

FRANCISCO CARLOS BAQUEIRO VIDAL

**NORDESTE DO BRASIL — ATUALIDADE
DE UMA VELHA QUESTÃO:
VICISSITUDES DA TEORIA DO
SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL NO
CONTEXTO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado,
da Escola de Administração da Universidade
Federal da Bahia, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre em Administração

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

Salvador
2001

V648 Vidal, Francisco Carlos Baqueiro.

Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo/ Francisco Carlos Baqueiro Vidal.- Salvador: F. C. B. Vidal, 2001.
326 f. : il.

Orientador: Reginaldo Souza Santos.

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia para obtenção do título de Mestre em Administração.

1. Desenvolvimento regional – Brasil, Nordeste. 2. Brasil, Nordeste – Condições econômicas.
3. Brasil, Nordeste – Condições sociais. 4. Brasil, Nordeste – Política e governo. 5. Desigualdade social – Brasil, Nordeste. I. Santos, Reginaldo Souza, orientador. II. Título.

338.9813
CDD 20. ed.

Aos meus pais, Ramón e Maria, base fundamental.

À Patricia, companheira e amiga, e à Pedro e Rafael, suportes indispensáveis para empreender essa jornada.

À sua memória, Bernadete, irmã querida, que certamente continua vibrando por todas as minhas conquistas, pequenas ou grandes.

AGRADECIMENTOS

Talvez esta seja a parte menos original de todo e qualquer trabalho teórico. Mas nem por isto se deve desperdiçar a oportunidade para empregar boa dose de sinceridade. Faz parte do pensamento convencional considerar o desenrolar de um estudo como uma empreitada exclusivamente individual, por vezes mesmo uma aventura solitária, contribuindo para conformar a mística do superindivíduo, tão cara à formação ocidental. Na verdade, entretanto, se bem a realização de uma dissertação, como esta, contenha, em determinados aspectos, boa quantidade de esforço intelectual próprio, termina por envolver o concurso de muitas outras pessoas e também de instituições, sem o que o desenvolvimento da pesquisa ficaria, no mínimo, comprometido. Essas pessoas e instituições transformam-se, assim, nos “heróis” anônimos, individuais ou coletivos, da realização de um trabalho teórico. A elas devo, pois, grande parte desta dissertação. Particularmente em relação àqueles que me prestaram qualquer orientação teórica, desnecessário afirmar que não podem ser responsabilizados por erros que por ventura cometi; muito pelo contrário, terão sido responsáveis por boa parte dos acertos aqui contidos. Sem embargo de reconhecer que, possivelmente, cometerei alguma omissão involuntária — pelo que peço desculpas antecipadamente —, desejo fazer algumas menções.

O Professor Sylvio Bandeira de Mello e Silva, do Instituto de Geociências da UFBA, prestou-me importante ajuda, inclusive com material teórico, na fase inicial desta pesquisa, indicando-me os caminhos teóricos do conceito de região, aparelhamento indispensável para adentrar à discussão da questão regional.

Pude contar com a ajuda de amigos, ex-colegas da Sudene: Simone Franco, em Brasília, desde cedo colocou-se à minha inteira disposição para efetuar pesquisas junto aos arquivos do Senado Federal; Jurandis Silva, em Recife, sempre atencioso, enviou-me livros; e Joesito Padilha Júnior, em Fortaleza, providenciou-me farto e ao mesmo tempo valioso material, sem o qual este estudo certamente perderia parte dos seus méritos. Mas também recebi o auxílio de novos conhecidos do setor público, como Maria do Carmo Melo, do DNOCS, em Salvador, que se prontificou a me ajudar sempre que solicitada.

Nunca será demais reafirmar que o *locus* por excelência do saber é a academia, e que esta tem como uma das suas “almas” insubstituíveis a biblioteca (principalmente em uma época em que se diz, irresponsavelmente até, que as novas tecnologias, como a badalada *internet*, substituirão os métodos “tradicionais” de apreensão do conhecimento). Nesse sentido, contei com a boa vontade em geral dos servidores do sistema de bibliotecas da UFBA, em especial os da Biblioteca da Escola de Administração; sua Bibliotecária-Chefe, Angela Dortas, foi de um zelo impressionante em relação às minhas necessidades de pesquisa. Também os que trabalham na Biblioteca Rômulo Almeida, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, foram de uma paciência a toda prova, logrando localizar, por vezes, alguns raros “fósseis” teóricos. Não poderia esquecer-me também da própria Escola de Administração da UFBA, notadamente quanto aos seus servidores, todos, sem distinção, sempre solícitos e dispostos a me ajudar.

Meus familiares foram solidários comigo. Meus pais, embora talvez não entendendo perfeitamente o porquê de tanto tempo dedicado à pesquisa, faziam questão de reafirmar que o caminho por mim escolhido era o mais correto. No meio da jornada tive que suportar a dor da ausência de minha irmã, mas preservei em minhas lembranças suas palavras

de incentivo. Minha esposa, Patrícia, e meus garotos, Pedro e Rafael, arcaram com as horas que fui obrigado a subtrair do convívio familiar, mas nem por isso esmoreceram no seu apoio à continuidade de meus estudos. Aquela ainda colaborou com a sua crítica: lia os capítulos, assim que estes ficavam prontos, e apontava-me falhas, o que, de imediato, causava-me algum desconforto, pelo retrabalho que gerava; no entanto, logo depois, percebia claramente que os erros e incoerências sinalizados o eram com razão. Também os pais de minha esposa, Luiz Carlos e Maria José, foram incentivadores constantes, não raro enxergando méritos intelectuais exagerados em mim.

Meus alunos das disciplinas Estrutura e Funções do Estado e Planejamento Governamental, dos cursos de graduação em Administração e Ciências Sociais da UFBA, dos anos letivos de 1999 e 2000, forneceram-me, em grande medida, a motivação necessária para prosseguir no aprofundamento teórico.

Os professores Nelson de Oliveira e Reginaldo Santos, da Escola de Administração, merecem uma referência especial. Das discussões teóricas que tive com ambos sempre extraí consideráveis ganhos imediatos, mas também a conscientização da necessidade de extrapolar o campo teórico de minha pesquisa, dando-lhe um sentido o mais global possível, sem prejuízo do próprio objeto de estudo. Além do mais, obtive outro importante ganho, este mais de natureza moral: fortaleceu-se em mim a crença de que a coisa pública deve ser tratada de uma outra forma, diria mesmo diametralmente oposta, do que se verifica no atual modelo da administração pública, especialmente nos círculos palacianos.

Especificamente em relação a Reginaldo Santos, meu orientador, bastaria afirmar que foi, para mim, não apenas um privilégio, como também uma honra, ter sido seu orientando. Mas faço questão de acrescentar que Reginaldo é daqueles professores que, tanto em sala de aula como fora dela, “dá asas à imaginação”, buscando com isso alçar vãos teóricos maiores; do mesmo modo, permitiu-me que “decolasse”, fugindo a uma visão um tanto restritiva do meu objeto de estudo. Surpreenderam-me também suas orientações, particularmente quanto à indicação de inconsistências teóricas, exatamente pela precisão, por vezes nem poupando as chamadas notas de rodapé. Talvez todas essas características de meu orientador expliquem o porquê de sua paciência incomum para comigo em relação à questão dos prazos. Isto se reveste de grande importância, principalmente em um momento em que também a academia sofre os efeitos da mercantilização extremada da sociedade, passando a preocupação com a produção de trabalhos acadêmicos “no prazo certo” a uma posição de destaque, talvez maior que a preocupação com a qualidade, grau de profundidade e relevância científica dos mesmos.

Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico — a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos — é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista.

A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade.

Celso Furtado

Porque a celebração dos derrotados é a derrota dos vencedores. Porque a celebração dos derrotados vergasta a vitória dos vencedores com o amargor da incompletude, da falsificação, da desolação.

Francisco de Oliveira

RESUMO

Esta dissertação buscou, como objetivo principal, definir a relevância atual da questão nordestina, entendida aqui sob a ótica das desigualdades inter-regionais brasileiras. Para tanto, intentou-se apreender, inicialmente, o sentido do fenômeno regional; e, mais particularmente, escolher um conceito ou noção de região para balizar a própria pesquisa. Procurou-se, em seguida, caracterizar o histórico processo de subdesenvolvimento nordestino, em seus diversos aspectos. Como um dos objetivos intermediários mais importantes deste estudo, buscou-se estabelecer com precisão os termos da questão regional, de acordo com os marcos teóricos, socioeconômicos e político-institucionais dos anos 50 do século XX, justamente para diferenciar tais termos de quaisquer outros também atribuídos à questão regional, notadamente aqueles referentes ao período histórico que vai do final do século XIX até o início da segunda metade do século XX, e que antecede a fase da intervenção estatal planejada na problemática regional. A caracterização igualmente precisa desses mesmos marcos, já para os anos 90, passou a ser fundamental para a determinação do contexto atual em que se move a questão regional, contexto esse a rigor muito distinto daquele dos anos 50; talvez mesmo, em certo sentido, diametralmente oposto. A própria natureza do trabalho implicou uma pesquisa essencialmente teórica, realizada em fontes secundárias. As conclusões atestam que a questão nordestina, em que pese não desfrutar atualmente de maiores atenções, particularmente por parte do Estado brasileiro — fruto, em grande medida, dos próprios valores dominantes que alicerçam suas políticas públicas —, permanece válida, isto é, perfeitamente verificável no âmbito da persistência das grandes desigualdades regionais no país, com tendência mesmo para a institucionalização das mesmas, salvo alguma reversão política, em sentido amplo.

Palavras-chave: desigualdades regionais; economia regional; Estado; intervenção planejada; Nordeste; política de desenvolvimento; questão nordestina; região; subdesenvolvimento.

RESUMEN

En esta disertación se buscó como objetivo principal definir la relevancia actual de la cuestión nordestina, que se entiende bajo la óptica de las desigualdades interregionales brasileñas. Por lo tanto la intención inicial fue aprehender el sentido del fenómeno regional y por lo demás elegir un concepto o noción de región para balizar la propia investigación. Se buscó en seguida caracterizar el histórico proceso de subdesarrollo nordestino en sus varios aspectos. Como uno de los objetivos intermediarios más importantes de este estudio se buscó establecer con exactitud los términos de la cuestión regional de acuerdo con marcos teóricos, socioeconómicos y político-institucionales de los años 50 del siglo XX, justamente para hacer las diferencias entre estos términos y otros que también se atribuyen a la cuestión regional, especialmente aquellos que se refieren al período histórico que se extiende desde el final del siglo XIX hasta el inicio de la segunda mitad del siglo XX, y que antecede la fase de la intervención estatal planificada en la problemática regional. La caracterización exacta de estos mismos marcos, para los años 90, se ha tornado fundamental para la determinación del contexto actual en que se mueve la cuestión regional, contexto ese muy distinto de aquél de los años 50 y, quizá, en cierto sentido, diametralmente opuesto. La propia naturaleza del trabajo implicó una investigación esencialmente teórica, realizada en fuentes secundarias. Las conclusiones certifican que la cuestión nordestina, a pesar de no disfrutar actualmente de mayores atenciones por parte del Estado brasileño — consecuencia, en gran medida, de los propios valores dominantes en los cuales se apoyan las políticas públicas —, queda válida, es decir, perfectamente verificable en el ámbito de la persistencia de las grandes desigualdades regionales en el país, tendiendo mismo para su institucionalización, salvo alguna reversión política, en amplio sentido.

Palabras claves: desigualdades regionales; economía regional; Estado; intervención planificada; Nordeste; política de desarrollo; cuestión nordestina; región; subdesarrollo.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
APRESENTAÇÃO	13
INTRODUÇÃO	14
1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE REGIÃO	22
1.1 VISÕES DO FENÔMENO REGIONAL: PRELIMINARES.....	23
1.2 O DETERMINISMO GEOGRÁFICO OU AMBIENTAL.....	25
1.3 O POSSIBILISMO GEOGRÁFICO.....	27
1.4 A NOVA GEOGRAFIA OU GEOGRAFIA QUANTITATIVA.....	28
1.5 A GEOGRAFIA CRÍTICA E O CONCEITO DE REGIÃO.....	34
2 O SUBDESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NORDESTINO	42
2.1 BREVE RELATO DA FORMAÇÃO ECONÔMICA DO NORDESTE.....	43
2.2 CONSTITUIÇÃO TERRITORIAL E POLÍTICA DA REGIÃO NORDESTE.....	49
2.3 RAZÕES DO SUBDESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NORDESTINO.....	58
3 ANOS 50: EMERGÊNCIA DA QUESTÃO NORDESTE ASSOCIADA À VISÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AO ADVENTO DO PLANEJAMENTO REGIONAL	69
3.1 A QUESTÃO NORDESTINA E O CARÁTER DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA REGIÃO, ANTERIORMENTE À INTERVENÇÃO PLANEJADA.....	73
3.2 PRINCIPAIS DETERMINANTES E CONDICIONANTES DA NOVA VISÃO DA QUESTÃO NORDESTINA E DA INTERVENÇÃO PLANEJADA.....	103
3.3 MUDANÇA DE PARADIGMA: A NOVA CONCEPÇÃO DA QUESTÃO NORDESTE COMO APOIO À INTERVENÇÃO ESTATAL NA REGIÃO.....	124
4 ANOS 90: RETORNO AO LIBERALISMO ECONÔMICO, GLOBALIZAÇÃO, DESMONTE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E ABANDONO DAS POLÍTICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS	147
4.1 ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO.....	149
4.2 ESSÊNCIA DA DOCTRINA (NEO)LIBERAL.....	161
4.3 GLOBALIZAÇÃO E ESTADOS NACIONAIS: IMPLICAÇÕES E MITOS.....	179
4.4 BRASIL: INTEGRAÇÃO PASSIVA À NOVA ORDEM MUNDIAL; DESMANCHE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA; RÉQUIEM PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS.....	197
5 CONCLUSÕES: DA RELEVÂNCIA ATUAL DA QUESTÃO NORDESTE	225
REFERÊNCIAS	276
ANEXOS	296

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Principais propostas de divisão regional do Brasil, oficiais e não-oficiais, de 1889 a 1941.....	57
Tabela 1 – Número de açudes, públicos e em regime de cooperação, construídos pelo DNOCS em sua área de atuação, entre 1909 e 1981, por subperíodos.....	79
Tabela 2 – Número de usinas em funcionamento no Nordeste, em 1910 e 1920.....	91
Tabela 3 – Brasil: distribuição do produto por regiões, 1939/1950/1960/1970/1980/1990/1999 (em percentual).....	265
Tabela 4 – Participação % do PIB per capita da Região Nordeste nos PIB's per capita do Brasil e da Região Sudeste, 1960/1970/1980/1990/1999.....	267
Tabela 5 – Região Nordeste: distribuição do produto por estados, 1939/1950/1960/1970/1980/1990/1997 (em percentual).....	268
Tabela 6 – Participação % dos PIB's per capita dos estados nordestinos no PIB per capita da Região Nordeste, 1960/1970/1980/1990/1999.....	269
Quadro 2 – Brasil: Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), 1970/1980/1991, classificação por estados (siglas).....	271

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ada – Agência de Desenvolvimento da Amazônia
Adene – Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina
Ceploc – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CFCE – Conselho Federal de Comércio Exterior
Chesf – Companhia Hidrelétrica do São Francisco
Ciesp – Centro Industrial de São Paulo
CME – Coordenação de Mobilização Econômica
CNE – Conselho Nacional de Economia
CNG – Conselho Nacional de Geografia
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPIC – Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
Codeno – Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
Codepe – Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
Codevasf – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CPE – Comissão de Planejamento Econômico (Brasil e Bahia)
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CTEF – Conselho Técnico de Economia e Finanças
CVSF – Comissão do Vale do São Francisco
Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Etene – Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
Finam – Fundo de Investimentos da Amazônia
Finor – Fundo de Investimentos do Nordeste
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
Geran – Grupo Especial de Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool
IBESP – Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice Municipal de Desenvolvimento Humano
IFOCS – Inspeção Federal de Obras Contra as Secas
IOCS – Inspeção das Obras Contra as Secas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ONU – Organização das Nações Unidas
Papp – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.
PIN – Programa de Integração Nacional

I PND – I Plano Nacional de Desenvolvimento

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

Polonordeste – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

Proálcool – Programa Nacional do Alcool

Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste

PSD – Partido Social Democrático

PSOE – Partido Socialista Operário Espanhol

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

Suvale – Superintendência do Vale do São Francisco

UDN – União Democrática Nacional

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação nasceu das angústias próprias de quem, vivendo os últimos anos de agonia da Sudene, instituição-símbolo da intervenção estatal planejada no Nordeste, indagou-se mesmo sobre a pertinência atual da questão das desigualdades regionais.

Pertencendo à última safra de servidores concursados da instituição, defrontei-me com as ruínas do aparato estatal criado para um novo tratamento da questão regional, há longínquos 40 anos. Entre os recém-ingressos, a par da constatação óbvia da persistência do subdesenvolvimento nordestino e da crença na necessidade da continuidade de alguma ação estatal visando revertê-lo, a perplexidade era a reação dominante. Por vezes víamos tudo como uma questão exclusivamente de “má vontade” dos grupos políticos dominantes para com os organismos regionais; outras tantas preferíamos enxergar as inconsistências e debilidades do órgão de planejamento com lentes de telescópio, identificando-as como a fonte dos males internos e mesmo como o principal obstáculo à reativação do processo de planejamento regional. No primeiro caso, dominava mais uma visão ingênua dos processos políticos; no segundo, imperava uma insistente e irritante visão que toma as instituições por indivíduos (no sentido mesmo do individualismo metodológico mais radical), como se aquelas tivessem uma autonomia absoluta. No limite, certamente chegaríamos à conclusão — e alguns devem tê-la atingido de fato — de que todo e qualquer organismo estatal pode alcançar os fins a que aparentemente se propõe, bastando para isto contar com disposição e perseverança daqueles que o compõem.

Em meio aos escombros, destacavam-se figuras débeis em essência, inclusive entre os quadros mais novos da instituição, simbolizando o próprio processo de mediocridade interna deliberada. A maioria daquelas, composta de arrivistas de diversos tipos, descurava os aspectos teóricos centrais do problema e buscava abrigo nas articulações “de bastidores”, tão ao gosto dos projetos pessoais de poder. A outra parte, já minoritária e meio que aparvalhadamente, invocava a “mística do GTDN” e conclamava os servidores mais jovens à resignação, enquanto tudo seria certamente resolvido com os núcleos centrais do poder; de quebra, ainda nos pedia que relêssemos uma ou outra obra de Celso Furtado, quiçá para produzir, em nosso ânimo, a perseverança ou a fé na questão regional.

Ora, a leitura de Furtado por si só serviria para muitas coisas, mas jamais para a paralisia mental. Foi, portanto, a partir dos trabalhos do grande mestre da economia brasileira que me lancei pela mesma trilha percorrida pela questão nordestina. Nesse processo de aprendizado contínuo e progressivo, pude compreender algumas importantes especificidades suas, sem, contudo, deixar de estar atento para seus determinantes e condicionantes mais globais. Assim, desloquei-me das visões e conceitos sobre região (capítulo 1) até as inquietudes atuais que demarcam o campo de atuação da aludida questão (capítulos 4 e 5), passando pelo histórico processo de consolidação das desigualdades espaciais no país (capítulo 2) e também pela emergência, no Brasil, de uma questão regional com considerável fundamentação teórica, calcada na visão dos desequilíbrios espaciais, no âmbito do modo de produção capitalista (capítulo 3). Mas, se o entendimento geral da questão regional brasileira foi assegurado pela compreensão das teorias furtadianas, o sentido que tomou este estudo, em sua busca de privilegiar a crítica, foi dado, em grande parte, pela análise dos trabalhos de Francisco de Oliveira. Estes dois grandes mestres foram, pois, os reais condutores desta obra.

Por fim, ressalto que a concretização desta dissertação representou, para mim, a finalização de uma importante etapa. Em outras palavras, pude fazer o meu ajuste de contas com a questão regional: sem deixar de lhe reconhecer os inegáveis méritos teóricos, pude também enxergar as mistificações que comumente a cercam.

INTRODUÇÃO

O ano de 1998 marcou a incidência de mais uma seca global sobre a região nordestina. Suas costumeiras conseqüências voltaram a ocupar espaços na mídia, com destaque, dentre outras, para as medidas assistencialistas, o desespero dos flagelados, os saques de alimentos e os desvios de recursos públicos destinados ao socorro das populações atingidas. Historicamente, e durante longo período, atribuiu-se justamente à seca a responsabilidade principal pelo subdesenvolvimento nordestino, fazendo com que prevalecesse a visão de que subdesenvolvimento regional e seca, se não são um só fenômeno, pelo menos estão fortemente entrelaçados. E isto foi ganhando força crescente à medida que se ia consolidando o deslocamento do principal eixo econômico do país, do Nordeste para o Centro-Sul. Desse modo, com dinamismo econômico relativamente declinante no tempo e peso crescente dos efeitos das estiagens prolongadas, restou mesmo ao Nordeste sua conformação a uma imagem de típica área-problema, recebendo tão-somente, por parte dos poderes públicos, o tratamento que se imaginava adequado, qual seja, o das políticas públicas meramente assistencialistas.

Esse tipo de política se expressava, principalmente, em ações emergenciais, que possibilitavam uma maior convivência da população rural com a seca. De um lado, a chamada solução hidráulica, caracterizada pela ampliação da capacidade de armazenamento de água, por meio da construção de açudes, poços e aguadas, que, se não se tratava de ação exclusivamente emergencial, também não conseguia se firmar como de caráter estruturador. Do outro, o tradicional assistencialismo, traduzido na organização de “frentes de serviço” e distribuição de alimentos, *loci* privilegiados para o exercício de ações clientelistas e de malversações de recursos públicos. Para se ter uma idéia mais precisa da supremacia temporal dessas ações, vale lembrar que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) foi criado no longínquo ano de 1909, então sob a denominação de Inspeção das Obras Contra as Secas (Iocs).

Os anos 50 do século XX marcaram uma quebra nesse paradigma dominante de Nordeste enquanto área-problema. O fenômeno das estiagens prolongadas, quer dizer, de suas terríveis repercussões sociais, principalmente, que era até então encarado quase que exclusivamente como decorrente das calamidades climáticas, passou a merecer análises mais profundas, as quais trataram de identificar outras causas, de natureza socioeconômica, como as maiores responsáveis pela ampliação em si daquelas repercussões. Estas eram — e o são até hoje — duramente sentidas por uma parcela expressiva da população nordestina, e mesmo da nacional. Trata-se, na verdade, de um fenômeno com sólidas raízes na organização social e econômica da região. Essa face “oculta” da seca foi finalmente denunciada, de uma forma mais articulada, pelo documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, de autoria do economista Celso Furtado, mas que coube, durante boa parte de tempo, ao denominado Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), um dos muitos grupos criados pelo governo Kubitschek, para coordenar projetos considerados prioritários, ao menos aparentemente, pela Presidência da República.

No campo externo, foi nesse período que se afirmaram os “anos dourados” do capitalismo, de elevadas taxas de crescimento econômico e relativa sincronia, notadamente em relação às economias centrais. Sob o comando dos Estados Unidos, a potência capitalista por excelência do segundo pós-guerra, o capitalismo passou a conhecer um ciclo diferente de desenvolvimento. Neste, o comércio externo diferenciou-se; já não se tratava mais daquele feito nos moldes tradicionais, entre produtores de bens primários e de bens industrializados, mas sim de um novo, que privilegiava as trocas comerciais entre produtores de manufaturas, nos marcos de uma integração progressiva dos principais mercados nacionais, maior fluidez na circulação de bens e capitais, retorno a uma maior concorrência internacional e aumento da concentração de capitais. Se, na situação anterior, os países da periferia capitalista já se encontravam em desvantagem na comparação dos valores atribuídos ao comércio de matérias-primas por manufaturas, com a nova situação ocorria um agravamento, pois ganhavam maior peso aquelas economias nacionais capazes de engendrar escalas de produção.

Para agravar a situação da periferia capitalista, não havia espaço para a contestação dessa ordem, pois a tutela dos Estados Unidos, inclusive militar, dava-se nos marcos da chamada guerra fria. Na América Latina, tais dificuldades ampliavam-se, pois se tratava de área de influência direta daquela potência. A frustração sentida nos países latino-americanos contrastava com a prosperidade econômica vivida pelo mundo capitalista avançado — traduzida em níveis crescentes de consumo para sua sociedade — e serviu de fermento para a criação das ideologias e teorias desenvolvimentistas, as quais tiveram na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão das Nações Unidas, sua grande mentora.

