxista-leninista que fossem capazes de romper com essa estrutura rígida, apenas para dar lugar à imposição de uma ditadura de esquerda. Isso representaria uma verdadeira ameaça ao desenvolvimento da nação, visto que a liberdade e o desenvolvimento econômico são objetivos irredutíveis da ação política (FURTADO, 1962, p.19)

Essa visão de desenvolvimento proposta por Furtado serviu como o referencial teórico a partir do qual ele formulou o seu detalhado diagnóstico da

região nordeste. A reforma administrativa que culminava na criação da SUDENE seria o ponto inicial a partir do qual outras reformas seriam realizadas para modificar a estrutura do Nordeste: a reforma fiscal, com a criação de incentivos para empresas que se fixassem na região; a reforma cambial, garantindo o fim do confisco cambial; a reforma trabalhista, com a formulação de leis que protegessem o trabalhador rural; e a reforma agrária, visando não somente uma melhor distribuição das terras do semi-árido, do agreste e, principalmente, da zona da mata; mas também a consolidação de uma lei regulamentando o uso das águas e das terras nas bacias de irrigação beneficiadas pela atuação do poder público (FURTADO, 1989).

Para que essas reformas fossem realizadas, Furtado considerava como essencial o apoio político e popular à causa do desenvolvimento, como também o controle da SUDENE sobre os investimentos direcionados para a região. Visava-se, com isso, garantir a autonomia de decisão da burguesia nacional, evitando, por um lado, que os recursos destinados ao desenvolvimento fossem desviados por políticos locais e, por outro lado, que as reformas necessárias fossem bloqueadas no Congresso Nacional pelos representantes da elite agro-exportadora. Os atritos da SUDENE com a USAID derivavam justamente desses pontos. Em primeiro lugar, os programas assistencialistas da USAID eram vistos como meros paliativos que em nada contribuía para modificar a situação estrutural do Nordeste, apenas replicando o padrão de atuação do governo federal nas décadas anteriores. Em segundo lugar, entendia-se que a assinatura de acordos diretamente com os governos estaduais facilitava a intervenção de interesses eleitorais e políticos no momento de distribuição dos recursos, fugindo, assim, das diretrizes estabelecidas para o desenvolvimento da região. Em terceiro lugar, o favorecimento de políticos da oposição ia de encontro ao que Celso Furtado falava sobre a necessidade de se ter uma política de desenvolvimento nacional que não estivesse sujeita à disputa partidária. Ao contrário do que Furtado afirma, contudo, é importante ressaltar que as suas idéias destacavam muito mais a necessidade de se superar a disputa partidária, chegando a um consenso acerca dos objetivos do desenvolvimento, do que propriamente a neutralidade diante do mundo político-partidário. Por último, a Superintendência não se posicionava no sentido de frear ou controlar a mobilização camponesa. O que se fazia necessária mudar era o grau de abertura política da sociedade, permitindo, assim, que movimentos camponeses

legítimos participassem do processo democrático, não havendo necessidade de recorrerem a métodos revolucionários.

4.5 Conclusão

O desenvolvimento, na visão de Celso Furtado, representa não somente um incremento no bem-estar geral da população, mas também uma maior autonomia na capacidade de definição dos rumos da sociedade. Essa maneira de enxergar a questão do desenvolvimento reflete a importância que o autor atribui aos aspectos econômicos e políticos que caracterizam a situação de um determinado país. É por esse fato que ele questiona a noção de que o subdesenvolvimento é apenas uma etapa que precede o desenvolvimento, destacando, ao invés disso, o processo político que levou à constituição de economias híbridas que estão sujeitas à exploração decorrente da relação entre centro e periferia. O conceito de modernização, por sua vez, torna-se irrelevante no pensamento de Furtado, visto que aquele é insensível às estruturas econômicas e aos processos políticos que condicionam o desenvolvimento.

As diferenças entre a teoria da modernização e as idéias de Celso Furtado impactaram diretamente na disputa entre a USAID e a SUDENE no que tange a categorização e a administração da população nordestina. A grande diferença residia na ênfase que Furtado dava ao conhecimento dos processos e das estruturas políticas, diferenciando-se, assim, da busca funcionalista por uma “ciência universal e geral da sociedade e do comportamento humano” (WAGLEY *apud* GILMAN, 2003, p.77). O foco da USAID em projetos de impacto, por exemplo, decorria do temor de que o período de transição para a modernidade, ao desestabilizar os padrões tradicionais de convivência, fosse usurpado por forças comunistas. Para a SUDENE, contudo, os projetos de impacto pouco contribuiriam para a redução do “perigo” comunista. O maior problema residia no limitado acesso aos benefícios do desenvolvimento e, principalmente, na rigidez da estrutura política da região, que restringia a possibilidade de participação democrática da população rural.