As teses da Cepal apoiavam-se em análises da dinâmica capitalista, sob um enfoque centro-periferia, privilegiando o aspecto da difusão mundial do progresso técnico. Tal dinâmica havia apresentado, em geral, na fase do comércio externo pautado pela clássica divisão internacional do trabalho, resultados líquidos francamente favoráveis às economias centrais; mas, na nova fase da economia mundial que se inaugurava, ocorria uma piora acentuada para as economias periféricas nas suas relações de intercâmbio com as economias centrais. A abordagem cepalina denunciava, sobretudo, a extrema desigualdade dessa relação. Para a Cepal, o subdesenvolvimento periférico não era fruto de uma fatalidade. Tampouco o era conjuntural, espécie de etapa necessária para se alcançar o tão sonhado desenvolvimento. Tratava-se, na verdade, de um processo historicamente determinado. As idéias cepalinas representavam, portanto, um claro rompimento com as idéias mais ortodoxas, as quais supunham um imbricamento tal de fatores enquanto determinantes de um processo de desenvolvimento, que tornaria impossível a identificação de pontos de estrangulamento a serem atacados (uma maneira indireta de prescrever que nenhuma intervenção nos processos econômicos deve ser feita, sob pena de provocar maiores distorções ainda). Para vencer a inércia do subdesenvolvimento, a Cepal propunha uma acelerada e massiva industrialização, que só seria viável se fizesse parte de um modelo de desenvolvimento projetado a partir de ações planejadoras e racionalizadoras comandadas pelo Estado. Este deveria, ainda, se necessário, participar ativamente da atividade econômica, assumindo

inclusive o papel de empresário. A industrialização, nos moldes propostos, requeria proteção, vale dizer, sacrificar-se-iam determinadas parcelas das importações de manufaturas para o fortalecimento da indústria, dentro das fronteiras de cada Estado nacional.

Foram intensos, por vezes, os embates travados entre as correntes desenvolvimentistas e a ortodoxia econômica latino-americana, uma vez que aquelas questionavam abertamente o livre-cambismo e o próprio liberalismo econômico. O Brasil constituiu-se numa arena privilegiada dessa luta e, como a história comprovaria mais tarde, tornou-se a mais bem sucedida experiência de industrialização, dentro do modelo cepalino de desenvolvimento. Entretanto, no caso brasileiro, devido ao histórico processo de deslocamento do principal eixo econômico, o modelo de desenvolvimento adotado revelou-se espacialmente concentrador. O Brasil assistia, então, a ocorrência simultânea de dois fenômenos distintos: crescimento econômico, por um lado, e aumento das desigualdades inter-regionais, por outro. O Nordeste possuía então um parque fabril antiquado, despreparado para competir com a vigorosa indústria nascente do Centro-Sul, ainda mais que esta começava a se beneficiar largamente das políticas públicas estimuladoras do crescimento. Desse modo, no final dos anos 50, ia crescendo no Nordeste o sentimento de que algo estava errado no tratamento que lhe era dispensado pelo governo federal, em que pese já atuassem na própria região diversos organismos estatais de perfil regional, como o Dnocs, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Não eram necessariamente escassos os recursos destinados à região; só que os mesmos eram conduzidos predominantemente para aliviar os efeitos da seca, e do modo mais assistencialista e emergencial possível: construção de açudes e de estradas de rodagem, organização das “frentes” e distribuição de alimentos eram as medidas básicas adotadas quando ocorriam as calamidades climáticas. Ao contrário dos recursos destinados ao Centro-Sul, os do Nordeste não eram geradores de infra-estrutura econômica. Em poucas palavras: não havia para o Nordeste uma política de desenvolvimento ou a região não fazia parte da estratégia

nacional de crescimento econômico; havia, sim, e tão-somente, uma política de características predominantemente compensatórias, no seu sentido pejorativo (assistencialista). Além disso, as flagrantes irregularidades no manejo de verbas públicas, associadas a outras ações clientelistas, minavam quaisquer esforços mais sérios em prol da região. Foi somente com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, que se institucionalizou uma nova visão sobre a questão nordestina. De fato, a agência de planejamento regional criada passou a dispor de maiores poderes e recursos, destacando-se a coordenação efetiva das ações federais para a região e mesmo de consideráveis recursos orçamentários. Seu I Plano Diretor, elaborado já no início dos anos 60, veio a comprovar essa nova fase da questão regional, se bem as políticas assistencialistas lograssem ainda conservar espaços de atuação. Esse novo modelo, a rigor, estava ancorado no Estado desenvolvimentista, o qual, afinal, “desembarcava” na região. E, apesar dos importantes ajustes sofridos, às vezes contingenciais, outras vezes em decorrência de modificações no cenário político, pode-se afirmar que o modelo estatal desenvolvimentista conseguiu sobreviver até o final dos anos 80, embora com força decrescente no tempo.

Os anos 90, por sua vez, simbolizaram uma ruptura aberta com o paradigma nacional-desenvolvimentista. O governo de Fernando Collor de Mello, iniciado em 1990, optou por um projeto de forte matiz neoliberal. A partir de então, iniciou-se o desmanche do Estado desenvolvimentista, não apenas quanto ao seu aparelho produtivo como, e sobretudo, em relação ao seu poder de regulamentação sobre a economia. A brevidade desse governo não impediu que o referido projeto fosse retomado, ainda com maior vigor, pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, fazendo-se seus valores logo presentes nas políticas públicas. Sendo o Brasil um país retardatário dessa onda neoliberal, viu-se obrigado a queimar etapas: desnacionalização de importantes setores industriais, desindustrialização, aumento do desemprego e do subemprego e precarização em geral das relações de trabalho foram algumas de suas conseqüências mais imediatas. Conjugando-se com todo esse processo, o violento aumento da fluidez do capital

financeiro e especulativo repercutiu intensamente também no Brasil, como parte da cognominada globalização da economia, engendrada não só pelas transformações tecnológicas, mas também, e sobretudo, por importantes decisões políticas dos países centrais, visando à defesa dos interesses dos seus principais capitais privados.

Desse modo, pode-se ver os anos 90 como um contraponto aos anos 50, por vários motivos. Destaca-se, inicialmente, uma radical oposição entre as respectivas visões dominantes sobre o Estado brasileiro e seu papel na economia. Como consequência disto, também os respectivos modelos de desenvolvimento nacional são díspares: nos anos 50, considerava-se que o mercado interno seria a melhor alavanca para um processo de integração; já nos anos 90, enfatiza-se a inserção da economia brasileira na globalização como o único caminho para viabilizar o desenvolvimento. Finalmente, a geopolítica conheceu profundas alterações: se, nos anos 50, a guerra fria ainda propiciava a alguns países periféricos um mínimo poder de barganha junto à potência capitalista hegemônica, nos anos 90, após a derrocada dos regimes ditos socialistas, inexistiu contraponto ideológico com força política à altura da hegemonia neoliberal, o que constrange o raio de manobra para países periféricos resistirem aos ditames do “pensamento único” (apesar de não explicar, contudo, e por si só, a verdadeira torrente de adesões, o mais das vezes irrefletidas, a esse mesmo pensamento).

Ao se comparar esses dois momentos históricos bastante singulares (os anos 50 e 90), será importante determinar os impactos de todas essas mudanças na questão regional, sobretudo levando-se em conta um cenário de retirada de cena deliberada por parte do Estado. Assim, poder-se-á perguntar: diante das transformações ocorridas no Brasil nos anos 90, e tomando-se como referencial as políticas baseadas nos marcos dos anos 50 para o tratamento das desigualdades regionais, qual a relevância atual da Questão Nordeste? Ou, de uma forma diversa, poder-se-á indagar: a questão nordestina, que é a questão regional brasileira por excelência, está mesmo morta na atualidade? Aparentemente sim, a julgar pelo prestígio do qual aquela desfruta, seja nas discussões políticas seja nos trabalhos acadêmicos. De outra parte, uma retórica bastante festiva do

capitalismo contemporâneo vem reforçar esse desprestígio, ao assegurar que a globalização transformou o mundo — ou o transformará, dentro de pouco tempo — em uma imensa aldeia global, sendo inequívoca, de acordo com essa visão, a tendência à convergência absoluta das rendas regionais *per capita*, ou mesmo à homogeneização econômica completa dos espaços regionais. Todavia, será que os movimentos concretos do capitalismo autorizam a que se pense assim? Como importante premissa teórica deste estudo, acredita-se firmemente que não, pois o modo de produção capitalista, em seu movimento global desigual e combinado, insiste em recriar as desigualdades — alargando-as, inclusive, sempre que possível —, tanto do ponto de vista social como do ponto de vista espacial.

Desse modo, supõe-se aqui que, decorridos mais de 40 anos da publicação do documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, possui ainda certa relevância a discussão em torno da questão regional; ou, em outras palavras, que as desigualdades inter-regionais brasileiras ainda se mostram bastante presentes, o que remete à idéia de que, não obstante as ações estatais geradoras de infra-estrutura econômica e o próprio crescimento verificados na região, permanece o Nordeste brasileiro como uma típica periferia, vale dizer, como uma região subdesenvolvida, se comparada aos centros mais dinâmicos da economia brasileira. A reversão daquela tendência de distanciamento crescente entre o Nordeste e o Centro-Sul — diagnosticada por Celso Furtado ao final dos anos 50 —, que se verificou mais precisamente a partir dos anos 70 e até meados dos 80, não foi suficiente para descaracterizar a questão regional brasileira. Ainda mais que, para uma área considerável do território nordestino, sua porção semi-árida, tal reversão nem se verificou, concentrando-se nessa sub-região os piores indicadores sociais, inclusive. O objetivo principal desta pesquisa é, pois, determinar a relevância atual da questão nordestina, principalmente em face de uma radical mudança de contexto.

Mas, por outro lado, se este estudo partirá do conhecido enfoque sobre os desequilíbrios regionais brasileiros, visando um entendimento inicial do objeto de estudo, não se poderá furtar também a considerar o peso das determinações do capitalismo. Em outras

palavras, trata-se aqui de buscar penetrar na lógica do planejamento regional, e apreender os interesses capitalistas nele embutidos. Afinal, toma-se aqui por premissa que o Estado no capitalismo é essencialmente um agente capitalista — naturalmente, altamente diferenciado dos agentes capitalistas individuais —, com funções fundamentais, as quais não podem ser delegadas a nenhum outro agente do sistema. Desse modo, aposta-se aqui, desde já, que a questão regional foi também perpassada pela lógica e pelos interesses do capital. Em poucas palavras: trata-se de uma história peculiar dentro da história maior do capitalismo.

Difícilmente um estudo se constitui em um corpo ideal que consegue abarcar todos os aspectos concernentes a um determinado tema. Em se tratando de um estudo sobre o Nordeste brasileiro, particularmente em relação ao seu processo de subdesenvolvimento, devem ser tomados alguns cuidados, seja pela complexidade de sua própria formação histórica, econômica e social, seja pela extensa literatura já existente sobre o tema. Torna-se imprescindível, pois, a delimitação da abrangência do estudo. Tomar-se-á como marco referencial principal os anos 50, com os acontecimentos que precipitaram uma nova visão sobre a questão nordestina; e como um segundo referencial, os anos 90, particularmente o período dos dois governos Cardoso (1995 em diante), época de grande inflexão política e que simbolizam, inclusive, a desconstrução do modelo anterior sob o qual havia-se institucionalizado a questão regional.

Pretende-se organizar o relatório desta pesquisa em cinco capítulos. O primeiro abordará o conceito de região sob diversas vertentes teóricas, optando, ao final, por um conceito ou uma noção de região que balizará todo o trabalho. O segundo tratará do secular processo de subdesenvolvimento nordestino, abordando, inclusive, a constituição política da Região Nordeste. O terceiro terá a missão de estabelecer o marco referencial principal deste estudo, ao demarcar os termos da questão nordestina, de acordo com o já anteriormente exposto, o que remeterá às principais idéias dos anos 50 sobre o subdesenvolvimento regional e a algumas das teses cepalinas, que muita influência exerceram nesse processo. Como consequência, tornar-se-á também necessário afastar qualquer outra visão da questão

nordestina, especialmente aquela anterior aos anos 50, na qual a questão regional era indiscutivelmente associada à problemática da seca. O quarto partirá já dos anos 90, para analisar a reemergência do liberalismo econômico, os efeitos da globalização e o novo rol das políticas públicas do Estado brasileiro, as quais parecem não contemplar, em hipótese alguma, entre outros, um combate mais efetivo às desigualdades regionais. Este será o segundo marco referencial do trabalho, e servirá de importante base para o capítulo posterior. O capítulo final não servirá apenas como uma síntese das partes mais importantes do trabalho; deverá mesmo responder à indagação sobre a relevância atual da questão nordestina, vale dizer, perquirir se continua válida a discussão em torno das desigualdades regionais no Brasil.

Por estar o objeto do estudo totalmente inserido no campo das ciências sociais, o método mais adequado ao tratamento dos dados é, naturalmente, mais complexo, pois toda a literatura desse campo é dominada por uma propensão à ideologização. Exige-se um método que abarque o problema, em seus diversos aspectos determinados pelas condições históricas, isto é, repletos de interesses, contradições e conflitos, que caracterizam a existência das sociedades capitalistas. Em outras palavras, busca-se um método que permita ir além da aparência, chegando à essência; que chame sempre a atenção para o caráter contraditório dos pensamentos e atos humanos; e que encare os objetos como entes que se relacionam e constituem um todo. O método escolhido é, portanto, o dialético. Esse método, apesar de ser realmente o mais adequado, apresenta também algumas limitações referentes à coleta e ao tratamento dos dados: quanto à coleta, especialmente em relação à pesquisa da literatura sobre o tema, haverá uma certa dificuldade inicial para a sua seleção, em virtude da própria extensão dessa mesma literatura; já quanto ao tratamento, a mais séria dificuldade diz respeito à própria complexidade inerente ao método, que lhe dá, todavia, grande consistência teórica. Assim, este último fator apresenta-se também como uma vantagem comparativa relativa, pelo maior rigor acadêmico que exige do pesquisador.

Esta será uma pesquisa descritiva e explicativa. Descritiva, porque procurará descrever a natureza e as características do objeto

ser estudado. Explicativa, porque tentará esclarecer que fatores o determinam. Será também, por outro lado, uma pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica, principalmente, porque corresponderá a um estudo sistematizado, desenvolvido com base na literatura existente sobre o tema, normalmente fonte secundária; e documental, acessoriamente, no que diz respeito a documentos de instituições públicas. Os dados que alimentarão a pesquisa são essencialmente de natureza qualitativa e, portanto, ricos de interpretações, argumentações e reflexões acerca do objeto de estudo. Todavia, dados quantitativos serão igualmente tratados, sempre que se mostrarem necessários à construção de um determinado suporte para análises e conclusões.

CAPÍTULO 1

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE REGIÃO

Este capítulo tem como objetivo tecer comentários sobre importantes conceitos utilizados para região, enquanto categoria fundamental para a compreensão e análise de qualquer questão regional, não obstante o aumento da importância do território, no atual período histórico, o que estaria provocando, pretensamente, segundo alguns teóricos, a falência do próprio ente região.

Desse modo, não se pretende realizar aqui uma abordagem aprofundada da região, objeto multidisciplinar de estudo e possuidor de uma considerável complexidade teórico-conceitual, mas sim um breve levantamento das principais correntes teóricas que embasaram, no passado, e embasam, contemporaneamente, os chamados estudos regionais (o que implica, certamente, um destaque para a ciência geográfica), a fim de possibilitar a escolha de uma linha teórica de maior coerência com a proposta do presente estudo, o qual versará sobre a questão regional, mais especificamente sob a ótica do subdesenvolvimento e das desigualdades regionais envolvendo o Nordeste brasileiro e as regiões economicamente mais avançadas do país. Nessa direção, valerá mais o encadeamento das principais visões, historicamente, sobre região, expressas em determinadas conceituações, do que propriamente a apresentação de uma sucessão de conceitos ou, ainda, a análise minuciosa de teorias específicas sobre os fenômenos regionais.

1.1 VISÕES DO FENÔMENO REGIONAL: PRELIMINARES

Etimologicamente, a palavra região deriva do latim *regere*, cujo radical *reg* indica a idéia de comando, domínio ou poder. Deduz-se daí que o conceito de região está vinculado, de modo predominante, à mecanismos de dominação, posse, conquista e poder, em diversos períodos da história. Assim, a associação da noção de região ao sentido político — ao poder político, em especial — é algo inerente àquela, pois diz respeito a mecanismos de dominação, sempre originados de uma situação de hegemonia num dado modo de produção.

A região surge como um fenômeno ligado à vida em grupo e implica um princípio de organização humana¹. E, quer se admita ou não, a região é também uma realidade concreta, pois ela existe como um quadro de referência, em maior ou menor grau, para a sua própria população. A região é, pois, uma noção e não um conceito acabado; é, ainda, por outro modo, um artifício de classificação. A idéia regional apresenta uma maior força quando se estabelecem, mais intensamente, vínculos entre espaços diferenciados, submetidos a uma dinâmica comum, que, por sua vez, deriva de uma prática hegemônica assimetricamente realizada. A região é, também, um instrumento de ação política. Adotada a premissa de que a região tem um expressivo caráter político, convém destacar, nas abordagens regionais, o papel do Estado como agente de “racionalização”, isto é, como o aparelho estatal organiza, rearranja ou até mesmo desorganiza os diversos espaços regionais de acordo com os ditames do capital, principalmente, do poder e da sociedade.

A região é um corpo teórico em constante mutação devido aos movimentos da história. Admitindo-se que a organização do espaço pelo homem decorre dos diferentes modos históricos de produção, os quais sofrem inúmeras transformações ao longo dos anos, verifica-se que o conceito de região também se transforma, adquirindo uma crescente complexidade à medida que as modificações (culturais, científicas e tecnológicas) são incorporadas aos sistemas produtivos. Por outro lado, o significado de região vincula-se fortemente também às tendências filosóficas hegemônicas de cada época.

¹ Para expressar a prevalência de fatores físicos, climáticos e morfológicos é mais conveniente o uso do termo domínio.

Inaugurando seu período sedentário, o homem criou o primeiro elo estável entre ele e o espaço que o circundava. E, com isso, vieram as transformações na paisagem natural, que passou a ser, crescentemente, uma paisagem artificialmente construída. Ao aspecto da localização associou-se o da extensão, este último fruto das contínuas expansões territoriais. Mais remotamente, o sentido da palavra região era o de uma área onde havia o domínio de um determinado fenômeno geográfico, sem qualquer uniformidade de critérios (limites ou extensões territoriais, por exemplo). Em outras palavras, o significado de região dizia respeito ao domínio de determinadas características que distinguiam uma área das demais, sem maior precisão, contudo, e assim, portanto, podendo designar muitas coisas, quase todas, porém, relacionadas a fenômenos geográficos. Tratava-se, portanto, de uma área única, resultante da integração singular de diversos fenômenos heterogêneos. Hartshorne (*apud* BEZZI, 1996, f. 124-125) esclarece que:

Em seu desenvolvimento histórico, o conceito geográfico de região surgiu da necessidade de dividir-se em partes uma área maior, devendo cada uma dessas partes ser estudada em termos de integração máxima. Nessa divisão [...] seria necessário considerar não só todas as similaridades significantes do caráter dos lugares, como também as relações de localização e conexão recíprocas entre os lugares. [...] uma região é uma área de localização específica, de certo modo distinta de outras áreas estendendo-se até onde alcance essa distinção.

Foi o intercâmbio comercial que propiciou uma base mais sólida para a estruturação regional, não incentivada, todavia, pelo caráter relativamente fechado da economia feudal. Porém, com o declínio do feudalismo e o fim da Idade Média, a região emergiu com um sentido de unidade político-administrativa. Sob denominações diversas, a divisão regional passou a ser o meio mais freqüente de exercício do poder e do controle político e administrativo nos territórios dos modernos Estados nacionais. Posteriormente, sob o impulso do desenvolvimento científico e tecnológico, cresceu a idéia de se entender a região como um espaço organizado para a produção, o que acarretou uma intensificação do uso dos espaços dos Estados nacionais, bem como a conquista e exploração de espaços alheios. Conseqüentemente, ampliou-se e diversificou-se a produção, inclusive pela incorporação de lugares teoricamente mais agressivos à presença e à ação humanas.

Outro salto qualitativo importante em relação ao conceito de região ocorreu com as grandes navegações, que possibilitaram o conhecimento de toda a área do globo terrestre².

² Já no século XVII todas as áreas conhecidas do mundo, à exceção do Japão, estavam integradas, em maior ou menor grau, ao circuito comercial.

A intensificação do comércio terminou por induzir uma maior atividade industrial, geradora de grandes concentrações urbanas, por um lado, e de “espaços econômicos derivados” — as colônias, com destaque para as Américas —, por outro. Uma certa noção de globalidade passou a moldar o território e, também, a região. Esta teve, então, sua percepção ampliada: já não se tratava apenas de um espaço produtivo estritamente local, mas, também, de um espaço relacionado à dependência existente entre áreas fornecedoras de matérias-primas e áreas beneficiadoras dessas mesmas matérias-primas. Tamanhas transformações terminaram por fomentar o surgimento e o desenvolvimento de correntes teóricas interessadas na explicação da região, bem como dos fenômenos de regionalização.

1.2 O DETERMINISMO GEOGRÁFICO OU AMBIENTAL

Até o século XVIII prevalecia a noção de região histórica, baseada nas divisões político-administrativas (prevalência de critérios históricos e políticos). Os aspectos naturais não despertavam grande interesse para a elaboração de estudos sobre regiões, se bem que a idéia de que o ambiente exercia grande influência sobre a organização social já estava presente desde a Antigüidade. É, porém, com a completa hegemonia do positivismo (século XIX), que a noção de região natural³, vinculada ao determinismo geográfico ou ambiental, torna-se destaque central dos estudos geográficos, os quais foram liderados pela corrente alemã, que teve como principal expoente Friedrich Ratzel (1844-1904).

A região natural aproxima-se da paisagem natural, que é aquela em que o homem não deixou, por motivos diversos, maiores vestígios da sua presença. A paisagem é o que melhor expressa o relacionamento entre o meio e o homem e vincula-se diretamente, em maior ou menor grau, a esse conceito de região; cada paisagem é a reprodução de níveis diferentes de forças produtivas materiais e imateriais. Os teóricos daquela corrente alicerçavam suas análises nas teorias de Darwin. Deste modo, argumentavam que as influências das condições naturais sobre o homem apresentavam um caráter predominante, embora admitindo que aquelas eram também mediadas por condições sociais e econômicas. O meio ambiente seria, então, o grande controlador do processo de organização social do espaço, e o homem seria o produto do seu meio, isto é, moldado por ele, conseguindo se

³ Uma região natural é um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e são interagentes.

perpetuar na proporção de sua adaptação a esse meio. Segundo o determinismo geográfico, as diferentes relações homem-meio, sempre num contexto de busca de adaptação, do homem ao meio, explicariam as próprias diversidades culturais — e, por conseqüência, também as econômicas — na superfície da terra. Impunham-se, enfim, os aspectos físicos sobre os humanos.

Assim, se as condições físicas eram as principais determinantes do desenvolvimento social, seria uma decorrência natural que, a partir de observações sistemáticas, fossem traçadas várias correlações, as quais, se verificadas com freqüência, ganhariam *status* de leis naturais para o desenvolvimento social. Os teóricos deterministas propunham-se a descobrir leis gerais de organização do espaço. Não há que estranhar, portanto, que as teses deterministas tenham habitado o ideário conservador, como o demonstram as “teorias” da indolência do homem tropical, do subdesenvolvimento como fruto da tropicalidade, dentre outras. Sobre essa vinculação entre o determinismo ambiental e o conservantismo⁴, assim se expressa Corrêa (*apud* BEZZI, 1996, f. 54):

Na realidade, o determinismo ambiental configura uma ideologia, a das classes sociais, países ou povos vencedores, que incorporam as pretensas virtudes e efetivam as admitidas possibilidades do meio natural onde vivem. Justificam, assim, o sucesso, o poder, o desenvolvimento, a expansão e o domínio.

As divisões regionais executadas exclusivamente com base na idéia de região natural — decorrente das teses deterministas —, entidade relativamente mais estável e que proporciona maiores “facilidades” para a comparação de dados estatísticos de diferentes épocas, parte, contudo, de um pressuposto cientificamente pouco convincente: o de que a homogeneidade espacial seja o fator mais relevante para o propósito de análise dos aspectos sociais e econômicos de uma determinada área.

1.3 O POSSIBILISMO GEOGRÁFICO

⁴ Não é uma simples coincidência que a idéia de “espaço vital” tenha surgido nesse período (a Unificação Alemã, evento representativo dessa mesma idéia, data de 1871). Ela foi desenvolvida por Ratzel e seu argumento básico consiste em que, verificadas as associações entre línguas, espaços e costumes, aos mais fortes tornava-se imperioso expandir-se, ou seja, conquistar mais territórios. Como “ideologia”, representa, assim, o correspondente territorial da força e da necessidade expansionista de um povo. Nesse sentido, o território é o equilíbrio entre a população nele residente e os recursos disponíveis às suas necessidades, definindo as possibilidades de progresso e as novas demandas territoriais.

Combatendo o pensamento determinista, mas igualmente influenciada pelo positivismo⁵, emerge, ainda no século XIX, o possibilismo geográfico, com destaque para a corrente francesa, que teve em Paul Vidal de La Blache (1845-1918) seu principal teórico. O possibilismo geográfico também centra suas análises na relação homem-meio, porém concebe o homem como um agente ativo em relação ao meio; à natureza caberia uma dada “oferta de possibilidades”, nas quais o homem interviria, materializando, na paisagem, hábitos, costumes, cultura etc. Deste modo, sua idéia-chave é a das “possibilidades ambientais”: todo grupo humano, ao ter conhecimento do ambiente físico que o cerca, vislumbra as formas como o pode utilizar e opta pelas que estão mais de acordo com suas aptidões. Percebe-se, enfim, que o meio natural tem influência relativa, pois fornece uma série de alternativas cujo desenvolvimento dependerá do grupo humano.

À medida em que o possibilismo geográfico tornava-se dominante, as análises passaram a privilegiar os estudos de casos e as descrições regionais. As condições históricas passaram a ser consideradas como especiais nas relações do homem com o meio, especialmente quanto ao seu desenvolvimento cultural e ao seu papel como agente transformador da superfície da terra. Para Bezzi (1996, f. 67), nessa perspectiva teórica,

[...] a região seria um espaço em que as características naturais e culturais (ou físicas e humanas) se interpenetram de tal forma, como resultado de uma evolução histórica, que conferem a um determinado espaço características de homogeneidade que o diferenciam de qualquer outro espaço contíguo. A região passa a ser, então, o resultado de uma síntese entre o homem e o meio natural.

Nesse período, surgiram os conceitos de região geográfica e região humana, que expressavam as idéias possibilistas. Afinal, a região seria o resultado da interrelação de fatores físicos, históricos e culturais, característica de determinada área, a qual passa a ter uma “personalidade regional”, isto é, destaca-se como única. Assim, foram concentrados os maiores esforços nas descrições das regiões, por meio de análises detalhadas das suas variáveis físicas e humanas, destacando-se, nestas últimas, a organização social. Contudo, as relações sociais e econômicas mais amplas, bem como os fenômenos da industrialização e da urbanização não receberam uma maior atenção por parte dos teóricos possibilistas.

1.4 A NOVA GEOGRAFIA OU GEOGRAFIA QUANTITATIVA

⁵ Tanto o determinismo como o possibilismo geográficos pertencem à ciência geográfica clássica.

No período entre as duas grandes guerras, iniciam-se transformações expressivas nas bases filosóficas e metodológicas da ciência geográfica (como, em geral, nas ciências sociais), bem como em seus objetivos e métodos de investigação, o que significava, mais precisamente, uma ruptura com seus próprios paradigmas clássicos, afetando profundamente as noções e os conceitos de região e regionalização. E, após a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente nos anos 50 e 60, com o fortalecimento da corrente teórica denominada nova Geografia (ou Geografia quantitativa), tornou-se necessária a reelaboração do conceito de região, justamente para atender às transformações políticas, econômicas e sociais que ocorriam. Em termos históricos, tratava-se de uma nova fase de expansão do capital monopolista, tanto em termos intranacionais como internacionais, com sensíveis alterações na divisão social e territorial do trabalho. Dentro do arcabouço político-institucional em vigor, à época, os Estados nacionais do capitalismo avançado — e também alguns Estados nacionais da periferia capitalista que “despertaram” para a necessidade de superação do subdesenvolvimento econômico — foram levados a adotar procedimentos técnicos indispensáveis à planificação para o incremento do desenvolvimento econômico nos seus respectivos territórios.

Desse modo, o conceito de região não desapareceu; pelo contrário, ressurgiu com um outro sentido, fruto, inclusive, de um intenso debate teórico multidisciplinar — condicionado pelo contexto histórico e geopolítico que então se consolidava — e também do próprio aprofundamento teórico-metodológico dos estudos regionais, o que aumentava a “impaciência” dos estudiosos diante da “falta de respostas” do arcabouço teórico tradicional. As rupturas foram, então, consideráveis, implicando a superação relativa dos conceitos de região até então mais duradouros, quais sejam, os de região natural (determinista) e regiões humana e geográfica (possibilistas), em virtude mesmo de importantes mudanças espaciais, ditadas principalmente pela dinâmica do capitalismo. Noções como as de diferenciação de áreas (diferenças ou desigualdades regionais) e integração entre regiões ganharam força. Na esfera estatal, ações de classificação e regionalização de territórios demonstravam uma clara preocupação com o subsídio à planificação regional⁶. Coerentemente com esse sentido da

⁶ No caso brasileiro, as discussões em torno da questão regional, associada às disparidades regionais de desenvolvimento e à planificação regional, atingiram seu apogeu no final dos anos 50 e início dos anos 60. As relações entre as desigualdades espaciais e a intervenção estatal correspondente serão vistas mais adiante.

incorporação de novos aspectos ao conceito de região, Dauphiné (*apud* BEZZI, 1996, f. 148) argumenta que:

[...] assimilar la región a una simple clase espacial es provocar un empobrecimiento importante del concepto de región, excluyendo, por ejemplo, todos los procesos de difusión, que son esenciales para comprender las teorías del desarrollo regional.

Sintonizada com as grandes transformações do segundo pós-guerra, essa corrente teórica emergente procurou atribuir um maior rigor científico ao conceito de região, dando-lhe, ainda, um especial sentido operativo⁷ (uma “revolução quantitativista”, de base lógico-positivista ou neopositivista). Para tanto, buscava valorizar os sistemas lógico-quantitativos em detrimento dos empíricos, eliminar o máximo possível a subjetividade, impor uma maior unicidade nos critérios de classificação e, finalmente, construir modelos⁸. Para Faissol (*apud* BEZZI, 1996, f. 146),

[...] esta revolução quantitativa trouxe incontáveis benefícios à Geografia; desde logo equiparou-a às outras ciências sociais em termos metodológicos; permitiu-lhe [...] a adoção de numerosas teorias do tipo locais desenvolvidas na Economia⁹.

Esse movimento quantitativista foi também fortemente influenciado pela “teoria dos sistemas”, a qual, utilizada nos estudos regionais, apresentou um caráter de grande operatividade. Adotando-se a premissa de que um sistema¹⁰ compreende três tipos de

⁷ Vale frisar que, nessa época, a ciência já era plenamente apropriada pelo capital, na configuração do chamado período técnico-científico, conforme análise de Santos (1992).

⁸ A Matemática e a Estatística, por exemplo, foram introduzidas nos estudos regionais como instrumentos para análises, testes e inferências.

⁹ Conforme discussão ampla presente em Bezzi (1996), Ferreira (1989), Silva (1976) e Wanderley (1995), os estudos que visavam explicar a localização das atividades econômicas iniciaram-se na primeira metade do século XIX. Seu pioneiro foi Johan von Thünen que, em 1826, formulou a “teoria do Estado isolado”. Outras contribuições surgiram posteriormente, como a “teoria da localização industrial”, de Alfred Weber (1909), a “teoria das localidades centrais”, de Walter Christaller (1933) e a “teoria do lugar central”, de August Lösch (1939), num primeiro momento histórico das teorias locais, em que não havia maiores conexões entre a ciência econômica e a ciência geográfica. Quanto a esta última, na sua vertente quantitativa, mais especificamente, seu interesse estava voltado para os estudos (não rigorosamente) locais mais modernos, como as “teorias dos pólos de crescimento”, nas versões de François Perroux (1955) e Jacques Boudeville (1973), e a “teoria centro-periferia”, de John Friedmann (1969). Saliente-se, ainda, que tais teorias possuem, em maior ou menor grau, fundamentação econômica neoclássica. Entretanto, não se pretende aqui realizar um estudo detalhado dessas mesmas teorias.

¹⁰ Como exemplos de definições convencionais de sistema, têm-se as seguintes: conjunto dos elementos e das relações entre eles e entre os seus atributos; conjunto de unidades que possuem propriedades comuns, com relações entre si; conjunto de objetos ou atributos e das suas relações entre si, que se encontram organizados para executar uma função particular. O conceito de sistema leva em conta as inter-relações das unidades e considera também que o todo tem uma importância maior que suas partes somadas.

componentes (conjunto de elementos, relações entre esses elementos e relações entre o sistema e o ambiente), os sistemas podem ser classificados em abertos ou fechados, de acordo com a situação de troca ou não de energia com o exterior. De acordo com essa perspectiva, toda região tende a ser um sistema aberto¹¹, pois, assim como este precisa de um fluxo externo de energia para manter-se em equilíbrio dinâmico, aquela necessita de um fluxo constante de pessoas, bens, dinheiro e informações¹² para seu ajustamento contínuo. Dumolard *apud* BEZZI, 1996, f. 159) afirma que a região é “*un sistema abierto complejo; la estructura regional es el estado interno instantáneo de ese sistema*”.

Uma região pode ser vista como uma estrutura caracterizada pelas suas propriedades e pelas relações de seus elementos. As propriedades de cada lugar estão determinadas por subestruturas (estruturas locais) configuradas pelos Estados e suas diversas conexões (políticas, econômicas, sociais, culturais, entre outras) e, ainda, pelas relações entre essas conexões, em sentido vertical. Entre cada ponto da região (dotado dessa estrutura vertical) e os demais existem relações espaciais (horizontais), diretas e indiretas. A região é o produto da articulação e do ajustamento desses dois tipos de estrutura. Ainda segundo Dumolard (*apud* BEZZI, 1996, f. 159), o processo de regionalização “*consiste en encontrar, sobre la base de las estructuras verticales, una relación entre lugares o un orden en el conjunto de las relaciones horizontales*”. Coerentemente com essa abordagem, a região é um exemplo típico de sistema, com seus subsistemas políticos, econômico, sociais, culturais etc.

Começam a ser desenvolvidas, então, tipologias como as de região nodal, região polarizada (ou funcional), região-programa e região homogênea, entre outras, todas referências de sistemas abertos. A região nodal é aquela formada por canais (redes), ao longo dos quais os fluxos se realizam, e pelas direções (nódulos) que os mesmos tomam, formando hierarquias mais amplas à medida em que se dá a integração dos espaços intersticiais (superfícies). A região polarizada é aquela que necessita essencialmente de um pólo que preside a teia de relações caracterizadoras da região. Essas duas modalidades de região,

¹¹ As exceções corresponderiam àquelas regiões que estivessem passando por um profundo processo de decadência regional, ou seja, perdendo sua própria capacidade de “trocar energia” com o exterior e, assim, conseqüentemente, “desregionalizando-se”.

¹² Alguns teóricos dão importância vital ao fator informação: “*Los intercambios de la región con su entorno la convierten en un sistema abierto cuyo motor es, creemos, el intercambio de información, base de todas las demás formas de energía y de todos los demás intercambios (...) La decadencia regional se debe frecuentemente relacionar con una esclerosis de las relaciones sociales que provoca una disminución de la aportación y de la circulación de la información ...*” (DUMOLARD *apud* BEZZI, 1996, f. 160).

bastante assemelhadas, representam uma perspectiva de estruturação do espaço não pelo fator da uniformidade espacial, mas pelas múltiplas relações que circulam e dão substância a um espaço que é internamente diferenciado. Em decorrência disso, valoriza-se o papel das cidades como centros de estruturação regional (organização do espaço). As cidades com determinadas funções passam a ser pólos de atração, isto é, centros irradiadores da dinâmica regional; organizam sua própria hinterlândia e ainda dinamizam outros centros urbanos de menor porte, configurando um verdadeiro sistema espacial¹³.

A região-programa (ou região de planejamento) refere-se a um espaço contíguo de uma mesma decisão política centralizada. Em outras palavras, corresponde a um instrumento criado pelo Estado para a consecução de uma determinada meta econômica. É, portanto, uma resultante direta do arbítrio humano. Em seu conceito não há a preocupação de interpretar ou compreender a realidade regional. Sua finalidade é exclusivamente operacional. Tal noção de região é perfeitamente coerente com o chamado paradigma do planejamento regional “do centro para baixo”, adotado nos anos 60 na América Latina e que diz respeito, segundo Boisier (1989, p. 597),

[...] ao conceito da industrialização como processo motor do crescimento econômico (e da modernização), à idéia (concomitante) da urbanização e, finalmente, ao caráter marcadamente centralizador, que, do ponto de vista da tomada de decisões, assumem as propostas de desenvolvimento regional.

Já a região homogênea é aquela cuja identidade está relacionada a fatores econômicos, sociais, políticos, físicos, entre outros, numa determinada área. Para sua delimitação, é necessária uma dada uniformidade contígua no espaço. O fator mais comumente usado para essa delimitação é o econômico. Nos marcos da transformação capitalista do segundo pós-guerra, as regiões homogêneas correspondiam, quase sempre, a espaços da periferia capitalista, ao passo em que nas áreas de capitalismo avançado desenvolviam-se as regiões funcionais ou polarizadas.

¹³ A noção sistêmica de equifinalidade está aqui presente, o que quer dizer que diferentes condições iniciais para as regiões podem, dentro de certos limites, conduzi-las ao mesmo resultado. Argumenta-se que a crescente convergência dos grandes centros urbanos, por exemplo, seria uma comprovação disto.

Na visão sistêmica de região, ganham especial relevância as teorias que analisam o papel dos pólos de crescimento e desenvolvimento nos processos de regionalização¹⁴, quer dizer, o papel das cidades (centros urbanos de destaque). Kayser (*apud* ANDRADE, 1977, p. 44), por exemplo, destaca: “A cidade comanda, por mecanismos bem conhecidos, o espaço que a cerca, armando como uma teia de aranha as relações comerciais, administrativas, sociais, demográficas e políticas, onde ocupa o centro”.

Nessa mesma linha teórica, destacou-se o estudo de François Perroux, em 1955. Na sua teoria, Perroux abordou o espaço sob três ângulos (conteúdo de um plano, campo de forças e conjunto homogêneo) e procurou demonstrar que a expansão econômica não ocorre de forma equilibrada e homogênea. Logo, tornava-se imprescindível estudar o papel dos pólos de crescimento e, dentro destes, o papel da empresa motriz¹⁵. O processo de regionalização seria uma decorrência do pólo de crescimento ou, em última instância, da atuação da firma motriz. Posteriormente, em 1973, Jacques Boudeville, ampliando a mesma teoria de Perroux, desenvolveu as tipologias de região homogênea, região polarizada e região-programa.

Por sua vez, a “teoria do centro-periferia”, de John Friedmann (1969), apontava para a existência, nas diversas formações regionais, de regiões centrais (correspondentes às atividades econômicas metropolitanas), regiões periféricas dinâmicas (em ascensão e vinculadas diretamente às regiões centrais), regiões do tipo “fronteira de recursos” (de povoamento recente e escasso, com recursos a explorar) e, finalmente, regiões periféricas decadentes (de povoamento antigo, com atividades econômicas – normalmente agrícolas – em estagnação). Sua principal vantagem em relação à teoria de Perroux é o fato de ter ampliado a visão das atividades econômicas (não focalizando apenas a indústria). Afinal, estava claro para esse teórico o caráter espacialmente concentrador de muitos processos de regionalização, com uma notável tendência dos centros crescerem às custas das periferias¹⁶. Tornava-se

¹⁴ A visão de Andrade (1977) vai ao encontro da idéia de que as regiões organizadas são típicas do capitalismo desenvolvido e se caracterizam por: solidariedade entre seus habitantes; organização em torno de um centro (pólo); participação em um conjunto. Desse modo, os diversos laços de solidariedade só são capazes de constituir uma região se criam, também, uma organização econômica e social. Já a região de intervenção é aquela objeto de um programa estatal de desenvolvimento para tornar-se uma verdadeira região organizada; trata-se, pois, de uma região em potencial.

¹⁵ Na visão de Perroux, a empresa motriz é aquela que possui a qualidade de alterar o quadro de referências estabelecido, devido a sua própria capacidade de inserir inovações tecnológicas nos processos produtivos. Assim, a firma motriz pode induzir à expansão ou à retração um amplo conjunto de atividades econômicas.

¹⁶ O “modelo centro-periferia” foi certamente mais aceito em países da América Latina (não por acaso, são nítidas as influências das análises do economista argentino Raul Prebisch, que consagrou os termos “centro” e

imperioso, pois, uma certa atitude: “Neste caso, só a intervenção planejada é capaz de romper a opressão colonial do pólo de controle, ativando um ou mais pólos de crescimento potenciais na periferia” (FRIEDMANN *apud* SILVA, 1975, f. 23).

Enfim, em decorrência da predominância dessa visão sistêmica e funcionalista, principalmente nos anos 50 e 60, alguns estudiosos passaram a considerar a região não mais como um fenômeno único (idéia típica dos estudos possibilistas), mas até como uma parte (ou subsistema) de um sistema mais amplo, e que se comunica, tem ligações, se expande e se contrai, segundo suas próprias necessidades de ajustamento às novas condições. A unidade regional seria garantida por mecanismos de coesão, que se expressam, sobretudo, na comunidade e funcionalidade de culturas. Já a heterogeneidade, até certo ponto, não descaracterizaria a unidade regional; ao contrário, a diversidade pode até fazer parte (e frequentemente faz) dos fatores internos (regionais) de coesão.

As regiões seriam, então, grosso modo, um produto das relações entre seus setores componentes, a partir de um determinado centro, que pode ser um nó (regiões nodais) ou um polo de manifestação/irradiação sócioeconômica (regiões polarizadas). Esse centro desempenha especialmente funções econômicas hegemônicas (produção e distribuição de bens industriais, realização de serviços, entre outras). Um tipo de regionalização como esse ocorreria mais intensamente nas áreas mais desenvolvidas do capitalismo mundial e, em certa medida, apresentava-se como um sinônimo de desenvolvimento industrial. E, ao menos como pretensão, significava a tendência ao desaparecimento da oposição entre a capital (enquanto pólo) — e suas áreas de influência modernizadas — e o interior, onde a renovação pouco penetrou¹⁷.

1.5 A GEOGRAFIA CRÍTICA E O CONCEITO DE REGIÃO

“periferia”). Portanto, não há que estranhar que, no âmbito do chamado capitalismo central, a própria teoria de Friedmann tenha sido considerada uma teoria “periférica”. Entretanto, e sintomaticamente, os fluxos unilaterais que caracterizam o mimetismo cultural típico dos países subdesenvolvidos fizeram-se sentir, mais uma vez. Desse modo, também não constitui nenhuma surpresa o fato de grande parte dos teóricos desses países adotarem as teses (profundamente sistêmicas e funcionalistas) de que as regiões propriamente ditas são frutos dos processos de polarização e, portanto, típicas do capitalismo avançado; ao capitalismo periférico corresponderiam mais propriamente diversas modalidades de desorganização do espaço.

¹⁷ É a noção sistêmica de equifinalidade, a qual, nessa abordagem regional, implica dizer que diferentes condições iniciais (no caso, diferentes regiões) podem, dentro de certos limites, gerar um mesmo resultado. Argumenta-se que a crescente convergência dos centros urbanos, por exemplo, comprovaria isto.

Por volta dos anos 70, ganha corpo um movimento que pretendia chamar as ciências, em geral — e em particular aquelas ditas humanas —, à prática social. No campo da geopolítica internacional, desde os anos 50 amenizavam-se paulatinamente as tensões ideológicas leste-oeste (declínio da Guerra Fria), o que propiciou um renascimento do pensamento marxista no Ocidente. É nesse contexto que uma ciência geográfica essencialmente crítica começa a se estabelecer como uma corrente de reflexão que vem discordar da ciência geográfica em sua vertente clássica, esta já bastante superada à época, mas sobretudo da nova Geografia e seu arsenal de sistemas, modelos e concepções teóricas e metodológicas. Esta última, ancorada na expansão capitalista do segundo pós-guerra, havia contribuído com a ordem vigente ao aprofundar e disseminar estudos e modelos voltados para o crescimento econômico, sobretudo, como forma mais efetiva de se atingir um desenvolvimento capitalista pleno. Nesse contexto, desenvolveu-se também o planejamento regional, como um instrumento privilegiado para a promoção, por parte do Estado, da reorganização espacial exigida pelo capital logo após a Segunda Guerra Mundial. Dentre algumas funções, destacavam-se as de delimitação e classificação de espaços segundo funções produtivas específicas, visando, obviamente, a maximização do próprio capital. Os espaços deveriam estar relacionados e interdependentes a outros espaços, próximos ou distantes, desde que todos integrassem o mesmo sistema, qual seja, o capitalismo mundial. Para Christofolletti (*apud* BEZZI, 1996, f. 236), os representantes dessa corrente crítica “[...] consideram a nova Geografia como sendo pragmática, alienada, objetivada no estudo dos padrões espaciais e não nos processos e problemas sócioeconômicos e com grande função ideológica”.

Ocorreu, então, pela via dessa corrente crítica, a incorporação de novos paradigmas à ciência geográfica¹⁸. Em primeiro lugar, essa linha teórica procurou desvincular-se o máximo possível tanto da lógica formal como do empiricismo, baseando suas teorias, em grande parte, no marxismo. Em segundo lugar, a ciência geográfica e o próprio conceito de região passaram a ser objetos de interesse de não-geógrafos, em especial daqueles teóricos que demonstravam suas preocupações com o aspecto espacial da dinâmica econômico-social. Assim, aproximando-se mais da História e da Economia Política, essa abordagem crítica priorizou as análises sobre os processos sócioeconômicos (e suas manifestações no espaço),

¹⁸ Ressalve-se que tanto a Geografia crítica como outras novas tendências ainda se encontram em fase de aceitação pela comunidade científica e, portanto, ainda não representam um campo de estudos perfeitamente consolidados. Contudo, isto não invalida suas fortes consistências teóricas.

ao contrário da abordagem quantitativista, que enfocava preponderantemente os aspectos espaciais em si.

Nesse movimento, também o conceito de região foi sendo afastado da lógica formal e do empiricismo e aproximado do materialismo histórico e dialético e do marxismo. Interessam aqui especialmente as análises dos modos de produção e das formações sócioeconômicas como bases para a explicação dos fenômenos de regionalização e mesmo das desigualdades regionais, comuns ao processo de acumulação capitalista. Em suma, busca-se atualmente explicar a região, a organização e a produção do espaço por meio do materialismo histórico, desvinculado do empirismo. Numa abordagem dialética, concebe-se a região como uma sucessão de estruturas e processos que, ao se modificarem no tempo, alteram as funções das formas passadas, recriando-as e criando novas formas regionais.

Nessa série de novas tendências, a região passa a ser encarada sob três formas teóricas básicas, que representam alternativas relativamente recentes para a compreensão do conceito de região e dos fenômenos de regionalização:

- a) como resposta localizada aos processos capitalistas (materialização da articulação das relações de produção em um dado local e tempo), constituindo os estudos mais avançados da Geografia crítica propriamente dita;
- b) como foco de identificação (ênfase maior na variável cultura para entender o fenômeno regional), o que configura o campo das Geografias humanística e cultural, ambas mais calcadas na fenomenologia e na percepção;
- c) como meio de interação social (destaque para a integração entre indivíduos, instituições e território para formar a região no tempo e no espaço), o que determina a construção de uma área de estudos que privilegia as relações de dominação e poder como fatores fundamentais na diferenciação de espaços.

Para as finalidades deste estudo, afinal, adotar-se-á a visão da região enquanto manifestação localizada dos processos capitalistas mais amplos. Importam aqui as relações de produção, os movimentos do grande capital, das forças produtivas, enfim, como os principais

responsáveis pela organização dos diversos recortes regionais, bem como dos diferentes dinamismos apresentados pelos mesmos. Com efeito, a maioria das análises regionais com suporte na teoria marxista preocupa-se largamente com a questão das desigualdades, próprias do processo de acumulação do modo de produção capitalista. Vale dizer, a acumulação capitalista, baseada na apropriação do excedente de trabalho, cria um sistema de desigualdades sociais e também espaciais. Deve-se frisar, contudo, que a estruturação do espaço não é um produto de leis imanentes da acumulação de capital, mas sim desta última contextualizada no âmbito das relações sociais: a estruturação do espaço é a dimensão espacial das relações sociais (nesse caso, nunca é demais repetir a obviedade de que as relações sociais localizam-se no espaço). Desse modo, a existência de regiões desigualmente desenvolvidas é devida à própria articulação do modo de produção capitalista nos espaços específicos, algo já bem explicado por Lipietz (1979). Assim, para Bezzi (1996, f. 239-240):

Essa forma de entender a região acentua o papel fundamental da lógica da circulação do capital nesses processos de diferenciação regional. A região passa a ser definida, então, como a articulação concreta das relações de produção em um dado local e tempo. [...] são as atividades produtivas que despertam atenção, pois é necessário entender os processos através dos quais a produção econômica é estabelecida e modificada nas regiões.

Dentro do eixo teórico escolhido, destacam-se algumas abordagens, como a de Lipietz (1979), na qual as regiões são vistas como produtos das articulações entre o modo de produção capitalista (emergente e dominante) e formas econômicas remanescentes de modos de produção anteriores ao capitalismo. A diversidade dessas articulações, no tempo e no espaço, é que determina as igualmente diversas configurações regionais e seus respectivos graus de desenvolvimento regional (existência de espaços “dominantes” e espaços “dominados”). Assim, de acordo com o próprio Lipietz (1979, p. 35-36):

Esos espacios diferenciados a su vez no pueden definirse sino a partir de un análisis concreto de las estructuras sociales que les confieren una individualidad; en cuanto a las diferencias mismas (y a las relaciones interregionales), deben ser aprehendidas a partir de diferencias en los tipos de dominio y los modos de articulación entre modos de producción. Las relaciones interregionales son en primer término relaciones sociales: una región pobre es [...] una región de pobres.

Ressalte-se que o princípio básico norteador desses processos é a divisão internacional/interregional do trabalho: as regiões estariam hierarquizadas segundo a dominância estabelecida pela divisão do trabalho, caracterizando, assim, um sistema com reais desequilíbrios. Tais desequilíbrios é que geram, de tempos em tempos, conflitos e crises

regionais, pelo desencadeamento de lutas por melhores e maiores inserções dos espaços (quer dizer, de suas classes hegemônicas) na divisão espacial do trabalho¹⁹. Conflitos e crises que possuem suas raízes na “recusa” que os modos de produção não tipicamente capitalistas apresentam em relação à “modernização” imposta pelo capitalismo monopolista. Ao moderno Estado capitalista cabem, portanto, as tarefas de, inicialmente, remover as barreiras ao pleno desenvolvimento do capitalismo (pela destruição do modo de produção anterior) e, posteriormente, sob a égide do capital (ou de uma fração deste), evitar ou minimizar conflitos sociais – que, recorde-se, estão localizados no espaço – por meio da intervenção e controle estatais. Dessa perspectiva, merece maior cuidado a análise de “conflitos regionais” e, segundo Lipietz (1979, p. 69), deve-se atentar para

[...] poner en guardia contra el riesgo de partir de las regiones desiguales para ver qué relaciones se establecen entre ellas. No sólo son en realidad las relaciones lo que constituye las regiones, y las relaciones entre regiones, sino que además las relaciones de dominación encuentran en los modos dominados “correspondências”, “puntos de apoyo” que constituirán la base local de las clases dominantes.

Nessa linha de pensamento, não tem sentido o entendimento da região como entidade preexistente e autodefinida. A região será caracterizada conforme as próprias relações interregionais²⁰, que, por sua vez, representam uma dimensão das relações sociais. A constituição das regiões é um processo integrado à dinâmica do capital, no sentido da sua valorização. Este, de acordo com sua lógica específica, distribui os diversos ramos da divisão do trabalho entre os vários espaços, em função de condições materiais favoráveis ou não, o que inclui formas econômicas remanescentes de modos de produção pré-capitalistas. O espaço diferenciado é, portanto, o resultado do complexo relacionamento entre o capitalismo monopolista, o Estado e as heranças de períodos anteriores.

Já Oliveira (1993) privilegia uma abordagem de região fundamentada nas especificidades da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação capitalista assume, na estrutura de classes peculiar a essas mesmas formas, bem como nas próprias formas de lutas de classes. Em outras palavras, a formação social, política e econômica de um

¹⁹ Em sua análise, Lipietz vê basicamente três tipos de regiões: as que possuem grande densidade tecnológica, com fortes vínculos entre negócios, centros de pesquisa e ensino técnico-científico; as que apresentam mão-de-obra relativamente qualificada, normalmente de grande tradição industrial; as que dispõem de grandes reservas de mão-de-obra, geralmente pouco qualificadas e com baixo valor de produção.

²⁰ Analogamente à questão do indivíduo na análise marxista, pode-se afirmar que uma região só tem sentido como tal em relação a outras regiões.

determinado espaço; suas relações com outros espaços diferenciados; sua respectiva estrutura de classes; seus conflitos sociais; etc., dão uma certa conformação ao ente regional. Mais expressamente, assim conceitua Oliveira (1993, p. 29) a região:

Uma 'região' seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e, por consequência, uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição.

Assim, as diversas formas de reprodução do capital terminariam por configurar também distintas regiões. Cabe ressaltar que as diversas formas de reprodução do capital não se apresentam em estado puro ou isolado (capital comercial, capital industrial, capital financeiro etc.): o que ocorre é uma sobreposição dessas formas, com uma delas emergindo como dominante, comandada por uma classe (ou fração de classe) hegemônica, a qual subjuga as demais. Esse caráter de sobredeterminação de uma forma de reprodução do capital sobre as demais é que tende a “fechar” o espaço — por uma certa homogeneidade que lhe imprime —, constituindo a região. Ademais, a especificidade de cada região se completa num quadro de referências que inclui outras regiões, todas diferenciadas por níveis distintos de relações de produção e da reprodução do capital.

A análise de Oliveira (1993) destaca também uma certa tendência à homogeneização dos espaços pela própria homogeneização da reprodução capitalista e de suas formas, presidida pelo processo de concentração e centralização do capital. Isto acabaria, supostamente, por acarretar o desaparecimento das regiões, no longo prazo. Com efeito, seria o caso típico do espaço econômico estadunidense, exatamente por este ocupar a posição de liderança na atual economia capitalista mundial. Contudo, o mesmo autor chama a atenção para o caráter desigual e combinado do capitalismo, em seus diversos esquemas de reprodução, o que propicia, de uma forma dialética, a constituição das regiões enquanto entidades funcionais. Mais uma vez, deve-se atentar para a idéia de que uma região só tem sentido em relação a outras regiões, pois todas elas referem-se a níveis distintos de reprodução do capital e de suas relações de produção. É o que faz Oliveira (1993, p. 27) quando afirma explicitamente que

[...] a face interna do imperialismo é essa incoercível tendência à homogeneização do espaço econômico, enquanto sua face externa na maioria das vezes não apenas aproveita das diferenças regionais reais, como as cria para seu próprio proveito.

Ao tratar da crise da noção clássica de região (enquanto resultante predominantemente da relação de grupos humanos com suas bases geográficas, isto é, foco maior nas relações internas), Santos (1978, p. 10) sentenciava: “Nas condições atuais da economia universal, a região já não é uma realidade viva, dotada de coerência interna. Definida sobretudo do exterior [...] a região não existe por si mesma”. E, posteriormente, ao propor uma nova maneira de entender a região, enfatizava que

Compreender uma região passa pelo entendimento do funcionamento da economia ao nível mundial e seu rebatimento no território de um país, com a intermediação do Estado, das demais instituições e dos demais agentes da economia, a começar pelos seus atores hegemônicos. (SANTOS, 1994, p. 46)

Tais advertências são inteiramente válidas para a noção clássica de região, consagrada durante muito tempo nos estudos geográficos, sobretudo. Quanto à noção crítica mais atual de que a região é uma resposta localizada dos processos capitalistas amplos (ao menos durante a vigência do próprio capitalismo), cabe salientar que, em relação aos espaços econômicos que “nasceram” já inseridos na divisão internacional do trabalho do capitalismo mercantil como fontes para a acumulação primitiva — caso do Brasil e de outros espaços — e que, após a independência política, permaneceram subjugados à divisão internacional do trabalho no capitalismo industrial (periferia capitalista), as determinações externas desde sempre constituíram-se na lógica dominante da própria organização desses espaços.

Com efeito, um dos parâmetros para melhor compreender o fenômeno regional é o modo de produção. A região é, pois, uma categoria de análise que permite apreender como uma mesma forma de produzir ocorre em diversas partes do globo terrestre, reproduzindo-se, inclusive, de acordo com suas especificidades regionais. Em outras palavras, a região pode ser encarada como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinados papéis ou funções técnicas. É Santos (1994, p. 46-47), mais uma vez, que trata de rebater a pueril idéia de homogeneização do “espaço-mundo” pelo domínio do capital, o que hipoteticamente significaria a falência do ente região:

O mundo, como um todo, tornou-se uno para atender às necessidades da nova maneira de produzir, que passa por cima das regiões, países, culturas etc. Mas, enquanto os processos modernos de produção se espalham por todo o Planeta, a produção se especializa regionalmente. [...] Se o espaço se torna uno para atender às necessidades de uma produção globalizada, as regiões aparecem como as distintas versões da mundialização. Esta não garante a homogeneidade, mas, ao contrário, instiga diferenças, reforça-as e até mesmo depende delas. Quanto mais os lugares se mundializam, mais se tornam singulares e específicos, isto é, únicos.

Diante de tantas assimetrias, pois, verifica-se como um fato irrefutável a constituição das regiões no mundo. Quanto à questão da homogeneização criada pelo capital, deve-se entendê-la precisamente pela ampliação dos espaços mundiais sob suas lógicas e regras e não pela concretização necessária de uma maior igualdade econômica entre os diferentes espaços. Argumenta-se, afinal, que a aparente inércia pela qual os espaços são atualmente organizados ou desorganizados deve-se, em parte, à mudança de definição do conteúdo funcional das regiões. Ademais, como a difusão da técnica e sua adoção ocorrem de formas descontínuas sobre o espaço, continuarão a existir regiões dominantes (hegemônicas) e regiões dominadas (dependentes). Cada região possui, em regra, uma principal especialização, que, no entanto, só se efetiva de acordo com a dinâmica do mercado. Há, todavia, regiões com múltiplas especializações, o que pode lhes permitir, de acordo com a divisão interregional do trabalho e a própria dinâmica do mercado, ocupar uma posição mais privilegiada em relação às demais regiões.

Massey (*apud* BEZZI, 1996, f. 266) enfatiza que a região é uma resultante da produção desigual do espaço conforme a localização de diferentes condições de acumulação, isto é, sua funcionalidade ocorre em função “do” e “para” o capital. Por conseguinte, o desigual desenvolvimento existente nos diversos arranjos regionais é permanentemente renovado. Por sua vez, Duarte (*apud* BEZZI, 1996, f. 261), ao abordar as regiões, propõe avançar no entendimento das superestruturas:

Parte-se da premissa de que em uma formação social existem contradições e interesses antagônicos, não só entre ramos da economia, como entre segmentos da classe dominante, entre classes dominantes de diferentes espaços e, por conseguinte, entre os espaços. As contradições são reflexos de diferentes formas de reprodução do capital e que tem uma dimensão espacial. Isto é uma consequência do fato do capitalismo, em uma formação social, se apresentar em diferentes estágios de desenvolvimento, em diferentes espaços. Há, então, interesses antagônicos na totalidade social e estes têm diferentes dimensões espaciais.

Finalmente, cabe salientar que se adota, no presente estudo, uma suposição fundamental: a de que as regiões não são atores econômicos individualizados. Pois, caso contrário, poder-se-ia colher a conclusão, implícita ou explicitamente, de que uma região explora outra, sem se levar em consideração suas classes sociais, suas configurações de poder, suas articulações etc. Entende-se aqui a região, por fim, como uma privilegiada arena dos

antagonismos e conflitos sociais. Este é o seu verdadeiro significado; não se justifica que se entenda a região como uma entidade completamente autônoma, isto é, que basta a si mesma.

CAPÍTULO 2

O SUBDESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NORDESTINO

Este capítulo tratará da formação econômica e caracterização gerais do Nordeste brasileiro, voltando-se mais especificamente para o seu histórico processo de subdesenvolvimento econômico. Por sua vez, em virtude desse tema específico já possuir uma literatura relativamente farta e consagrada, pautar-se-á por uma abordagem sintética. Além disso, a conformação do subdesenvolvimento nordestino, apesar da sua reconhecida importância para embasar algumas das análises deste trabalho, não se constitui no seu próprio objeto de estudo.

2.1 BREVE RELATO DA FORMAÇÃO ECONÔMICA DO NORDESTE

Deve-se ter em conta, inicialmente, que a descoberta e a colonização do Brasil, enquanto empreendimentos lusitanos, representaram uma etapa do desenvolvimento do capitalismo mercantil europeu²¹. A organização da região Nordeste (quer dizer, daquilo que viria a ser chamado muito posteriormente de Nordeste), em particular, obedeceu a essa mesma lógica. Coube ao incremento do mercado europeu de produtos tropicais, em especial o açúcar, ser a grande força propulsora da ocupação do espaço nordestino — como, aliás, de quase todas as colônias tropicais da América²² — nos primeiros séculos da colonização. Não se deve esquecer as razões políticas que também marcaram essa ocupação. As disputas havidas entre as grandes potências coloniais européias são inquestionáveis. Contudo, sustenta-se aqui que as motivações de ordem política estavam vinculadas às motivações de ordem econômica, com a prevalência destas últimas, o que terminou por presidir a organização territorial do Brasil.

²¹ Para explicar a formação econômica do Nordeste brasileiro, este estudo partirá das visões clássicas, já há muito consagradas, de Prado Júnior (1976) e Furtado (1998) que, apesar de possuírem um escopo mais amplo, isto é, buscam explicar a própria formação econômica brasileira, dão também destaque ao complexo nordestino (principalmente a de Furtado). As especificidades da formação econômica nordestina serão atendidas com outras abordagens que, a rigor, partiram também daquelas visões consagradas, o que não quer dizer que as mesmas não tenham sido objeto de questionamentos. Entre as contribuições críticas para o entendimento da formação econômica do Brasil, destaca-se a obra de Mello (1998), que propõe uma nova periodização para entender o desenvolvimento da economia brasileira e sugere interessantes inter-relações entre as diversas etapas da industrialização brasileira e os padrões dominantes de industrialização no chamado capitalismo avançado. Este trabalho não aceita, contudo, a idéia central desse autor, que aponta para o surgimento tardio de um capitalismo brasileiro, com as já conhecidas deficiências, menos pelas deficiências propriamente ditas que pelo seu pretenso caráter tardio. Em outras palavras, e segundo a referida periodização proposta pelo autor, anteriormente ao período de economia exportadora capitalista o Brasil não teria conhecido propriamente o capitalismo. Também não se aceita, neste estudo, a idéia de colocar em um primeiro plano os fatores internos e em segundo plano os externos, idéia essa que o autor foi buscar talvez junto a certas vertentes da “teoria da dependência”. Busca-se apoio, então, na seguinte advertência de Furtado (1989, p. 17): “Um capitalismo dependente pode existir fora do regime assalariado: seu crescimento dá-se por indução externa, demanda e oferta comandadas do exterior”. Ou, em termos mais abrangentes, adota-se integralmente o argumento de que “[...] a formação econômica e social brasileira não se constituiu numa combinação de modos de produção, nem sequer criou um modo de produção específico. Na verdade, parece ter ocorrido o contrário, isto é, o modo de produção capitalista teria sido o próprio criador de uma formação econômica e social no espaço brasileiro, como área complementar de afirmação e dentro de sua fase de acumulação primitiva, ou seja, sua fase mercantil” (PERRUCCI, 1984, p. 16). Desse modo, as relações não capitalistas presentes na formação econômica e social do Brasil foram todas constituídas a partir das necessidades do modo de produção capitalista, em sua fase mercantil. Ademais, para as formações capitalistas centrais, em geral, a contribuição seminal de Polanyi (2000), a partir do estudo do clássico caso inglês, revela que, apesar do capitalismo pleno — no sentido de uma economia de mercado livre de restrições — só se efetivar com o assalariamento total do trabalho, isto é, quando este se transforma integralmente em uma mercadoria, um certo capitalismo não deixa de existir e funcionar antes disso, ou seja, durante a fase da acumulação primitiva de capital. A esse respeito, veja-se também o magistral estudo de Dobb (1987).

²² Furtado (1998, p. 24-27) observa que mesmo em outros espaços tropicais (Antilhas) onde a idéia original de colonização era, predominantemente, a de povoamento (mediante atividades agrícolas diversificadas em minifúndios) e não a de exploração agrícola intensiva para fins de grande comercialização (no caso do açúcar, combinação de monocultura e latifúndio), a “força arrematadora” do mercado europeu terminou por desfazer os planos iniciais.

Passados os primeiros 30 anos após a descoberta do novo território, e após a rápida decadência do “ciclo do pau-brasil”, deu-se início a uma ocupação mais efetiva, com o objetivo da exploração econômica. O clima e a terra sugerem aos portugueses o cultivo da cana-de-açúcar, já experimentado pelos mesmos em ilhas do Atlântico de posse sua. A divisão do Brasil (ou melhor, do que então se conhecia do Brasil) em capitânicas hereditárias e a instalação do governo geral na Bahia foram marcos dessa nova fase. Desenvolvem-se duas áreas produtoras de açúcar de cana — a zona da mata pernambucana e o recôncavo baiano —, ambas paulatinamente ocupadas com a fundação de povoações, vilas e mesmo cidades (destacando-se, nessa fase inicial, Olinda, em 1537, e Salvador, em 1549), provocando considerável concentração populacional em uma área de extensão relativamente limitada²³. Estava em curso, portanto, uma significativa modificação do padrão de ocupação do espaço americano, cuja primazia da sua implementação coube aos portugueses. Nas palavras de Furtado (1998, p. 8):

De simples empresa espoliativa e extrativa — idêntica à que na mesma época estava sendo empreendida na costa da África e nas Índias Orientais — a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu.

O povoamento em escala relativamente grande passou, então, a ser feito com base na exploração intensiva da terra, em regime de monocultura, predominantemente. Independentemente das ambições de muitos portugueses de se tornarem grandes proprietários de terras, fator “motivador” engendrado pela coroa portuguesa, mediante concessões reais amplas, há aqui, na constituição da economia colonial, uma outra particularidade: ao contrário das ilhas portuguesas do Atlântico, onde, devido às imposições do meio, ocorreu a implantação de pequenos engenhos, a nova colônia portuguesa na América apresentava uma economia já fortemente assentada nos grande engenho e, conseqüentemente, no latifúndio²⁴. Nas palavras de Prado Júnior (1976, p. 33):

Além disso, e sobretudo por isso, há um fator material que determina este tipo de propriedade fundiária. A cultura da cana somente se prestava, economicamente, a

²³ Não obstante a grande extensão de algumas capitânicas hereditárias, a atividade açucareira irá se concentrar mais proximamente ao litoral, o que determinará a concentração populacional relativa.

²⁴ Uma exceção a essa traço marcante da economia açucareira foi a Capitania de Sergipe, fundada em 1590, onde proliferaram os pequenos engenhos, com extensões territoriais também pequenas, relativamente às principais áreas produtoras de açúcar de cana no Brasil (PASSOS SUBRINHO, 2000, p. 54-74).

grandes plantações. [...] a plantação, a colheita e o transporte do produto até os engenhos onde se preparava o açúcar, só se tornava rendoso quando realizado em grandes volumes. Nestas condições, o pequeno produtor não podia subsistir.

Essa economia gerada pressupunha, além de extensas propriedades, numerosos contingentes de mão-de-obra escrava – inicialmente, ameríndia; logo depois, africana –, em virtude dos altos custos que representavam, para a coroa portuguesa, o recrutamento, dirigido à colônia, de mão-de-obra assalariada europeia ou até mesmo o regime de servidão temporária. O abastecimento do mercado europeu de produtos tropicais, notadamente o de açúcar, em sua fase áurea (correspondendo a aproximadamente cem anos, entre os séculos XVI e XVII, nos quais Portugal aliado à Holanda – quer dizer, aos principais capitais holandeses –, logrou ter o monopólio da produção de açúcar nas Américas), era a razão de ser do sistema, daí seu próprio caráter monocultor. Para a manutenção interna da colônia, além das naturalmente elevadas importações, permitiam-se apenas culturas agrícolas de subsistência, em pequenas áreas marginais das grandes propriedades ou, mais comumente, em áreas um pouco mais afastadas da zona litorânea. Organizava-se a economia da colônia nas seguintes bases, conforme salientado por Prado Júnior (1976, p. 37-38):

A organização das grandes propriedades açucareiras da colônia foi sempre, desde o início, mais ou menos a mesma. É ela a da grande unidade produtora que reúne num mesmo conjunto de trabalho produtivo, um número mais ou menos avultado de indivíduos sob a direção imediata do proprietário ou seu feitor. É a exploração em larga escala que, conjugando áreas extensas e numerosos trabalhadores, constitui-se como uma única organização coletiva do trabalho e da produção. Opõe-se assim à pequena exploração parcelária realizada diretamente por proprietários ou arrendatários. O seu elemento central é o engenho, isto é, a fábrica propriamente [...] ‘engenho’ e ‘propriedade canavieira’ se tornaram sinônimos.

Nesse tipo de economia colonial, a regra é a da exploração direta da terra por seu proprietário. Há casos, contudo, em que este cede parte de suas terras a lavradores que, ao cultivarem a cana-de-açúcar por conta própria, obrigam-se, todavia, a moer sua produção no engenho do proprietário. Também há situações em que as terras são cultivadas por lavradores livres, proprietários das terras que ocupam, e que moem sua produção no engenho de sua escolha. E, embora esses lavradores estejam numa posição hierárquica socialmente inferior a dos senhores de engenho, não são camponeses ou mesmo pequenos produtores. São, isto sim, donos de consideráveis lotes de escravos e suas lavouras, próprias ou arrendadas, constituem grandes unidades de produção, à semelhança dos “engenhos”. O alto custo relacionado às instalações industriais (o engenho propriamente dito) é que determina o fato de que nem todos

os senhores de terras podem realizar tamanha inversão. De forma peculiar, assim define Furtado (1989, p. 15-16) o processo de implantação desse modelo:

Poucas vezes na história humana uma formação social terá sido condicionada em sua gênese de forma tão cabal por fatores econômicos. A mão-de-obra escrava é contabilizada pela empresa à maneira dos bens de produção, com provisões para manutenção e amortização. A esperança de vida dessa população não deve superar de muito o período de sua eficácia produtiva. Sendo antieconômica a reprodução local, a instituição familiar perde significação para os que organizam o negócio, impondo-se a permanência do fluxo migratório, o que contribui para manter a heterogeneidade étnica e cultural dessa população.

Por outro lado, a expansão dessa estrutura econômica de alta produtividade (pelo menos nos momentos de crescimento induzido pela demanda do mercado europeu) passou a justificar não apenas sua própria reprodução (nesses momentos de expansão os lucros eram muito elevados, o que representava um forte estímulo “sistêmico” para a classe proprietária de terras), mas também a exploração de outras regiões do território brasileiro. A elevada rentabilidade do negócio exportador leva à especialização e, conseqüentemente, à concentração dos fatores de produção. Tal concentração, por sua vez, implica insuficiência do abastecimento interno de uma série de produtos, o qual se dará, normalmente, pela via das importações. Contudo, agora, nesse período de expansão crescente do setor exportador (fase áurea), nem tudo será importado. Em outras palavras, surge um “mercado”²⁵ com capacidade para incrementar outras atividades internas.

É, pois, nesse contexto, que deve ser entendida a atividade econômica “projetada” pela economia açucareira, qual seja, a pecuária extensiva no *hinterland* nordestino²⁶, que ficará encarregada de fornecer àquela animais de tração e proteína animal, para, respectivamente, o auxílio à atividade monocultora e a alimentação da população, esta última ainda que de forma precária, principalmente em relação à massa da população escrava. A relativa abundância de terras próximas ao litoral determinará, originalmente, a oportunidade clara para a constituição dessa segunda estrutura econômica, dependente da primeira (setor exportador). Para Furtado (1998, p. 57), esse setor periférico da economia nordestina apresentava o seguinte esboço:

²⁵ A existência de um elevado grau de comercialização, apesar da quase inexistência de um fluxo monetário na economia açucareira, é ressaltada por Furtado (1998, p. 48-50).

²⁶ Nessa fase da colônia, os conflitos decorrentes da invasão de gado em terras destinadas à cana já haviam sido “solucionados” com a proibição, pelo governo português, da criação de gado na faixa litorânea (FURTADO, 1998, p. 57). Assim, para os criadores, adentrar ao interior foi mais um imperativo que uma opção.

A criação de gado [...] era uma atividade econômica de características radicalmente distintas das da unidade açucareira. A ocupação da terra era extensiva e até certo ponto itinerante. O regime de águas e distâncias dos mercados exigiam periódicos deslocamentos da população animal, sendo insignificante a fração das terras ocupadas de forma permanente. As inversões fora do estoque de gado eram mínimas, pois a densidade econômica do sistema em seu conjunto era baixíssima.

Já Andrade (1979, p. 42-43) ressalta a organização global desse espaço periférico:

O espaço foi organizado em função dos interesses dos grandes proprietários que [...] conseguiam dos governadores grandes doações de terras, depois divididas em sítios [...] Pequenos criadores, que dispunham de rebanho próprio, alugavam sítios aos grandes proprietários e estabeleciam os seus currais. Esses grandes proprietários, porém, dificilmente viviam em seus domínios, preferindo instalar-se no litoral, nas proximidades das grandes cidades. Administravam suas imensas fazendas através de prepostos, os vaqueiros, ou de sitiantes que lhes pagavam foros.

Portanto, a própria forma como se dava a acumulação de capital na economia criatória implicava, sempre que ocorresse disponibilidade de terras, uma permanente expansão, fator fundamental para a penetração, não apenas em outras áreas litorâneas (não propensas à cultura da cana), mas sobretudo no interior²⁷. Esta é, sem dúvida, uma das lógicas centrais para a definição dos contornos territoriais da região que viria a ser conhecida, mais adiante, como Nordeste, bem como um fator determinante para entender a sua economia em conjunto.

Mas não apenas a criação extensiva do gado exercerá grande influência sobre a hinterlândia nordestina. O mercado europeu, em ritmo de expansão e diversificação, tratará de demandar outros produtos nativos, de caráter extrativo, como óleos e ceras vegetais, inicialmente²⁸. Desses produtos nativos, alcançará maior destaque o algodão de fibra longa,

²⁷ Pela faixa litorânea, os criadores pernambucanos avançaram bastante: ao norte, até o Maranhão; ao sul, até Alagoas, chegando à divisa sergipana. Já os criadores baianos fizeram uma tímida inserção litorânea, indo até Sergipe, encontrando-se com os pernambucanos na divisa alagoana. Contudo, em relação à penetração no interior, os papéis foram invertidos: os pernambucanos limitaram-se, ao sul, a uma incursão ao interior alagoano (retornando, em seguida, num movimento circular, e adentrando ao agreste pernambucano); e, ao norte, à penetração no interior do Rio Grande do Norte, da Paraíba e do Ceará, basicamente. Aos baianos coube, sem dúvida, a exploração, em grande escala, do *hinterland* nordestino, avançando no relativamente grande território baiano (em todas as direções), no próprio sertão pernambucano, em Sergipe e até mesmo nos interiores do Piauí e do Maranhão (ANDRADE, 1979, p. 37-41; 1980, p. 159-163).

²⁸ O crescimento e a diversificação da procura européia por produtos tropicais continuaria a exercer influência direta sobre o Nordeste. Assim ocorreu com os fenômenos das culturas do fumo e do cacau, na Bahia; do arroz, no Maranhão; até mesmo do café, em áreas de brejo do agreste, na Paraíba e em Pernambuco. Convém salientar que, apesar da importância econômica que tais culturas adquiriram — em especial o cacau — em seus respectivos auge, tratavam-se de atividades econômicas correspondentes a uma parcela relativamente pequena

durante fins do século XVIII até o século XX. Especialmente naqueles períodos em que haverá algum constrangimento mais sério à oferta internacional do produto (em geral, durante conflitos, como a Guerra de Secessão dos Estados Unidos, de 1861 a 1865), crescerá bastante a procura pelo algodão nordestino (principalmente por parte da Inglaterra, a fim de suprir sua vigorosa indústria têxtil), fazendo com que suas plantações se estendam até o Maranhão²⁹. Daí se falar, em relação a uma parcela relativamente grande do interior nordestino, mais precisamente o semi-árido³⁰, de um complexo algodão-pecuária ou, mais comumente, de um “Nordeste algodoeiro-pecuário”. Desse modo, até mesmo o setor originalmente periférico do complexo nordestino irá se vincular, preferencialmente, ao exterior³¹. Ou, em outras palavras, conforme Prado Júnior (1976, p. 81), “verifica-se aí, mais uma vez, o papel que representa na

do espaço nordestino e, portanto, a influência dessas atividades na formação socioeconômica geral do Nordeste é ainda menor. Foram, pois, fenômenos bem específicos. Esta análise sintética repousa, portanto, na escolha das estruturas socioeconômicas mais globais da formação nordestina.

²⁹ A colonização do Maranhão apresenta uma série de peculiaridades em relação às formações econômicas do Brasil e mesmo do Nordeste brasileiro, conforme se verifica nas análises de Andrade (1979, 1980), Furtado (1998) e Prado Júnior (1976). Após a expulsão dos franceses, em 1615, os portugueses voltaram-se à atividade açucareira, em Pernambuco e na Bahia, principalmente (os solos maranhenses não eram muito propícios ao cultivo da cana). Em 1621, visando criar facilidades à navegação entre a costa norte da colônia e as outras capitanias, a coroa portuguesa criou o Estado do Maranhão (havia já o Estado do Brasil), compreendendo este desde o Ceará até o Amazonas. Contudo, as dificuldades econômicas foram maiores, já que a ocupação maranhense não obedeceu, inicialmente, àquela lógica exportadora de grande escala e, assim, nos dois primeiros séculos, o povoamento do Maranhão esteve restrito a área da Ilha de São Luís e a pontos onde se desenvolveram atividades agrícolas com utilização de mão-de-obra escrava indígena. Durante as fases de maior “isolamento”, a retração econômica foi tamanha que os colonos enfrentaram sérias dificuldades de sobrevivência. Dedicaram-se, então, à extração de drogas florestais e a uma intensa escravização do índio. Somente em 1756, com a criação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e do Maranhão, é que novo impulso será dado à economia do norte da colônia. A companhia tinha o monopólio para o abastecimento, junto aos colonos, de escravos africanos e produtos europeus; em contrapartida, estimulava a produção de grandes excedentes de algodão e arroz para exportação. Com efeito, durante o último quarto do século XVIII, em que a economia colonial brasileira apresentou um quadro geral de estagnação, o núcleo da economia maranhense logrou ser o único a obter grande prosperidade.

³⁰ Define-se uma região semi-árida a partir de uma série de critérios (pluviométricos, geomorfológicos, de insolação e evaporação etc.) internacionalmente reconhecidos. O semi-árido brasileiro (incluindo-se, portanto, a área mineira) está incluso no polígono das secas (veja-se adiante Nota n° 40), compreendendo uma vasta área de 857.999,3 km², o que representa cerca de 10,0% do território nacional. Sua área exclusivamente nordestina, de 803.328,9 km², equivale a 51,5% do território regional (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1999, p. 11). Possui precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm, insolação média de 2.800 h./ano e evaporação média de 2.000 mm/ano. Um espaço semi-árido é, portanto, uma condição habilitada em face de um balanço hídrico negativo.

³¹ Posteriormente à fase dos chamados cronistas da seca, coube a Menezes (1937) executar uma análise mais perspicaz, para a época, de sociologia aplicada a esse espaço tão diferenciado daquele outro originalmente voltado à atividade exportadora (zona úmida). A vinculação daquilo que o autor denominou de “outro Nordeste” — título do seu livro, que lhe foi sugerido, aliás, por Gilberto Freyre — ao capitalismo europeu apresentaria, porém, diferenças em relação àquela feita pelo “Nordeste açucareiro”: prosseguirão as atividades extensivas e extrativas, ao lado das policulturas de subsistência. Apenas para ilustrar a “harmonia” existente no complexo algodoeiro-pecuário, vale salientar que o algodão, arbusto xerófilo, além de não “rivalizar” com o gado pelo espaço (até determinado limite, se bem entendido), ainda lhe serve de complemento alimentar nas estiagens. Em relação à população, o algodão permite o cultivo de culturas intercalares de subsistência.

economia brasileira a função exportadora: é ela o fator único determinante de qualquer atividade econômica de vulto”.

Cabe reconhecer, por fim, que o mercado europeu de produtos tropicais, vale dizer, o próprio capitalismo mercantil europeu, com suas fases de expansão e contração, constituiu-se no fator preponderante para a formação econômica do Nordeste brasileiro, seja diretamente pela constituição de setores exportadores (destacando-se, inicialmente, o açúcar; posteriormente, o algodão) ou por meio de seus rebatimentos, isto é, pela formação de setores economicamente periféricos (principalmente a pecuária extensiva e o setor de subsistência). Circunstâncias históricas diversas moldariam, ao longo dos séculos, a face nordestina do subdesenvolvimento.

2.2 CONSTITUIÇÃO TERRITORIAL E POLÍTICA DA REGIÃO NORDESTE

Pode-se afirmar que o Nordeste brasileiro só começou a ser reconhecido como uma região, seja na literatura correspondente, na opinião pública ou mesmo nas políticas governamentais, a partir de meados do século XIX, mas, principalmente, no século XX. Sobretudo no período colonial havia vários “Nordestes”, ou seja, dentro do atual Nordeste existiam diversas regiões.

O espaço hoje correspondente aos estados de Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte constituía o *locus* da produção açucareira por excelência e era, portanto, uma região. Já no espaço dos atuais estados do Ceará e Piauí desenvolviam-se atividades econômicas apenas subsidiárias em relação à produção açucareira – salvo durante o surto algodoeiro ou qualquer outro comandado pela demanda internacional –, caracterizando, desse modo, uma outra região. O espaço do atual Maranhão representava um caso à parte: estando mais isolado dos principais centros produtores de açúcar, vincular-se-ia ao capitalismo mercantil europeu posteriormente. Era, pois, mais uma região. Por fim, quanto ao espaço dos atuais estados de Sergipe e Bahia, conquanto estivesse também dedicado à monocultura da cana (principalmente a Bahia, na área do recôncavo), possuía aquele uma classe proprietária de terras significativamente autônoma e diferenciada (em termos de ramos familiares) em relação a sua correspondente da região marcadamente açucareira, mais ao norte. Em outras palavras, o processo de reprodução do capital mercantil, nesse espaço, apresentava sua

circularidade na relação Sergipe-Bahia e Metr pole, constituindo, assim, mais uma região (OLIVEIRA, 1993, p. 32-33).

A constitui o territorial e política do Nordeste brasileiro enquanto região seguiu, em maior ou menor grau, as mesmas “peripécias” de sua forma o econômica, quando não foi uma decorrência direta da mesma. De fato, até fins dos anos 30 inexistia qualquer preocupa o mais relevante do governo central em dividir o território nacional em grandes blocos regionais oficiais. No entanto, desde meados do século XIX tinham surgido várias propostas de divisão regional do país, feitas, em geral, por estudiosos da ciência geográfica, nacionais e estrangeiros, e baseavam-se, sobretudo, no critério de região natural³² (veja-se Quadro 1).

Uma das divisões regionais iniciais, por exemplo, foi a de André Rebouças (1889), a qual listava dez zonas agrícolas no território brasileiro. Assim, no espaço do atual Nordeste, existiam as seguintes zonas: do Parnaíba (Maranhão e Piauí); do Ceará (Ceará); do Paraíba do Norte (Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas); do São Francisco (Sergipe e Bahia). Já a divisão feita por Said Ali (1905) evoluía para um número significativamente menor de grandes regiões brasileiras (cinco). O atual Nordeste, nessa divisão, estaria compreendido, basicamente, no Brasil Norte-Oriental (do Maranhão até Alagoas). Sergipe e Bahia, por sua vez, incluíam-se no Brasil Oriental, juntamente com outros estados brasileiros. Contudo, as diversas propostas de divisão regional não conseguiram sensibilizar nem mesmo o ensino da ciência geográfica no Brasil, que continuou a ser feito com base nos limites das unidades políticas, isoladamente.

Para Guimarães (1941, p. 346), foi a partir de 1913, com a publica o de *Geografia do Brasil*, de Delgado de Carvalho, que a idéia de estudar o país segundo regiões naturais ganhou maior impulso. Na divisão regional proposta por esse teórico, o atual Nordeste continuava, predominantemente, a constituir o Brasil Norte-Oriental (do Maranhão a Alagoas), enquanto que Bahia e Sergipe permaneciam também integrados ao Brasil Oriental

³² As propostas de divisão regional normalmente faziam coincidir os limites territoriais das grandes regiões com a soma de circunscric es político-administrativas de estados, o que evidenciava seu caráter “prático”. Havia, contudo, classifica es onde isso não ocorria, pois estavam baseadas em outros critérios, como o das bacias hidrográficas (Honório Silvestre, 1922) e o da vegeta o (Geraldo Pauwels, 1926).

³³. Por seu turno, a divisão regional proposta por Pierre Denis, em 1927, apresentava algumas inovações: o mesmo Brasil Norte-Oriental passava a ser designado como Nordeste, abrangendo este, além dos estados já mencionados, a totalidade de Sergipe e as áreas do nordeste e do recôncavo da Bahia, incluindo sua capital, Salvador³⁴.

Todavia, a própria Constituição Federal de 1934, ao tratar especificamente da criação de um plano permanente de defesa contra os efeitos da seca, bem como da instituição de um fundo público para viabilizá-lo, não reconhece a existência formal de nenhum Nordeste; refere-se vagamente aos “Estados do Norte” como aqueles atingidos pelo fenômeno das estiagens prolongadas. Em 1938, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Conselho Nacional de Estatística, ao fixar normas especiais para a elaboração do Anuário Estatístico Brasileiro, adotou, para fins de regionalização dos dados, a divisão regional então utilizada pelo Ministério da Agricultura. Segundo essa divisão, havia um Nordeste, que ia do Ceará a Alagoas; o Maranhão e o Piauí pertenciam ao Norte, juntamente com outros estados; Bahia e Sergipe incluíam-se no Este, também ao lado de outros estados³⁵. Tal divisão foi incorporada pelo próprio IBGE, ainda que na qualidade de provisória.

Por sua vez, em 1939, o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), a fim de subsidiar os trabalhos da Conferência Nacional de Economia e Administração, elaborou uma outra divisão regional, de caráter geoeconômico. Segundo essa nova divisão, o Nordeste passava a abarcar do Ceará à Bahia, enquanto o Maranhão e o Piauí permaneciam vinculados ao Norte. Ressalve-se, no entanto, que essas duas últimas divisões regionais, elaboradas no âmbito do governo central, não possuíam realmente um largo caráter oficial, vale dizer, não havia maior empenho, no interior da própria administração pública, para que uma das duas divisões regionais estabelecidas fosse seguida uniformemente quanto às ações de governo.

³³ A coincidência da proposta de Delgado de Carvalho com a de Said Ali é quase integral. Os próprios nomes de algumas regiões foram mantidos e, em termos de mudanças efetivas, a rigor, destaca-se somente o deslocamento de São Paulo do Brasil Oriental para o Brasil Meridional.

³⁴ A divisão regional feita por Pierre Denis tinha também finalidade “prática”, isto é, buscava conciliar as regiões naturais com os limites territoriais das unidades políticas. Contudo, exclusivamente em relação à Bahia, o geógrafo francês optou por separá-la em três partes.

³⁵ Guimarães (1941, p. 361-363) afirma não saber ao certo as razões que levaram o Ministério da Agricultura a elaborar essa divisão regional. Segundo o autor, não há maior base científica, seja na Geografia física seja na Geografia humana, e parece mesmo ter prevalecido tão-somente o critério de localização geográfica.

É somente no ano de 1941 que o Conselho Nacional de Geografia (CNG), por intermédio do geógrafo Fábio de Macedo Soares Guimarães³⁶, buscou fazer uma análise crítica das muitas divisões regionais existentes (inclusive daquelas utilizadas pela administração pública), com a finalidade imediata de proceder a escolha de uma única divisão regional para o país, a fim de facilitar as diversas ações governamentais. Afinal, para o próprio Guimarães (1941, p. 320),

[...] as próprias necessidades administrativas exigem esse agrupamento. Um breve estudo da situação das diversas unidades políticas revela imediatamente que várias delas apresentam idênticos problemas administrativos, diferentes, por sua vez, dos que se manifestam em outras.

Ao final de sua análise, o autor mencionava como as duas mais consistentes divisões regionais do país as elaboradas por Delgado de Carvalho (critério de região natural) e pelo CTEF (critério de região econômica), inclinando-se abertamente pela primeira, pois a considerava mais estável, devido ao próprio critério em que se baseava, o que permitiria uma melhor comparabilidade dos diversos dados ao longo dos anos.

A recomendação da divisão regional elaborada por Delgado de Carvalho foi, enfim, seguida pelo governo federal que, em 1945, por meio do IBGE e do CNG, tratou de oficializá-la, com pequenas alterações³⁷. Portanto, é a partir desse ano que passa a vigorar, com pretensão caráter de uniformidade para a administração pública, a primeira divisão regional oficial do território brasileiro. Surgia daí um primeiro Nordeste formal, que abrangia, pela faixa litorânea, do Maranhão até Alagoas; Sergipe e Bahia estavam incluídos no Leste. Havia, ainda, as subdivisões, como que a reconhecer, ao menos parcialmente, as dificuldades para a delimitação precisa de certas regiões: a Região Nordeste compreendia o Nordeste Ocidental (Maranhão e Piauí) e o Nordeste Oriental (demais estados); o mesmo ocorria em relação à Região Leste, com sua subdivisão em Leste Setentrional (formado exclusivamente por Sergipe e Bahia) e Leste Meridional.

Portanto, foi somente a partir do final dos anos 30, com a expansão do capitalismo industrial no Brasil ditando novas regras e implicando uma crescente integração da economia

³⁶ Veja-se Guimarães (1941).

³⁷ Inclusão dos territórios criados em 1943 e decomposição das cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste) em 30 regiões e 79 sub-regiões.

e do território nacionais — com a conseqüente e progressiva dissolução das relativamente autárquicas economias regionais ou estaduais, historicamente vinculadas ao período primário-exportador da economia brasileira — que a preocupação governamental com a divisão do país em regiões ganha vulto. A expansão do centralismo político-administrativo, bem como da intervenção estatal na economia, condições fundamentais para a sustentação da nova dinâmica capitalista no território brasileiro, acarretou certo enfraquecimento das oligarquias regionais e estaduais. Essa nova dinâmica capitalista pode, portanto, ajudar a entender as preocupações do governo federal no sentido de estabelecer, pela primeira vez no país, uma divisão regional oficial. Tratar-se-ia, desse modo, de uma divisão regional não apenas para maximizar a eficiência da ação estatal, peça do discurso oficial, mas que estava a serviço de um projeto, ora mais consciente ora menos consciente, de Estado nacional (capitalista) unificado.

Esse retrospecto faz-se também necessário para permitir uma melhor visualização das hesitações e controvérsias existentes quanto à delimitação das grandes regiões brasileiras, em especial a nordestina. O próprio Guimarães (1941, p. 318), no início de sua análise, evidenciava a dificuldade da delimitação precisa de um Nordeste:

Quando um autor se refere, por exemplo, ao Nordeste do Brasil, fica-se freqüentemente em dúvida quanto ao trecho do território nacional que ele quer considerar: para uns, tal região abrange nove estados, desde o Maranhão até a Bahia, enquanto que para outros ela compreende apenas cinco, do Ceará a Alagoas.

Também o próprio IBGE admitiria, posteriormente, dificuldades históricas para a definição do Nordeste: “durante largo período de tempo o espaço geográfico pertinente ao Nordeste do Brasil tem oscilado entre o vale do rio Gurupi, nos lindes do Maranhão com o Pará, e o vale do rio Paraguaçu, em território baiano” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962, p. 2). Essas dificuldades não eram gratuitas, já que, do ponto de vista exclusivamente geográfico, os espaços contíguos do Maranhão-Piauí e de Sergipe-Bahia constituem-se realmente em áreas de transição (especialmente os extremos, isto é, Maranhão e Bahia). Esse mesmo caráter de transição já havia sido percebido, anos atrás, por alguns estudiosos, que tratavam de retratá-lo nas suas propostas de divisão regional³⁸.

³⁸ Destacando-se a de Betim Paes Leme (1937), na qual os espaços contíguos Maranhão-Piauí e Bahia-Sergipe são classificados como “zonas intermediárias”, e a de Moacir Silva (1939), na qual esses mesmos espaços são designados como “zonas de transição”.

Contudo, a previsão presente na análise de Guimarães (1941) de uma maior estabilidade para a divisão regional baseada no critério de região natural, frente à divisão regional calcada no critério de região econômica, não se confirmou: a nova dinâmica da economia brasileira, acelerando o processo de integração interna e engendrando uma nova divisão interregional do trabalho, terminou por “desfigurar” a visão das regiões naturais e, conseqüentemente, a organização do território nacional lastreada nessa mesma visão. Com efeito, as modernas regiões do Brasil aproximam-se muito mais da “antevisão” do CTEF, de 1939³⁹.

Desse modo, os movimentos da economia brasileira, seus diversos desdobramentos e as ações governamentais correspondentes a esse processo tornariam relativamente anacrônica a primeira divisão regional oficial do território brasileiro. Nesse sentido, as próprias organizações governamentais de caráter regional já existentes, bem como as que seriam criadas nos mesmos moldes, posteriormente, não adotariam a referida divisão regional. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), por exemplo, vinha atuando, desde as suas origens (1909), na extensa área assolada pelas secas (compreendendo partes variadas dos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais), a qual ficaria conhecida como polígono das secas⁴⁰. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado em 1952, embora com funções diferentes das do Dnocs, atuava originalmente na mesma área do polígono. A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, precipitaria uma nova concepção de Nordeste: a agência de planejamento tinha como área de atuação os territórios do Maranhão à

³⁹ Ressalte-se que o próprio autor reconheceu virtudes nessa divisão de caráter geoeconômico: “dentre as divisões em regiões econômicas [...] a melhor é a que foi estabelecida pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças [...] tendo-se em vista a atual situação econômica do país” (GUIMARÃES, 1941, p. 368). Saliente-se, ainda, que essa divisão já antecipava a atual região Sudeste, basicamente com os mesmos estados de hoje. Ainda em relação à atual divisão regional oficial (1968), a divisão regional geoeconômica de 1939 “erra o alvo” apenas por incluir o Maranhão e o Piauí no Norte e não no Nordeste (veja-se Quadro 1).

⁴⁰ A área foi determinada pela Lei n° 175, de 07/01/1936, ainda sob os efeitos da severa seca de 1932. Definiu-se, então, uma superfície poligonal, delimitada pela isoietta de 600 mm. de precipitação pluviométrica anual. Posteriormente, seus limites foram revisados pela Lei n° 1.348, de 10/02/1951, e finalmente pela Lei n° 4.763, de 30/08/1965 (correspondendo a uma elevação da máxima precipitação pluviométrica média anual, exigida para efeito de inclusão na área, com o que se procedeu a um natural inchaço do número de seus municípios integrantes), atingindo uma extensão de 1.085.187,0 km², o que corresponde a 12,7% do território nacional. Quanto à sua porção exclusivamente nordestina, da ordem de 964.486,0 km², equivale a 61,8% do território regional.

Bahia, integralmente, e ainda a porção norte de Minas Gerais, área também exposta ao fenômeno das secas⁴¹.

Contudo, apesar dessa espécie de encaminhamento dado pelos aspectos econômicos, sociais e políticos à constituição da moderna região nordestina, reinava uma certa confusão: permanecia ainda em vigor a divisão regional oficial de 1945 e as discussões, quando calcadas tão-somente nos aspectos físicos, tomavam rumos bastante distintos⁴² daqueles sugeridos pela realidade da economia nacional, em franco processo de integração e consolidando, cada vez mais, o estabelecimento de uma divisão regional do trabalho no interior do território brasileiro. No início dos anos 60, por exemplo, até mesmo para os próprios órgãos oficiais, vislumbrava-se a possibilidade da retirada do espaço Maranhão-Piauí do Nordeste:

Ao se cuidar do espaço geográfico interposto entre o Ceará e o Pará, não foi possível, face ao seu forte caráter de área de contato, de mesclamento ou de transição [...] defini-lo como uma unidade geográfica de alta hierarquia [...] não se poderia [...] filiar todo o território piauiense ao grupo nordestino nem tampouco integrá-lo no conjunto do Planalto Central. Do mesmo modo, o Maranhão como que se fraciona entre a Amazônia e o Brasil Central e se articula com o Piauí, parcialmente nordestino. [...] Daí a tendência e a justificação para o reconhecimento de uma área intermédia, à guisa de transição, entre o Nordeste, a Amazônia e o Brasil Central. Essa área constituiria, então, o Meio-Norte, título que deixa entrever seu caráter intermédio e transicional. E ficaria, assim, excluído do âmbito do Nordeste. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962, p. 4)

Já quanto ao espaço Bahia-Sergipe, parecia prevalecer mais a idéia de resgatá-lo à região nordestina, embora com ressalvas:

A costumeira exclusão de Sergipe e Bahia do âmbito nordestino parece fruto da forte sugestão, inspirada pela magnífica e fácil linha natural representada pelo rio São Francisco. Ao mesmo tempo, o fator histórico, associando Sergipe à Bahia, terá sido outro elemento para a aceitação do São Francisco como o limite meridional do Nordeste, fixando as terras baianas e sergipanas em área à parte do domínio nordestino. A realidade, no entanto, é outra. Bahia e Sergipe possuem características nordestinas, tais como o clima semi-árido, a vegetação da caatinga, o tipo humano onde é notório o somatismo sertanejo. [...] Não há dúvida que Sergipe deve ser, por inteiro, considerado dentro do Nordeste, não sucedendo o mesmo quanto à Bahia.

⁴¹ Veja-se, em Anexo D, a Lei nº 3.692, de 15/12/1959, que instituiu a Sudene.

⁴² O geógrafo Aroldo de Azevedo, por exemplo, em sua obra *As regiões brasileiras*, sugeria seis regiões para o estudo do país. Na sua proposta, o Nordeste compreenderia, pela faixa litorânea, do Ceará a Sergipe. A Bahia continuaria integrada ao Leste. Já o Maranhão e o Piauí formariam, exclusivamente, o Meio-Norte.

Esta unidade da Federação, a exemplo do Maranhão, fica em posição intermédia, entre o Nordeste, o Centro-Oeste e o Brasil Oriental. Em território baiano, o vale do São Francisco introduz uma cunha de ambiente nordestino até os lindes com Minas Gerais. Na própria Chapada Diamantina, em seu extremo norte, há características do Nordeste. Enfim, o domínio sertanejo estende-se ao território baiano em largo trecho [...] incluindo-se a tradicional área do recôncavo baiano. O recôncavo [...] é, na verdade, uma parte do ecúmeno nordestino. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962, p. 4-5)

Finalmente, em 1968, o IBGE, ao fixar uma nova divisão oficial do território brasileiro em macrorregiões, estabeleceu o Nordeste como a região constituída das seguintes unidades políticas, integralmente: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, com área de 1.542.271 km², representando 18,2% do território brasileiro⁴³.

Assim, diante do exposto, embora esteja correto afirmar que não há uma coincidência perfeita entre a visão de região adotada neste estudo e a atual Região Nordeste, definida pela soma das circunscrições político-administrativas dos estados que a compõem, utiliza-se aqui este artifício teórico, qual seja, o de atribuir ao Nordeste brasileiro o caráter de uma autêntica região, com considerável grau de uniformidade, talvez mesmo por corresponder, segundo Godoy (*apud* CARVALHO, 1988, p. 9), ao

[...] espaço mais antigo do país, em termos de ocupação demográfica e econômica, disso resultando uma identidade objetiva, geográfica e cultural, diferenciada de outros espaços posteriormente ocupados [...] Essa identidade se consubstancia, ainda, através de um longo processo, em um pensamento regionalista — forma de pensar as suas dimensões, limitações e relações — se não o mais arraigado, no entanto remanescente com bastante vigor no arcabouço mental brasileiro.

⁴³ A divisão regional oficial de 1968 incluía também o então Território Federal de Fernando de Noronha, o qual passaria, posteriormente, ao Estado de Pernambuco.

Quadro 1**Principais propostas de divisão regional do Brasil, oficiais e não-oficiais, de 1889 a 1941**

Autor	Ano	Critério	Nº Regiões	Regiões e Estados (por siglas)
André Rebouças	1889	Zona agrícola	10	01. Zona Amazônica (AM e PA) 02. Zona do Parnaíba (MA e PI) 03. Zona do Ceará (CE) 04. Zona do Parnaíba do Norte (RN, PB, PE e AL) 05. Zona do São Francisco (SE e BA) 06. Zona do Parnaíba do Sul (ES, RJ, SP e DF) 07. Zona do Paraná (PR e SC) 08. Zona do Uruguai (RS) 09. Zona Auro-Ferífera (MG) 10. Zona Central (GO e MT)
Said Ali	1905	Região natural	5	01. Brasil Setentrional (AC, AM e PA) 02. Brasil Norte-Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE e AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ, SP e DF) 04. Brasil Meridional (PR, SC e RS) 05. Brasil Central (GO e MT)
Delgado de Carvalho	1913	Região natural	5	01. Brasil Setentrional (AC, AM e PA) 02. Brasil Norte-Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE e AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ e DF) 04. Brasil Meridional (SP, PR, SC e RS) 05. Brasil Central (GO e MT)
Pierre Denis	1927	Região natural	6	01. Amazônia (AC, AM e PA) 02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE e nordeste e recôncavo da BA) 03. Planalto Oriental (MG e maior parte da BA) 04. Planalto Meridional (SP, PR, SC e RS) 05. Planalto Central (GO e MT) 06. Costa Atlântica (RJ, DF, ES e sul da BA)
Conselho Nacional de Estatística	1938	Região natural	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA e PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE e AL) 03. Este (SE, BA e ES) 04. Sul (RJ, DF, SP, PR, SC e RS) 05. Centro-Oeste (MG, GO e MT)
Conselho Técnico de Economia e Finanças	1939	Região econômica	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA e PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE, AL, SE e BA) 03. Sudeste (ES, RJ, DF, SP e MG) 04. Sul (PR, SC e RS) 05. Centro-Oeste (GO e MT)
Conselho Nacional de Geografia	1941	Região natural	5	01. Norte (AC, AM e PA) 02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE e AL) 03. Leste (SE, BA, MG, ES, RJ e DF) 04. Sul (SP, PR, SC e RS) 05. Centro-Oeste (GO e MT)

Fonte: GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares. Divisão regional do Brasil. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, a. 3, v. 2, p. 318-373, trimestral, abr. 1941.

2.3 RAZÕES DO SUBDESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NORDESTINO

Não se pode explicar o histórico subdesenvolvimento econômico do Nordeste brasileiro se não se levam em conta as características essenciais das duas principais estruturas da economia nordestina (exportadora e periférica), a forma como as mesmas se articularam entre si, bem como seus comportamentos diante do secular processo de estagnação ou mesmo decadência econômica que se abateu sobre a região.

Inicialmente, cabe analisar a organização global da economia exportadora da faixa litorânea. O processo de formação de capital no empreendimento açucareiro implicava gastos monetários com a importação de equipamentos e mão-de-obra escrava, em maior escala, e materiais de construção e mão-de-obra especializada, em menor escala. A partir daí, as próximas etapas da inversão de capital resultariam numa quase inexistência de fluxo de renda monetária. Não havendo, praticamente, pagamentos a fatores de produção — pertencentes, em sua quase totalidade, ao empresário —, a renda monetária gerada pelas exportações revertia quase que integralmente aos proprietários de engenhos e de plantações de cana, e os incrementos na renda real tendiam, assim, a coincidir com seus lucros. Nesse esquema, quase toda a renda monetária gerada vinculava-se diretamente ao valor das exportações, bem como quase todos os gastos monetários expressavam-se em importações. Em consequência, de acordo com Furtado (1998, p. 50):

O fluxo de renda se estabelecia, portanto, entre a unidade produtiva, considerada em conjunto, e o exterior. Pertencendo todos os fatores a um mesmo empresário, é evidente que o fluxo de renda se resumia na economia açucareira a simples operações contábeis, reais ou virtuais.

Diversamente desse tipo de economia exportadora-escravista, numa economia nacional de base industrial a inversão de capital implica diretamente o crescimento da renda da sociedade na medida da própria inversão (abstrai-se aqui o seu grau de concentração), pois esta se desdobra em pagamentos a fatores de produção. Tais pagamentos representam a criação de renda monetária ou de poder de compra, possibilitando uma maior articulação entre as estruturas internas de produção e consumo, gerando, dessa forma, um processo mais autônomo de crescimento econômico. Não resta dúvida de que não era este o caso da empresa açucareira exportadora. Sua dinâmica era presidida inteiramente por razões exógenas, mais precisamente pelo mercado europeu (FURTADO, 1998, p. 48-52).

Como peculiaridade, a economia açucareira viria a aferrar-se a seu próprio modelo de organização. Com uma demanda externa crescente e preços atrativos, o empreendimento volta-se naturalmente à expansão, que significa, neste caso, a incorporação de novas terras e mão-de-obra escrava — relativamente abundantes —, bem como o aumento da produção — de modo geral, não decorrente de melhora tecnológica inserida nos processos produtivos — e dos gastos com importações. Com efeito, este foi o quadro vivenciado pelo empreendimento exportador açucareiro durante, aproximadamente, cem anos, compreendendo a segunda metade do século XVI e a primeira metade do século XVII. Já a contração, marcada por uma queda na demanda externa do produto, com reflexos imediatos em seus preços, apresenta peculiaridades. Nessa nova situação, e dentro de limites toleráveis de níveis de preços, as perdas do empresário não são muito elevadas, uma vez que seus gastos de manutenção — com as instalações industriais e a força de trabalho, basicamente — são satisfeitos com a própria utilização da mão-de-obra escrava, a qual é um fator de produção que lhe pertence. Também uma boa parte dos seus gastos de consumo pode ser atendida pelo mesmo processo. O que ocorre efetivamente durante a retração da atividade açucareira exportadora é um atrofiamento da renda monetária da unidade produtiva — estruturalmente concentrada nas mãos do empresário, vale lembrar —, implicando a diminuição dos gastos com bens importados e com reposição de mão-de-obra escrava e, conseqüentemente, decréscimo do ativo da unidade produtiva. De fato, este foi o caso da economia colonial açucareira, a partir da segunda metade do século XVII, quando são organizadas outras áreas externas produtoras de açúcar de cana (Antilhas), inicialmente, e de açúcar de beterraba⁴⁴ (Europa), posteriormente, por potências coloniais européias concorrentes de Portugal, seguindo-se uma queda não brusca, porém persistente, nos preços internacionais do açúcar.

Ora, o que mais chama a atenção nos dois processos (expansão e contração) é a incapacidade relativa da empresa açucareira de apresentar alguma mudança estrutural. Já que a renda monetária da unidade exportadora representava, basicamente, os lucros do empresário, e os custos de produção continham grande parcela de gastos fixos, em geral era sempre vantajoso para o empresário continuar com sua unidade em operação, de preferência com a utilização plena da capacidade produtiva. Assim, dentro de certos limites, isto é,

⁴⁴ Como curiosidade, vale ressaltar que em 1882 o açúcar de beterraba já havia dominado 50% do comércio internacional de açúcar, expandindo ainda esse domínio, em 1900, para 75% (CANO, 1981, p. 93).

enfrentando baixas não violentas nos preços internacionais do produto, qualquer redução na utilização da capacidade produtiva redundava em perda para o empresário. Ademais, se a demanda externa ditava imediatamente uma queda brusca no ritmo da atividade produtiva, a liberação de um excedente de força de trabalho poderia ser canalizada para a ampliação da capacidade produtiva para fins posteriores (esperando-se aí uma recuperação relativa dos preços) ou, ainda, para construções diversas visando ampliar o bem-estar da classe proprietária. Mas se as reduções nos preços do açúcar os deixassem abaixo de um nível tolerável pelo empresário, a unidade produtiva tendia mesmo a perder capacidade produtiva. As circunstâncias históricas determinaram, porém, uma estagnação secular na demanda externa de açúcar, com uma queda lenta e prolongada em seus preços, o que determinou que a perda da capacidade produtiva pela unidade exportadora se constituísse em um processo igualmente lento e prolongado. Desse modo, estavam criadas as condições estruturais para a resistência da economia exportadora açucareira, assim resumida por Furtado (1998, p. 53):

A unidade exportadora estava assim capacitada para preservar a sua estrutura. A economia açucareira do Nordeste brasileiro, com efeito, resistiu mais de três séculos às mais prolongadas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa. [...] O sistema entrou, em consequência, numa letargia secular. Sua estrutura preservou-se, entretanto, intacta. Com efeito, ao surgirem novas condições favoráveis a começos do século XIX, voltaria a funcionar com plena vitalidade.

Não há que espantar, pois, com a estrutura social correspondente, desde o início, a essa estrutura econômica implantada, nem com os efeitos sociais e culturais decorrentes do processo secular de estagnação econômica, o qual terminou por engendrar uma incrível capacidade de resistência ou mesmo autopreservação dessas estruturas, conforme ressaltado por Andrade (1979, p. 21):

Formou-se, então, uma sociedade hierarquizada, bem estratificada, em que o grande proprietário rural, o senhor de engenho, ocupava o ápice e o escravo negro constituía a base. Entre um e outro havia uma certa quantidade de homens livres [...] Essa estratificação social era reforçada por uma estratificação étnica, passando-se a confundir o negro com o escravo (posteriormente, com o pobre) e o branco com o senhor (depois, com o rico). Tal estrutura econômico-social deu origem a uma sociedade em que o proprietário adquiria, com a posse da terra, uma série de direitos sobre os bens e as pessoas que se colocavam sob a sua proteção [...]

A modernização do empreendimento açucareiro, em termos da inovação de técnicas produtivas e da ampliação da capacidade de produção, mediante a instalação de engenhos centrais — destinados a processar a produção de um número expressivo de

engenhos “bangüês” —, num primeiro momento, e a transformação destes e mesmo dos antigos engenhos em usinas, num segundo momento, tem seu início na segunda metade do século XIX. Todavia, na verdade, tratou-se de mais um caso de “modernização conservadora”, uma vez que muitos dos elementos centrais da economia açucareira colonial foram mantidos, destacando-se a forte concentração de renda nas mãos da classe proprietária e a combinação de monocultura e latifúndio. A rigor, nas principais áreas plantadoras de cana, a concentração de terras e de rendas aumentou ainda mais, pelo simples motivo de que as usinas passaram a requerer volumes de cana muito mais expressivos para suas operações e, dessa forma, muitos “bangüês” foram absorvidos⁴⁵ (ANDRADE, 1980). De modificação, destaca-se o deslocamento do fator impulsionador da empresa açucareira nordestina, do mercado externo para o mercado interno, mais precisamente o Centro-Sul⁴⁶, liderado por São Paulo, em ritmo de forte expansão: em 1901, o mercado interno já absorvia 70% da produção nacional de açúcar. Todavia, para Castro (1975a, p. 23),

Tecnologicamente, a agroindústria açucareira nordestina continuaria a reboque de avanços registrados em outras áreas. O atraso secularmente acumulado, já no início deste século, praticamente impedia a venda aos mercados externos. A saída era então buscada no vigoroso mercado que vinha se formando no Centro-Sul do país. A profunda crise provocada pela Primeira Grande Guerra permitiria breve retorno ao mercado mundial. Mais uma vez se repetiria a história: com a recuperação europeia do após-guerra, praticamente desapareciam as exportações nordestinas.

⁴⁵ Em 1910, o Nordeste contava com 130 usinas em operação. Em 1920, o número de usinas já havia saltado para 166. Interessante notar que Sergipe continuou a manter aquele mesmo padrão de engenhos da sua época de capitania, ou seja, possuía um grande número de usinas (62 em 1910; 70 em 1920), porém com capacidade média de produção relativamente baixa (ANDRADE, 1980, p. 95-96).

⁴⁶ Cabe esclarecer que a “Região Centro-Sul” é apenas uma construção teórica, visto que, oficialmente, nunca existiu. Diversamente da atual divisão regional oficial, vale lembrar que, em relação àquela que vigorou de 1945 a 1968, São Paulo estava incluído na Região Sul, ao passo que Minas Gerais e Rio de Janeiro encontravam-se na Região Leste; Bahia e Sergipe não compunham a Região Nordeste, estando também incluídos no Leste. A construção teórica do Centro-Sul deve-se, presumivelmente, ao fato de retratar melhor o que já ocorria no país na virada do século e que viria a se acentuar nas primeiras décadas do século XX, isto é, a concentração espacial das atividades industriais e do próprio crescimento econômico. De outro ângulo, revelava também um anacronismo parcial, desde sempre, da primeira divisão regional oficial. Desse modo, a designação Região Centro-Sul ou simplesmente Centro-Sul seria bastante incorporada na literatura correspondente. Celso Furtado, por exemplo, ao elaborar o documento que consolidou uma nova visão da questão nordestina — denominado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, objeto de apreciação especial no capítulo subsequente — e balizou a intervenção estatal na “área-problema”, designou o Centro-Sul como a grande região composta pelos estados litorâneos compreendidos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e mais os estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, enquanto que a Região Nordeste compreendia do Piauí à Bahia. Este estudo, ao fazer menção, de agora em diante, ao Centro-Sul, estará se referindo, mais concretamente, ao núcleo dominante da industrialização intensiva no Brasil, composto por São Paulo (principalmente, devido a sua participação crescente), Rio de Janeiro, Minas Gerais e, quanto à porção meridional do Brasil, notadamente o Rio Grande do Sul. A exceção corresponderá exatamente à análise do referido documento, quando então será preservado o sentido atribuído pelo autor.

Portanto, longe desse novo processo (a transformação de engenhos em usinas ou simplesmente a implantação destas) representar uma chance efetiva de ruptura com a condição histórica vigente na estrutura econômica da faixa litorânea nordestina, aí, mais uma vez, será exercida a capacidade de autopreservação dessa estrutura econômica⁴⁷. Na primeira metade do século XX, mais precisamente nos anos 30, por intermédio do governo “revolucionário” via Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), os regimes de quotas de produção e de defesa de preços mínimos tratarão de manter de pé as arcaicas relações de produção do “Nordeste açucareiro”. A lenta e secular estagnação econômica associada ao empreendimento açucareiro prosseguirá, talvez com alguns agravantes, conforme salienta Cano (1981, p. 100):

Não se tornará difícil perceber a imensa dificuldade que teria essa atividade para renovar tecnologicamente sua capacidade produtiva. Operando historicamente a preços baixos e em condições adversas no mercado internacional, não contaria com um grande excedente que lhe permitisse realizar a inversão, nem mesmo com uma taxa de lucro suficiente para amortizar empréstimos de grande porte.

Já se tratou, anteriormente, da formação de um setor periférico em relação ao setor exportador açucareiro, representado, aquele, pela pecuária extensiva e pela agricultura de subsistência, de maior e menor significação econômica, respectivamente. Lembra-se aqui, também, que a dinâmica da atividade criatória extensiva, especificamente, tinha como fator impulsionador inicial a própria dinâmica do núcleo central da economia colonial, que demandava animais de tração e proteína animal. Comportando-se como uma típica periferia, a pecuária extensiva apresenta forte dependência estrutural do setor açucareiro, pelo menos a princípio; a expansão e a contração da atividade monocultora implicam rebatimentos similares na atividade criatória (isto é, as eventuais restrições situam-se do lado da demanda). Além disso, o setor pecuário apresenta rendimentos e produtividade muito inferiores aos seus correspondentes verificados no setor açucareiro.

Contudo, essa economia periférica possui uma peculiaridade, a qual lhe permitirá, com o tempo, ganhar “autonomia” em relação à economia central: devido ao próprio modelo de pecuária implantado no *hinterland* nordestino, há claras possibilidades de crescimento vegetativo. Em outras palavras, a expansão da pecuária extensiva consiste, simplesmente, no

⁴⁷ Pode-se mesmo afirmar que os limites do modelo primário-exportador estavam colocados desde sempre. Produto claro da divisão internacional do trabalho, estava impossibilitado de apropriar a maior parte do excedente gerado, agora dentro das fronteiras de um Estado nacional formalmente independente, não podendo assim produzir, por suas próprias forças, um processo de industrialização intensiva. É somente com a economia do café que se imprimirá uma significativa mudança nessa realidade, pois aquela irá propiciar uma maior acumulação interna de capital.

aumento dos rebanhos e na incorporação de terras e mão-de-obra, em grande e pequena escala, respectivamente. Dada, porém, a ausência de restrições do lado da oferta (a atividade criatória apresentava, para o colono com escassos recursos, muito mais atrativos do que as ocupações da economia açucareira), as possibilidades de crescimento extensivo eram consideráveis. Mas tal forma de crescimento tende a abolir maiores preocupações com o aumento da produtividade. Desse modo, como as distâncias vão aumentando pela penetração crescente no interior, o que ocorre mesmo é uma queda da produtividade econômica média. Há aqui, portanto, um descolamento, ainda que parcial, da atividade criatória em relação à atividade exportadora açucareira, o que explica que, durante a formação econômica do Nordeste, a pecuária extensiva tenha construído uma trajetória de expansão, maior ou menor — salvo nos momentos das grandes secas, quando uma quantidade expressiva ou mesmo majoritária do rebanho era dizimada —, com seus tradicionais baixos níveis de produtividade econômica média e de rendimentos monetários⁴⁸.

Ademais, outras possibilidades de “autonomia” também se colocavam para o segmento da agricultura de subsistência: afastando-se das terras cultivadas de cana, há relativa disponibilidade de terras e as serras encontradas nessas áreas determinam a existência de “brejos”, onde a água pode ser retida por um bom tempo. Além disso, vale lembrar, a própria atividade criatória não ocupa espaços permanentemente, em geral, e por tradição, costuma reservar pequenas áreas para as culturas de subsistência. Entretanto, essa autonomia — relativa, se bem entendida — que se verifica globalmente no setor periférico da economia nordestina (pecuária extensiva e agricultura de subsistência) não significa desarticulação completa com o setor central dessa mesma economia (monocultura açucareira exportadora). Antes, pelo contrário, essa economia periférica apresentará, durante a formação econômica do Nordeste, em geral, muitas funcionalidades para a economia central. Assim é que, nos momentos mais severos de retração na atividade exportadora, o setor periférico tratará de receber os contingentes da força de trabalho não escrava liberada.

⁴⁸ Nos momentos de involução econômica da atividade açucareira, o que era produzido pela atividade pecuária passava a ter como destino o autoconsumo. O historiador Capistrano de Abreu, ao estudar a sociedade do interior brasileiro, formada originalmente pela pecuária, referiu-se a uma “civilização do couro”, devido às múltiplas utilidades que eram atribuídas ao couro (este chegou mesmo a ser utilizado como moeda). Também sobre isto já discorreram Furtado (1998), Castro (1975a) e Andrade (1980), dentre outros. Quanto ao baixo nível de monetização dessa atividade, em geral, uma exceção foi a “indústria” do charque, que floresceu em meados do século XVIII, nos atuais espaços do Ceará e Piauí, mas que foi destruída rapidamente: inicialmente, pela grande seca de 1790-1792, que provocou um extermínio quase total dos rebanhos; posteriormente, pela concorrência promovida pelas “charqueadas” gaúchas (ANDRADE, 1979, p. 35, 1980, p. 168).

Porém, o fato é que, à medida em que isto ocorria, ampliava-se demograficamente o setor que apresentava baixos índices de produtividade e escassa renda monetária. Motivada por uma retração na principal atividade econômica, terminava por declinar ainda mais a produtividade do complexo econômico nordestino. Visto em conjunto, o fenômeno é assim descrito por Furtado (1998, p. 64):

A expansão da economia nordestina, durante esse longo período, consistiu, em última instância, num processo de involução econômica: o setor de alta produtividade ia perdendo importância relativa e a produtividade do setor pecuário decrescia à medida que este crescia. Na verdade, a expansão refletia apenas o crescimento do setor de subsistência, dentro do qual se ia acumulando uma fração crescente da população. Dessa forma, de sistema econômico de alta produtividade a meados do século XVII, o Nordeste se foi transformando progressivamente numa economia em que grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir. A dispersão de parte da população, num sistema de pecuária extensiva, provocou uma involução nas formas de divisão do trabalho e especialização, acarretando um retrocesso mesmo nas técnicas artesanais de produção. A formação da população nordestina e a de sua precária economia de subsistência [...] estão assim ligadas a esse lento processo de decadência da grande empresa açucareira que possivelmente foi, em sua melhor época, o negócio colonial-agrícola mais rentável de todos os tempos.

A cultura do algodão, que seria praticada nas áreas do agreste e sertão, predominantemente, a partir de fins do século XVIII, embora apresentasse alguns efeitos diferenciados em relação à cultura da cana⁴⁹, na sua modalidade colonial, não representaria alteração profunda da tendência geral da economia nordestina. Essa nova economia de exportação, que se instalava no semi-árido, tal qual a economia da faixa litorânea nos séculos anteriores, possuía como único fator impulsionador relevante a demanda externa. Para Oliveira (1993, p. 35), “[...] um outro Nordeste emergia gradualmente, submetido e reiterado pelas mesmas leis de determinação de sua relação com o capital internacional: o Nordeste algodoeiro-pecuário”. Além disso, a fase áurea das exportações de algodão foi muito mais curta que a das exportações de açúcar, correspondendo, mesmo, a um surto, em grande parte motivado por conflitos externos de toda ordem, que desorganizaram o mercado internacional do produto. Tão logo foi restabelecida a oferta internacional do algodão, as exportações brasileiras passaram a declinar. Em seus momentos de maior prosperidade (notadamente na década dos 60 do século XIX, devido à Guerra de Secessão norte-americana), a cultura

⁴⁹ Destacando-se uma certa urbanização, induzida pelo beneficiamento e comercialização do produto, em centros mais importantes do semi-árido, pois eram elevados os custos de transporte da matéria-prima bruta para a faixa litorânea.

algodoeira teria servido para monetizar, em alguma medida, a classe trabalhadora, que era a responsável pelo seu cultivo, em regime de meação.

Em contrapartida, declinando as exportações brasileiras de algodão e não logrando esta estrutura econômica, a exemplo da economia açucareira, estabelecer uma vigorosa articulação interna de mercado, com poder de autopropulsão, mas tão-somente uma articulação (provisória) com a crescente demanda proveniente do Centro-Sul⁵⁰, a “prosperidade” transformar-se-ia numa espécie de armadilha, com graves conseqüências sociais: o povoamento no interior, decorrente, inicialmente, da expansão criatória e da agricultura de subsistência, já superior a sua própria justificação econômica, ganha, agora, um maior adensamento; já não se concentra apenas nas áreas úmidas e semi-úmidas, o que ensejará destaque ao fenômeno das secas, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, conforme analisa Furtado (1989, p. 20):

As terras do semi-árido aptas à cultura do algodão serão aproveitadas no âmbito de grandes fazendas, ao mesmo tempo que a produção de alimentos penetra nos terrenos aluvionais sujeitos às incertezas pluviométricas. Surge, assim [...] uma economia agropecuária, de extrema fragilidade, orientada para produzir excedentes de exportação. O investimento essencial está no rebanho, e tudo será feito para protegê-lo nas estiagens. Essa a razão de ser da ampla retenção de água em barreiros e em todas as formas de açudes. Os alimentos destinados ao consumo local são produzidos nas várzeas, áreas onde as águas pluviais são retidas por algum tempo. Ao contrário da pecuária, administrada pelo fazendeiro e seus prepostos, a produção de alimentos é responsabilidade da população trabalhadora, à qual cabe, em regime de meação, o cultivo do algodão nas vastas áreas onde as culturas de ciclo anual são inviáveis.

A começar do século XX a situação da economia nordestina era aparentemente estável. Além dos “espasmos” relacionados ao comércio exterior — pela atuação de algum fator desorganizador —, que lhe permitiam colocar os seus dois principais produtos (açúcar e algodão) no mercado internacional, havia ainda que atender às exigências de uma economia nacional em transformação, a caminho da integração (mais especificamente, um mercado interno em formação), ainda que lenta e com alguns reveses. Desse modo, o primeiro surto industrializante brasileiro, que se verifica no último quarto do século XIX, também abrange o Nordeste. Além da “modernização” na economia açucareira (transformação de engenhos em usinas ou simplesmente a instalação destas), passa a contar a região inclusive com uma indústria têxtil, alimentada pela própria matéria-prima local.

⁵⁰ Ao final do século XIX, a indústria têxtil brasileira já consumia 60% do algodão produzido internamente (CANO, 1981, p. 94).

Contudo, esse mesmo movimento inicial relevante de industrialização ocorre em um contexto onde se definem as bases da concentração industrial no Centro-Sul, em grande parte devido à acumulação de capitais propiciada pela economia cafeeira, argumento desenvolvido por diversos estudiosos, destacando-se Cano (1981). Desse modo, em 1875, das 30 fábricas existentes no país, 50% localizavam-se no Nordeste; já em 1885, a participação nordestina caía para 30%; em 1907, ano do primeiro censo industrial no país, o Nordeste só dispunha de 13,5% de um total de 3.258 estabelecimentos industriais, enquanto que o Rio de Janeiro e São Paulo contavam, respectivamente, com 26,9% e 10,0% desse total.

Ademais, quanto ao valor de produção, para 1907, a região nordestina possuía 16,2% do total nacional, enquanto que somente São Paulo já representava 15,9% do total, o que refletia uma maior produção, em média, de suas indústrias. O nível da produtividade da mão-de-obra nordestina situava-se em torno de apenas 60% do verificado em São Paulo. Além disso, segundo Cano (1981, p. 98), descontando-se a contribuição da agroindústria açucareira, o valor da produção industrial nordestina caía para pouco mais de 65% do valor da produção industrial paulista. Também a indústria têxtil do Nordeste, que nesse mesmo ano possuía um valor de produção equivalente a 80% do valor de produção verificado em sua congênere paulista, não apresentava dados muito alentadores: pioneira no país, vincular-se-ia a técnicas de produção que seriam ultrapassadas na virada do século XIX para o século XX, ao passo em que, atendendo, basicamente, ao próprio mercado regional, sua oferta estava condicionada a tecidos grosseiros, de baixos preços e baixa produtividade econômica. Para Guimarães Neto (1989, p. 83), as vantagens do Centro-Sul, ou melhor, de São Paulo nesse processo eram claras:

Partindo na frente das demais regiões na resolução de alguns problemas fundamentais, associados ao desenvolvimento de suas forças produtivas — infraestrutura e o surgimento de economias externas que beneficiaram a formação industrial; a diversificação e desenvolvimento de uma agricultura à base de relações capitalistas de produção, capaz de responder ao abastecimento local de matérias-primas e ao suprimento de alimentos —, São Paulo, já no início do século, revela sinais evidentes do processo de concentração da indústria nacional.

Mesmo assim, com todos os percalços, o parque industrial nordestino ia se expandindo (vale dizer, aqueles ramos industriais ligados à base de matérias-primas regionais — açúcar, algodão, oleaginosas, couros e peles etc.), aumentando sua participação no valor

total do produto regional, porém a participação do Nordeste no total do produto nacional, em especial no total do produto industrial nacional, ia diminuindo. Em 1919, o valor total da produção industrial nordestina representava apenas 50% do valor total da produção industrial paulista. Tornar-se-ia irreversível, portanto, a vitória da indústria do Centro-Sul, especialmente a de São Paulo, na competição travada contra a relativamente obsoleta indústria nordestina, vitória essa que viria a ser retardada, durante algum tempo, pela existência de certas barreiras (notadamente a questão do transporte) ao comércio interregional.

Definindo-se com maior precisão uma primeira integração do mercado nacional, pela via da circulação de mercadorias, após a derrubada da República oligárquica⁵¹ (Primeira República) e a conseqüente dissolução progressiva das relativamente isoladas economias estaduais e regionais (OLIVEIRA, 1995, p. 80-81), a situação da economia nordestina se agrava, restando-lhe poucas opções, em especial à sua indústria, em termos de uma maior autonomia. Em outras palavras: tratava-se do surgimento de uma divisão regional do trabalho para uma economia nacional em formação. Para piorar o quadro, até mesmo a colocação de dois dos principais produtos primários nordestinos no mercado do Centro-Sul, até então “segura”, será ameaçada: a partir da crise de 1929, São Paulo passará a ser, progressivamente, um dos grandes produtores de açúcar de cana e de algodão⁵². Esta situação, vista de forma ampla, é assim analisada por Cano (1981, p. 97-98):

[...] as mudanças nas relações de produção pouco se alteram qualitativamente, perpetuando, portanto, a baixa eficiência, a baixa produtividade e os reduzidíssimos salários, rigidificando-se, assim, não somente a estrutura, mas também a própria dinâmica da demanda de bens de consumo simples, de bens de luxo e, principalmente, de bens de produção. A recuperação das exportações durante o século XIX, teve seus resultados afetados pelo secular declínio dos preços [...] Quando essa economia ingressa no século XX, o cenário não é mais promissor do que o fora antes: em que pese o crescente processo de integração que se dá entre a oferta nordestina (algodão e açúcar, principalmente) e o sul do país, a produção

⁵¹ Guimarães Neto (1989, 1997) identifica o início dessa articulação comercial inter-regional, base do futuro mercado nacional, já em fins do século XIX, quando a economia nordestina, diante da crise do seu setor exportador, volta-se para o Centro-Sul (especialmente São Paulo) na tentativa de ali colocar os seus excedentes, principalmente de açúcar e algodão. Sem embargo de se localizar as origens desse processo já no século XIX, vale salientar que o mesmo ganha velocidade crescente quando se define a expansão rodoviária no Brasil, no período pós-1930, dada a relativa precariedade então existente do comércio por via ferroviária ou por cabotagem.

⁵² Para se ter uma idéia da rápida evolução da produção agrícola paulista desses dois produtos: a produção paulista anual média de açúcar (medida em 1.000 toneladas), que se situa em torno de 30,6 para o período 1925-1927, salta para 69,8 no período 1928-1930 e alcança 114,4 já no período 1931-1933. Quanto ao algodão em pluma (medido também em 1.000 toneladas), a produção média anual paulista resume-se a 22,0 no período 1931-1933, mas salta para 128,6 no período 1934-1936 e atinge 241,4 no período 1937-1939 (CANO, 1981, p. 63).

similar nesta última região também cresceria, principalmente após a ‘crise de 1929’. Com essa configuração histórica, pouco se poderia esperar do complexo nordestino, em termos de uma diversificada e crescente acumulação de capital no compartimento industrial.

Estava decidida a sorte da região nordestina, no contexto da economia nacional, pelo menos durante boa parte do século XX. Fatores de naturezas distintas haviam atuado já o suficiente no sentido da constituição daquilo que Furtado (1989, p. 23) definiu como o “duro cimento em que se alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste”.

CAPÍTULO 3

ANOS 50: EMERGÊNCIA DA QUESTÃO NORDESTE **ASSOCIADA À VISÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO ECONÔMICO** **E AO ADVENTO DO PLANEJAMENTO REGIONAL**

Este capítulo tem como objetivo principal a caracterização da Questão Nordeste, de acordo com uma determinada visão que se tornou relativamente hegemônica ao final dos anos 50, estreitamente associada às idéias de subdesenvolvimento econômico e desequilíbrios regionais, bem como à proposição do planejamento regional como imperativo para a resolução da problemática nordestina. Essa visão foi finalmente consolidada no estudo *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, que serviu de base, afinal, para significativas mudanças na elaboração de políticas públicas para a região – ao menos durante um certo período –, as quais passaram a apoiar-se, de forma inédita até então, na idéia de planificação estatal da economia (em moldes capitalistas), tudo isto consubstanciado na criação de uma agência estatal de planejamento, a Sudene.

Antes disso, entretanto, faz-se necessária a apresentação da visão prevalecente sobre a questão nordestina, bem como do caráter geral da atuação do Estado na região, anteriormente a esse período de modificações representativas na esfera das políticas públicas regionais. Ademais, cabe salientar também alguns importantes determinantes e condicionantes históricos, tanto internos como externos à região, desse processo de ruptura do enfoque dominante atribuído à questão nordestina, culminando com a intervenção estatal planejada na região.

Especificamente quanto à análise global das ações do Estado no Nordeste, cabe responder, de antemão, à seguinte questão: a que Estado se faz referência nesta análise? Ou,

em outros termos, que significa o Estado, grosso modo, nos marcos deste estudo? Evidentemente, existem diversas abordagens sobre as origens do fenômeno estatal. As teorias clássicas apontam o Estado como um “contrato social”, firmado entre indivíduos livres de uma sociedade civil; sendo tais teorias, quanto à categoria ampliação da cidadania, mais restritivas (a de Locke, por exemplo) ou mais generosas (a de Rousseau, principalmente). Já as teorias liberais, derivadas das clássicas, enxergam o Estado, via de regra e paradoxalmente, como um “mal necessário”: mal porque ineficiente e improdutivo por natureza, podendo atrapalhar o funcionamento do mercado; necessário justamente para manter a ordem liberal, que tem no mercado livre de restrições um dos seus pilares centrais. Em outras palavras, dentro dessa visão liberal, a função estatal precípua é fornecer a base legal com a qual os indivíduos tratarão de maximizar os seus ganhos em um mercado livre. Apesar das evidentes diferenças entre essas teorias, o traço comum a todas elas e que merece destaque é o fato do Estado ser apresentado como o provedor do chamado bem-comum, uma espécie de fiador da sociedade, um ente, enfim, que paira sobre os conflitos e contradições sociais, exercendo seu poder de mediação de forma neutra e voltando-se, por fim, ao atendimento das necessidades universais.

Este trabalho recusa tanto a visão do Estado como promotor do “bem-comum” como a visão decorrente de que suas ações administrativas são eminentemente técnicas, neutras e despolitizadas. Pautar-se-á, por sua vez, por uma visão mais inspirada pelo marxismo, que identifica o Estado como um reflexo das relações de produção e da própria estrutura social (de classes) prevalecentes, com seus antagonismos e contradições inerentes, o que de alguns séculos atrás até os dias atuais diz respeito ao capitalismo (MARX, 1956, 1980, 1986; MILIBAND, 1972; ENGELS, 1981; GRUPPI, 1985; CARNOY, 1994; MARX e ENGELS, 1998a, 1998b). Isto não quer dizer que o Estado é tão-somente o “comitê executivo dos negócios da burguesia” (na verdade, somente em situações extremas ele assim se comporta). Em regra, o Estado é uma espécie de “capitalista coletivo racional”, isto é, suas ações (capitalistas) são universais no sentido de preservar e reproduzir o modo de produção dominante, o que o faz, inclusive, em diversos momentos, entrar em choque com os interesses mais imediatistas — e em geral contraproducentes, do ponto de vista da própria preservação sistêmica a longo prazo — da classe (ou fração de classe) que exerce a hegemonia na estrutura social. Em resumo, para os fins deste trabalho, trata-se de abordar o fenômeno estatal a partir da definição seminal de Engels (1981, p. 191):

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro [...] É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Assim, o Estado capitalista simboliza a própria dinâmica das lutas de classes. Estas podem engendrar situações onde se observa um equilíbrio relativo das forças sociais em contenda, ou não. As políticas e ações estatais nos marcos do capitalismo são também um reflexo dessas situações (equilíbrio ou desequilíbrio entre classes sociais antagônicas); do ponto de vista das relações do Estado com o conjunto da sociedade, podem ser de natureza desonerativa ou inclusiva. Admite-se, convencionalmente, que as situações que denotam um certo equilíbrio entre forças sociais são mais típicas dos chamados países capitalistas centrais ou desenvolvidos. Em outros termos, nesses países o Estado assume acentuadamente uma dupla função: por um lado, trata de atender aos interesses gerais da classe capitalista, pela preservação e dinamização do próprio modo de produção; por outro, de acordo com a conveniência e oportunidade da classe hegemônica, mas também “empurrado” pelas pressões das demais classes, busca promover uma certa justiça social, normalmente com medidas redistributivas, o que termina por “acalmar” as classes subordinadas, além de realimentar o próprio ciclo capitalista da produção, por meio do incremento do “consumo das massas”.

Com efeito, esta não é a situação costumeira dos espaços da chamada periferia do capitalismo, caso exemplar do Nordeste brasileiro. Nesses espaços, as estruturas sociais revelam grande prevalência de uma classe (ou fração de classe) sobre as demais, fazendo com que o Estado fique algo mais próximo daquela visão de “comitê executivo” (o que não quer dizer que esse caso extremo se concretize, normalmente). O elevado grau de desarticulação das classes subalternas, em geral, tende a reforçar esse processo, pela grande funcionalidade que proporciona à satisfação dos principais interesses do segmento social que domina o conjunto da sociedade. Contudo, tal situação de grande desequilíbrio é, às vezes, rompida. É dessa maneira, em suma, que se pretende enxergar a atuação do Estado brasileiro na região nordestina. Suas ações, durante praticamente um século, corresponderam a uma determinada configuração histórica. Uma vez quebrada esta última, ainda que parcialmente, um outro

Estado surge, com novas ações, donde se destaca a função do planejamento para o desenvolvimento econômico.

3.1 A QUESTÃO NORDESTINA E O CARÁTER DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA REGIÃO, ANTERIORMENTE À INTERVENÇÃO PLANEJADA

Já se viu que as origens do processo de concentração industrial no Centro-Sul, notadamente no território paulista, remontam ao século XIX — mais precisamente à sua segunda metade — e não ao período que se segue imediatamente à Grande Depressão de 1929, quando então se verifica, grosso modo, um avanço ainda maior da industrialização e urbanização em São Paulo⁵³. Esse processo de início da concentração espacial da indústria, que representava alteração significativa do capitalismo no Brasil⁵⁴, implicou a debilitação progressiva das economias regionais relativamente autárquicas, em especial a nordestina⁵⁵, pela integração do mercado nacional que passou a promover⁵⁶, com uma divisão regional do trabalho emergindo como fator correspondente. Para o Nordeste, em suma, representou a perda definitiva de uma certa posição de liderança que havia ocupado, em largo período de tempo — salvo em interregnos, como, por exemplo, durante o ciclo da mineração e o primeiro ciclo expansivo do café, de base escravista, em terras predominantemente não-paulistas —, naquilo que se convencionou chamar de “arquipélago de economias regionais”, à falta de uma

⁵³ Em 1939, o Estado de São Paulo possuía população total equivalente a 50% do total da população nordestina (considerando-se os estados que atualmente compõem a Região Nordeste), ao passo que em termos de população urbana, São Paulo contava com 3,2 milhões de habitantes, enquanto o Nordeste possuía 3,4 milhões de habitantes. De acordo com o censo demográfico de 1940, a capital paulista já possuía maior quantidade de habitantes que o total das nove capitais nordestinas (CANO, 1981, p. 97).

⁵⁴ Para alguns, como Mello (1998), trata-se mesmo do surgimento do capitalismo no Brasil.

⁵⁵ Assim como Cano (1981), Leff (1972) também identifica na segunda metade do século XIX as raízes do processo concentrador. Contudo, diversamente do primeiro, chama a atenção para o fato de que, dentro da lógica primário-exportadora prevalente no Brasil, tendo este já adquirido o *status* de nação politicamente independente, o deslocamento da principal vantagem comparativa brasileira para o café (em detrimento do açúcar e do algodão, no que diz respeito ao Nordeste) levou a que os cafeicultores pressionassem o governo central por uma política de sobrevalorização cambial, o que teria elevado a acumulação paulista e, ao mesmo tempo, condenado as exportações nordestinas de açúcar e algodão a valores mínimos, impedindo uma maior acumulação e inviabilizando, portanto, qualquer chance mais frutífera de transição para a industrialização nessa região. O autor conclui que “Nessas circunstâncias, o Nordeste teria ficado melhor como unidade política separada, com seu próprio sistema monetário. Seu comércio e desenvolvimento teriam então sido determinados pela vantagem comparativa da região” (LEFF, 1972, p. 18-19). Em que pese a validade dos argumentos para demonstrar que outro tipo de política cambial poderia ter servido para tornar mais competitivos os produtos primários nordestinos destinados à exportação, o que levaria certamente a uma acumulação mais privilegiada do que a que de fato ocorreu, caberia, aqui, uma espécie de exercício de “futuologia regressiva”, a saber: se a acumulação que seria gerada propiciaria uma profunda transformação — com a industrialização à frente — das rígidas estruturas econômico-sociais do Nordeste, aspecto histórico da formação nordestina que o estudo de Cano (1981) prefere ressaltar.

⁵⁶ Guimarães Neto (1989) faz uma brilhante exposição, da perspectiva da economia nordestina, desse movimento de integração nacional, com a formação e posterior consolidação de um mercado interno, partindo da simples articulação comercial inter-regional para a integração produtiva, esta último sob o comando da fração industrial do capital. Uma visão sintética desse processo encontra-se em Guimarães Neto (1997).

maior articulação interna entre as mesmas que resultasse em uma economia de base propriamente nacional; o que teria levado, afinal, Prado Júnior (1976, p. 334) a afirmar categoricamente:

É no plano do comércio externo que efetivamente se entrosou a estrutura fundamental da economia brasileira. Na medida que dele se afastam, as atividades econômicas se vão pulverizando e fazendo estanques umas às outras. Já não logram, por isso, estimular-se mutuamente, pois se acham entre si desligadas.

Sabe-se que o Nordeste já vinha experimentando um prolongado processo de estagnação econômica. Ocorre, porém, que esse processo seria agravado com a emergência, dentro do Brasil, de uma outra região que, em relação àquela etapa do capitalismo no país, já desenvolvia e reproduzia relações de produção superiores. De modo que, em relativamente pouco tempo, seria perdida em definitivo a “hegemonia” econômica nordestina (ou o que havia sobrado dela). Desse modo, na fase que vai da “arrancada” paulista (segunda metade do século XIX) até a consolidação da idéia dos “desequilíbrios regionais” (início da segunda metade do século XX) — e que dura, portanto, aproximadamente, cem anos —, cabe afirmar a existência concreta de alguma Questão Nordeste? Seguramente não, pelo menos nos termos do que se lhe definiria como tal, posteriormente, em estreita associação com a idéia de subdesenvolvimento econômico. Mas, por outro lado, não se pode negar a existência, durante esse mesmo período que ora se analisa, de uma certa questão nordestina. Qual era, então, sua natureza?

De imediato, pode-se afirmar que nessa fase existia pouca compreensão aprofundada de que se assistia uma crescente perda relativa da importância econômica da região. O deslocamento, em definitivo, do principal eixo econômico para o Centro-Sul, tendo São Paulo como seu epicentro, e a multiplicação, nessa região, de diversas atividades produtivas, em especial as industriais⁵⁷, atestavam claramente a situação (para além do campo visual do fenômeno, os próprios dados dos censos industriais — o primeiro data de 1907 — prestavam-se a análises). Por outro lado, a extrema fragilidade estrutural da atividade agropecuária da hinterlândia nordestina, acrescida de um inchaço demográfico (sempre em relação à própria justificação econômica da atividade), já havia começado, há alguns anos, a

⁵⁷ A fins da primeira metade do século XX, o fenômeno da concentração industrial em São Paulo, além de perfeitamente consolidado, continuava a avançar. Entre 1948 e 1955, a participação de São Paulo no produto industrial nacional avançou de 39,6% para 45,3%, enquanto que a da Região Nordeste (incluindo a Bahia), caiu de 16,3% para 9,6% (FURTADO, 1998, p. 238).

cobrar o seu devido preço: as secas tinham agora os seus efeitos sobremaneira ampliados, castigando implacavelmente grandes contingentes populacionais.

Assim, a questão nordestina que aflora nessa fase anterior à tomada de consciência da existência de disparidades regionais de níveis de renda e de crescimento econômico, bem como da necessidade da adoção da planificação regional, no rol da uma nova política pública para a região, é a que identifica o Nordeste como uma típica “área-problema”, isto é, como um espaço cuja dinâmica é problemática, sem contudo, constituir-se em bloqueio total à evolução econômica nacional (seria, no máximo, um “encargo”). Se de um lado há uma indústria regional — açucareira e têxtil, principalmente, localizada na faixa litorânea, que corresponde, basicamente, ao “Nordeste açucareiro” — em franca decadência, sem condições de competir com a florescente indústria do Centro-Sul, à medida em que vão caindo as barreiras ao comércio inter-regional, por outro há uma estrutura econômica assentada na pecuária extensiva, no cultivo do algodão e na policultura de subsistência — correspondendo, basicamente, ao *hinterland* nordestino ou “Nordeste algodoeiro-pecuário” —, de baixíssima densidade econômica mas de elevada densidade demográfica, principalmente em relação ao setor de subsistência, e extremamente frágil no que concerne ao enfrentamento dos efeitos das secas.

Todavia, é dever salientar que, dentro dessa visão de “área-problema”, que vinha assim se conformando para o Nordeste, o aspecto central ou aquilo que de fato sobressaía, em especial para a opinião pública brasileira, era o problema causado pelas secas periódicas, para o que muito contribuíram, certamente, as catastróficas conseqüências sociais da brutal seca de 1877-79⁵⁸. Ora, nunca é demais frisar que o fenômeno das secas, para além da sua natureza climática e física, só se torna relevante, do ponto de vista social, quando atinge áreas habitadas, ou seja, quanto maior a densidade demográfica, maiores os efeitos sociais das

⁵⁸ Seja na literatura que aborda a temática da seca, em geral, ou em documentos com maior ou menor caráter oficial, costuma-se responsabilizar a grande seca de 1877-79 pela morte de mais de 500.000 pessoas, principalmente habitantes do Ceará e do Rio Grande do Norte, atribuindo-se, somente ao primeiro, a perda de, aproximadamente, 400.000 habitantes. Saliente-se, inicialmente, que devido às precárias condições vigentes de saúde pública e dada a “invasão” dos centros urbanos pelos flagelados da seca, especialmente em Fortaleza, doenças como o tifo e a varíola vitimaram um grande contingente. Estima-se que, nessa cidade, morreram mais de 100.000 pessoas. (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1981, p. 19). Os números, todavia, merecem um tratamento mais acurado, de acordo com Carvalho (1988, p. 195): “Ora, o Ceará não contava com muito mais do que 813 mil habitantes, pois o censo de 1872 registrara 721.686 pessoas, e a população cearense em 1860 era de 504 mil habitantes, crescendo assim a uma taxa de 3,03% ao ano. Estamos, desse modo, diante de um dos números míticos engendrados pelas secas, por intermédio de seus cronistas, que merece reparo.”

secas⁵⁹. Assim é que, entre secas globais e parciais, registram-se duas ou três incidências no século XVI⁶⁰, seis no século XVII, 19 no século XVIII, 13 no século XIX e cerca de 19 no século XX. Portanto, essa quantidade de registros, em geral crescente, atesta o aumento da relevância atribuída ao fenômeno, em paralelo evidente com a ampliação da ocupação demográfica da hinterlândia nordestina.

O valor paradigmático da grande seca do século XIX não está somente na quantidade de mortes que provocou. Pela primeira vez na história nacional, uma catástrofe de origem climática desse porte merecia registros e análises mais sistemáticos, o que já revelava uma maior preocupação do governo central⁶¹. E partindo-se, pois, das premissas de que a precária disponibilidade dos recursos naturais e, sobretudo, as secas periódicas, constituíam o eixo central da problemática nordestina, chegar ao aumento da disponibilidade de água como o requisito básico para sua resolução foi uma consequência natural. É a “solução hidráulica”, proposta-ação símbolo do Estado brasileiro na região, durante mais de meio século.

É bem verdade que a política governamental de apoio ao armazenamento de água vem de longe: em 1832, o governo provincial do Ceará já contemplava com benefícios (cerca de 50% dos gastos totais) os particulares que se dispusessem a construir açudes em suas propriedades. Eram os chamados “prêmios” para a construção de açudes em regime de cooperação, mecanismo que perduraria por muitos anos ainda (CARVALHO, 1988, p. 205). É, porém, com a criação da Inspetoria das Obras Contra as Secas (Iocs)⁶², em 1909, que a política de açudagem, como ficou conhecida, ganharia maior consistência. A Iocs,

⁵⁹ Deve-se ter em conta que as formas de organização da produção no semi-árido, em parte inadequadas à ecologia desse espaço – destacando-se o desmatamento indiscriminado da caatinga –, também contribuíram para o agravamento dos efeitos das secas.

⁶⁰ Para alguns cronistas da seca, o primeiro registro de ocorrência do fenômeno faz menção ao ano de 1564, segundo relato do beneditino Loreto do Couto. Para outros, 1583 é o ano do primeiro registro, feito pelo bispo Fernão Cardim, versão esta que é a mais difundida (CARVALHO, 1988, p. 194).

⁶¹ Anteriormente à grande seca de 1877-79, afora as medidas assistencialistas de socorro às populações flageladas, destaca-se apenas a criação da Imperial Comissão Científica e Comissão Exploradora das Províncias do Norte (mais tarde denominada simplesmente de Comissão Científica de Exploração), em 1856, a qual seria responsável por sugerir, para a então Província do Ceará, algumas medidas preventivas contra os efeitos das secas (CARVALHO, 1988, p. 206-208).

⁶² Decreto n° 7.619, de 21/10/1909. Precedendo a criação da Iocs, foram instituídas pelo governo federal, em 1904, a Comissão de Açudes e Irrigação, a Comissão de Estudos e Obras Contra Efeitos das Secas e a Comissão de Perfuração de Poços. Em 1906, as três comissões foram fundidas na Superintendência dos Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1981, p. 33).

originariamente de caráter transitório, exerceria suas funções com as limitações típicas de um órgão desse tipo (as verbas oscilavam bastante, sendo por vezes cortadas), até ser transformada na Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs)⁶³, em 1919, órgão de caráter permanente, aspecto que, aliado à incidência de novas secas, reforçaria as atividades da Inspetoria, bem como o aumento do ritmo dessas mesmas atividades. Ademais, o fenômeno das secas já recebia um tratamento mais amplo por parte dos poderes públicos, como se depreende dos seguintes dispositivos da Carta de 1934:

Art. 5º. Compete privativamente à União:

.....
XV – organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte;
.....

Art. 177. A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento de sua receita tributária sem aplicação especial.

§1º. Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, a fim de serem socorridas, nos termos do art. 7º, número II, as populações atingidas pela calamidade.

§2º. O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das obras.

§3º. Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva.

§4º. Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada. [BRASIL. Constituição (1934), 1935, p. 6-7, 110-111]

Tratava-se, assim, da primeira disposição constitucional para o enfrentamento dos problemas decorrentes das secas. Todavia, já em 1937, a nova Constituição mostrava-se omissa quanto a essa questão. A despeito disso, a Ifocs prosseguiria em suas atividades como um órgão efetivo e, portanto, dotado de orçamento, embora com seus percalços (de todo modo, a situação orçamentária era consideravelmente melhor do que aquela da fase provisória), até que uma nova reorganização, em 1945, a transformaria no Dnocs⁶⁴. Logo adiante, a Assembléia Nacional Constituinte faria retornar na nova Constituição de 1946 a idéia do combate permanente às conseqüências das estiagens prolongadas, embora com redução dos valores empregados para esse fim, em relação à Carta de 1934, conforme os seguintes dispositivos:

⁶³ Decreto nº 13.687, de 1919.

⁶⁴ Decreto-lei nº 8.486, de 28/12/1945.

Art. 5º. Compete à União:

.....
XIII – organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações;
.....

Art. 198. Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§1º. Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§2º. Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das populações. [BRASIL. Constituição (1946), 1946, p. 5-6, 50]

Independentemente da duração de tais dispositivos, importa ressaltar é que os mesmos reforçavam determinadas ações estatais que já se executavam na região há alguns anos, não apenas em virtude da opinião pública nacional, como também das pressões políticas de origem regional. Tratavam-se de ações decorrentes das políticas assistencialista (socorro aos flagelados pelo alistamento em “frentes de serviços” e ou distribuição de alimentos, a fim de manter um nível mínimo de consumo) e de armazenamento de água, principalmente desta última. Assim sendo, o período que vai de 1909 (criação da Iocs) até o ano de 1950, aproximadamente, corresponde ao apogeu da política de açudagem e da própria atuação do Dnocs, seu órgão executor. Para uma idéia mais precisa da expansão sem precedentes que conheceu esse tipo de política, no aludido período, vale citar que foram construídos 44 açudes⁶⁵ públicos e 256 açudes em sistema de cooperação (com pagamentos de “prêmios” a particulares), na área do polígono das secas (veja-se Tabela 1).

Saliente-se, contudo, que os objetivos formais do Dnocs, nas suas diversas fases de atuação, foram sempre mais amplos que a pura construção de açudes, destacando-se as propostas de construção de rodovias e ferrovias e de aproveitamento das águas armazenadas para irrigação. Ficaram conhecidos, talvez mais concretamente, os estudos e diagnósticos sobre diversos aspectos físicos do semi-árido (solo, água, botânica etc.), produzidos desde as épocas da Iocs e da Ifocs (foram contratados especialistas estrangeiros que, ao lado de outros

⁶⁵ Açudes e barragens assumem, no caso das históricas obras contra os efeitos das secas, o mesmo significado; daí a referência a ambos os termos para designar uma forma mais relevante de represamento de água, isto é, a partir de um determinado volume de acumulação. Diversamente de outras regiões do país, as barragens no semi-árido não eram construídas, em geral, para a geração de energia elétrica.

nacionais, formaram equipes de reconhecida competência), alguns dos quais tornaram-se clássicos da literatura sobre o tema (HIRSCHMAN, 1965, p. 42; OLIVEIRA, 1993, p. 50-51; SOUZA, 1979, p. 113-115).

Tabela 1
Número de açudes, públicos e em regime de cooperação, construídos pelo Dnocs em sua área de atuação, entre 1909 e 1981, por subperíodos

Espaço	Número de Açudes (unidades)							
	Públicos				Regime de Cooperação			
	1909-50	1951-63	1964-81	Total	1909-50	1951-63	1964-81	Total
Alagoas	2	13	9	24	-	-	-	-
Bahia	14	8	10	32	7	13	-	20
Ceará	44	9	9	62	256	167	20	443
Minas Gerais	-	4	-	4	-	-	-	-
Paraíba	21	12	5	38	26	31	2	59
Pernambuco	10	14	8	32	-	11	-	11
Piauí	9	1	2	12	-	-	-	-
Rio Grande do Norte	31	9	10	50	27	35	-	62
Sergipe	2	6	3	11	1	-	-	1
Polígono das secas	133	76	56	265	317	257	22	596

Fonte: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. Barragens no Nordeste do Brasil: experiência do Dnocs em barragens na região semi-árida. Fortaleza: Dnocs, 1982. p. 137-154.

Retomando-se a visão de Estado balizadora desta análise, cabe indagar: qual o sentido de tais políticas e ações estatais para a questão nordestina (ou para o que se entendia como tal)? Em outras palavras, trata-se de identificar os interesses dominantes a que atendia o Estado, majoritariamente, quando da elaboração e execução de políticas públicas para a região. Diante disso, nunca é demais afirmar que não se pode compreender a prevalência histórica da política de açudagem (ou “solução hidráulica”, simplificada) na Região Nordeste se não se leva em conta sua estrutura de classes e, particularmente durante esse período que ora se analisa, a clara hegemonia da oligarquia agrária algodoeiro-pecuária nessa estrutura.

A oligarquia algodoeiro-pecuária havia-se fortalecido sobremaneira no apogeu das exportações do algodão, durante algumas décadas da segunda metade do século XIX, justamente em um momento em que se consolidava, para o empreendimento açucareiro nordestino, a combinação de dois movimentos: perda dos mercados externos e baixa nos

preços internacionais. A extensa área semi-árida transformou-se, pois, num grande algodão⁶⁶. Encontrando o algodão nordestino de fibra longa aceitação externa e valorização nos preços internacionais, não é de estranhar que os interesses da oligarquia algodoeiro-pecuária viessem a coincidir, em parte, com os interesses da oligarquia cafeeira do Centro-Sul, ao menos enquanto perdurasse a valorização externa do algodão. Traçando caminhos já bastante diferenciados quanto à produtividade econômica média, estariam ambas as culturas (do café e do algodão), porém, subordinadas ao mesmo mecanismo da circulação internacional de mercadorias, comandada pelos capitais ingleses, originariamente, e norte-americanos, posteriormente, fenômeno já bem explicado por Oliveira (1993, p. 45-50). As políticas econômicas do Segundo Império e da Primeira República⁶⁷ teriam sido um espelho dessa subordinação, isto é, buscavam reforçar as condições de expansão da “região do café”, sobretudo, mas também da “região do algodão” (a relativa uniformidade das políticas econômicas desses dois regimes teria beneficiado a cultura do algodão mais no Segundo Império que na República Velha, por corresponder mesmo ao período de elevadas exportações do produto, devido a sua grande valorização no mercado internacional).

Esse histórico poder das oligarquias regionais e provinciais (depois estaduais) brasileiras será exacerbado na Primeira República, quando se institui uma federação oligárquica em substituição ao Estado unitário do Império. Assim, a República Velha, aliás também conhecida como República oligárquica, propiciou poderes sem precedentes às oligarquias regionais e estaduais⁶⁸ (atente-se, porém, para o fato de que havia uma clara hierarquia oligárquica, vale dizer, algumas oligarquias detinham maior poder do que outras no âmbito nacional). Na região Nordeste, esse poder foi exercido hegemonicamente pela oligarquia algodoeiro-pecuária, de feições marcadamente agrárias. Não por acaso, a este período (Primeira República) se atribui, convencionalmente, no campo das ciências sociais, a

⁶⁶ Durante o surto exportador do algodão, este inclusive chegou a “disputar” terras com a cana-de-açúcar, atingindo áreas semi-úmidas e úmidas do Nordeste, fenômeno analisado por Andrade (1980), dentre outros.

⁶⁷ Quanto a aspectos importantes da economia da República Velha, veja-se, dentre outros, Oliveira (1984, p. 9-38).

⁶⁸ Na transformação das antigas províncias em estados, estes passaram a dispor de poder de polícia (que representava, em parte, uma extensão do poderio dos “exércitos” privados dos grandes proprietários de terras, herança legítima do período colonial). Além disso, passaram também a legislar e tributar sobre os comércios externo e interno, tornando-se relativamente mais autárquicos, representando, enfim, o espaço por excelência da dominação oligárquica. À União restava muito pouco, ou seja, cabia executar uma política econômica sem maior substância (em termos intervencionistas modernos, evidentemente): zelar pelas contas externas e estar atenta à taxa de câmbio eram suas funções precípua (OLIVEIRA, 1995, p. 79-80).

emergência vigorosa do chamado coronelismo⁶⁹ — listando-se os “coronéis” do sertão nordestino entre seus mais legítimos representantes. Desse modo, República Oligárquica, reiteração das condições da economia agroexportadora e coronelismo eram fenômenos estreitamente relacionados, o que leva Oliveira (1993, p. 49) a afirmar:

Funda-se o Brasil oligárquico sob a determinação férrea dessa subordinação, de Norte a Sul, de Leste a Oeste. [...] Tal reiteração da sustentação do café e do controle da escala internacional das mercadorias café e algodão abortará a emergência do modo de produção de mercadorias no país, no sentido de fazer avançar a divisão social do trabalho no rumo da indústria. São seus agentes internos, na ‘região’ do café, os ‘barões’ paulistas, e na ‘região’ do algodão-pecuária, os ‘coronéis’.

O modo de produção de mercadorias, vale dizer, um capitalismo de base industrial, seria abortado internamente, porém provisoriamente. Sendo vitoriosa a Revolução de 1930, configurar-se-á, progressivamente, um novo padrão de Estado, bem como de suas relações com a sociedade, ganhando destaque um processo mais vigoroso de

⁶⁹ O coronelismo não é objeto de investigação deste trabalho. O fenômeno coronelista foi fartamente analisado por alguns teóricos, em especial da ciência política, destacando-se o clássico estudo de Leal (1986). Lembre-se apenas que suas origens remontam ao grande poder que detinham os potentados rurais brasileiros. Com efeito, o coronelismo floresceu com vigor especial com a criação da Primeira República e o advento do federalismo. Naquele contexto, devido à “valorização” do processo eletivo (a maior freqüência de eleições, se bem entendido), as oligarquias regionais e estaduais passaram a gozar de grande poder para, inclusive, definir a eleição presidencial. Para exercer esse poder, não podiam dispensar os votos do eleitorado rural, então ainda predominante. Daí a importância do “coronel”, normalmente um chefe político local (não necessariamente chefe do executivo municipal, de fato, mas sempre seu comandante, de direito), a quem cabia arregimentar os votos. Nessa lógica, é de vital importância o controle de certos recursos críticos — terra, água e serviços públicos essenciais, por exemplo — por parte do “coronel”, o que o leva a controlar também as “gentes” Estabeleceu-se, assim, um sistema de compromissos mútuos, que ia do “coronel” à presidência da República, com a intermediação dos governos estaduais, comandados pelas principais oligarquias (LEAL, 1986, p. 19-57). Também um estudioso do tema, Pang (1979) prefere alargar o tempo da duração do fenômeno (de 1850 até 1950), mas reconhece que seu auge deu-se realmente durante a federação oligárquica. Segundo esse autor, o coronelismo fez-se prevacente, de modo geral, nas instituições que marcaram a transição do Brasil agrário e rural para o Brasil industrial e urbano, apresentando-se, porém, de forma diferenciada, conforme as regiões e a força emergente do Estado em cada uma delas. Por fim, teriam ocorrido diferentes graus de institucionalização do coronelismo: um alto grau de institucionalização denotaria que o coronelismo havia sido absorvido pelo poder público crescente; já o contrário revelaria uma situação em que o coronelismo continuaria relativamente à margem do poder estatal (PANG, 1979, p. 19-63). No entanto, apresenta-se aqui uma ligeira discordância do autor quanto a esse último aspecto, ou seja, tais graus de institucionalização, aparentemente contrários, corresponderiam, na verdade, a diferentes tipos de institucionalização: nas regiões onde o Estado capitalista fez-se mais presente, natural que o coronelismo tenha sido realmente “diluído” nas estruturas estatais; porém, naquelas outras regiões marcadas por uma presença débil ou mesmo inexistente de um Estado capitalista, aí o coronelismo “deitou raízes”, isto é, encontrou condições especialmente propícias para sua própria institucionalização, obviamente com o consentimento, quando não o incentivo, do mesmo Estado capitalista que já atuava em outras regiões do país. Afinal, para o próprio Pang (1979, p. 21), “O coronelismo surgiu exatamente nessa época de crise e instabilidade para comandar a política local e regional, e freqüentemente para funcionar como Estado informal no sertão”. Não surpreende, portanto, o fato de que, diante da histórica formação do Nordeste e de suas estruturas de classes, tenham sido dessa região, em sua maioria, os mais longevos “coronéis” do país.

industrialização⁷⁰, ainda que entre marchas e contramarchas. Para o Brasil, trata-se da emergência do moderno Estado burguês⁷¹ (ou de algo que se aproxima disso), o qual se encarregará, como de hábito, de reproduzir e dar sustentação ao modo de produção capitalista, só que desta feita em bases mais ampliadas, isto é, afastando-se da ortodoxia do liberalismo econômico e passando a atuar como principal agente capitalista⁷², dentro de um projeto

⁷⁰ Os diversos esforços de industrialização no país, com seus avanços e recuos, desde o início do século XIX até 1930, são descritos e analisados minuciosamente, por exemplo, por Luz (1975).

⁷¹ Tornou-se uma convenção considerar como revolucionário o movimento de 1930, se não pelo seu desenrolar, que foge do clássico padrão europeu dos processos revolucionários, mas pelas profundas alterações que provocou no cenário nacional. Talvez influenciadas por tais transformações, desenvolveram-se teorias que procuravam retratar a existência, no cerne desse processo, de um intenso antagonismo entre setores sociais progressistas, representados por uma burguesia pró-industrialização e pelas classes médias urbanas ascendentes; e setores sociais arcaicos, amparados no latifúndio agroexportador, marcados por uma prática política restritiva quanto à participação das massas, equivalendo, respectivamente, aos setores “moderno” e “atrasado” da economia brasileira (uma espécie de “dualismo”, seguramente não aquele da versão mais apurada de Ignácio Rangel, que destaca uma presença histórica, na economia brasileira, de dois pólos, o interno e o externo). Fausto (1997) faz uma dura crítica a essa visão e a outras dela derivadas, demonstrando como setores oligárquicos do antigo regime aderiram ao novo governo, sendo pelo mesmo aceitos prontamente. Com efeito, para o período focado, não se pode mesmo apontar um antagonismo profundo e irreconciliável entre setores da sociedade, o que não quer dizer que não havia contradições. O fato é que aos conflitos seguiram-se acomodações sucessivas. É também sobejamente conhecido o fato da composição do novo governo com grupos oligárquicos da antiga ordem, com o alijamento, inclusive, de setores do tenentismo (a própria Aliança Liberal, com sua chapa Getúlio Vargas-João Pessoa, era formada por oligarquias dissidentes que, derrotadas nas urnas, licitamente ou não, buscaram alcançar o poder por outros meios). No entanto, há que se tomar cuidado para, ao soterrar as mistificações (nas quais nem todas as abordagens “duais” se incluem, ressalve-se), não se deixar de apreender o sentido global de uma importante mudança do padrão estrutural. Enfim, se tudo não passou de uma “troca de guarda” entre grupos oligárquicos, como explicar o próprio esgotamento da República Velha (numa fase em que os efeitos da crise mundial de 1929 ainda não se faziam sentir agudamente sobre a economia nacional) e, sobretudo, a dimensão de algumas mudanças (ainda que os principais agentes políticos não tivessem consciência plena disso) implantadas na esteira dos acontecimentos de 1930? O próprio autor dá a chave para o entendimento desse processo mais amplo: “A política de marginalização pura e simples realizada pelas velhas classes dominantes não tinha mais condições de se sustentar” (FAUSTO, 1997, p. 140). Diante disso, acredita-se aqui que não constitui nenhum escândalo reconhecer que a Revolução de 1930 constitui mesmo, para o Brasil, a sua revolução burguesa por excelência (claro deve estar que a República oligárquica era também de natureza burguesa, só que de outro tipo), assim como afirmar que a industrialização que passou a ocorrer no país, em decorrência da nova hegemonia do capital industrial, não foi fruto de nenhuma “providência divina”. Afinal, “[...] a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno” (OLIVEIRA, 1988, p. 14). Certo que a ideologia da industrialização não era aceita de forma avassaladora no seio das próprias forças revolucionárias, o que não quer dizer que não se tenha tornado hegemônica no conjunto da sociedade. Com efeito, alguns analistas do processo de industrialização brasileira vivem a procurar um plano perfeito e acabado que a justificasse plenamente. Como este não é encontrado, espantam-se e passam a denunciar um suposto caráter errático do referido processo. Ora, importa ter em mente que a mudança estrutural de padrão se dá não pela existência de tal plano, mas sim pela decisão da intervenção estatal de cunho capitalista. Do contrário, e lembrando Francisco de Oliveira, há que se chegar à conclusão de que a industrialização nacional teria sido mais um dos monótonos capítulos da “história sem história” do Brasil.

⁷² A discussão sobre a inserção do Estado no capitalismo é de largo alcance e não se constitui em objeto principal desta investigação. Neste ponto, importa apenas ter em mente a mudança ocorrida, no mundo ocidental, em relação à compreensão dos papéis do Estado e do gasto público (incluindo-se os investimentos, evidentemente) na dinâmica capitalista, após a “revolução keynesiana” na teoria econômica. Assim, assume-se que, no capitalismo monopolista, o Estado é parte ativa da reprodução do capital e, desse modo, o gasto público

nacional industrializante. Em outras palavras, modifica-se o padrão do capitalismo no Brasil⁷³ e, com isso, transforma-se também o Estado brasileiro.

Devido ao deslocamento do principal eixo econômico do país, em favor do Centro-Sul — São Paulo à frente —, fenômeno que já se vinha consolidando desde as décadas iniciais do século XX⁷⁴, a ação desse moderno Estado capitalista irá concentrar-se, naturalmente, nessa região. A constatação dessa concentração de ações estatais (quer dizer, de um tipo de ação estatal, de cunho capitalista mais moderno) em uma região, em detrimento das demais, notadamente a nordestina, então em franca decadência econômica, tornar-se-ia peça acusatória importante do discurso da existência de graves desequilíbrios regionais no país. Para além da validade científica ampla de tal discurso, cabe reconhecer, de imediato, a obviedade de um certo favorecimento espacial, pois este revelava, afinal, muito mais a estrutura e a dinâmica de uma nova etapa do capitalismo no Brasil do que propriamente a pura e simples discriminação regional.

Se, por um lado, essa nova fase do capitalismo no Brasil apresentava como uma das suas conseqüências a consolidação ou mesmo o alargamento das desigualdades regionais, por outro lado a própria linha de ação adotada pelas classes (ou frações de classes) hegemônicas no Nordeste, nesse processo, reforçava tal tendência. Tratava-se, afinal, de

representa um importante pressuposto geral da atividade econômica, condicionando, de antemão, o funcionamento da economia. É bem verdade que isto não impede totalmente o surgimento das crises cíclicas costumeiras do capitalismo, mas, de todo modo, o Estado fica melhor aparelhado para minimizá-las, situação esta que é muito diferente da passividade típica de um Estado mínimo liberal diante das crises econômicas mais amplas, pois, devido a sua própria natureza, seus gastos não têm o poder de reverter tais crises, isto é, são gastos “neutros” (e, doutrinariamente, devem ser mesmo), aferrados à lógica do clássico equilíbrio orçamentário. Por trás do “fundamentalismo” dos zelosos teóricos defensores do liberalismo econômico e do *laissez-faire*, os quais propugnam, de forma lírica, um retorno ao Estado mínimo e mesmo ao capitalismo concorrencial, esconde-se a própria exasperação ideológica das classes hegemônicas, devido à quebra do “estado de confiança” da classe empresarial — instrumento que, segundo a própria doutrina liberal, deve ser sempre um dos principais pressupostos gerais da atividade econômica, determinando, inclusive, o nível de emprego — pela entrada, na “arena” capitalista, do Estado, por meio da ampliação do gasto público. Sobre este último aspecto, veja-se, por exemplo, Kalecki (1980, p. 54-60).

⁷³ Essa transformação chega com algum atraso ao Brasil, dado que os espaços centrais do capitalismo já tinham passado por profundas alterações, nesse sentido, durante o século XIX.

⁷⁴ Aos que insistem em imaginar que os surtos industrializantes ocorridos em fins do século XIX e inícios do século XX no Brasil correspondiam já a algum projeto industrializante, amparado inclusive na atuação de um moderno Estado capitalista, cabe lembrar que, em relação àquela época, “[...] ainda sem o nível de acumulação suficiente, a economia fabril surgia e crescia anárquica, fragmentária e debilmente criando o embrião de uma nova dinâmica entre as classes sociais [...], mesmo sem apontar, ainda, tanto para um processo industrializante como para uma fração industrial hegemônica dentro da classe dominante. Conseqüentemente, seria impossível também a existência de uma política industrializante, desde que os grupos industriais, fracos e espalhados por todo o Brasil, não participavam ativamente do poder” (PERRUCCI, 1984, p. 20).

defender suas posições declinantes. Assim, diante da conjunção desses dois processos, pode-se entender melhor a verdadeira disparidade existente quanto aos tipos de ações estatais para os espaços do Centro-Sul e do Nordeste, sobretudo a partir dos anos 30 e até fins dos anos 50. O Estado que atua no primeiro espaço é do tipo capitalista moderno, ainda que com as dificuldades inerentes à periferia do capitalismo, enquanto que o Estado que atua no segundo espaço é acentuadamente oligárquico, quer dizer, é um remanescente do Estado oligárquico que vigorou no Brasil, plenamente, durante a Primeira República. Ou, de outro modo, de acordo com a abordagem de Oliveira (1993), trata-se de um Estado capturado pelas oligarquias, fenômeno também analisado por Carvalho (1987, p. 47):

Em suma, é amplamente reconhecido que, até os anos cinquenta, tinha-se no Nordeste a presença de um Estado imobilista, capturado pelas oligarquias regionais, que utilizavam os fundos públicos para a sustentação dos seus interesses econômicos e para a consolidação do seu poder político, viabilizando um sistema arcaico de produção e de dominação. As concepções sobre o Nordeste ‘das secas’ e sobre as suas precárias condições naturais, reduzindo a fatores dessa ordem os grandes problemas da Região e justificando ideologicamente as formas prevalentes de intervenção governamental, tinham um papel da maior importância na preservação desse sistema.

Não há que espantar com essa natureza dupla (ambígua ou até mesmo contraditória) do Estado brasileiro. Assistia-se, então, uma etapa inicial da integração da economia brasileira, que se realizava paulatinamente pela circulação de mercadorias. A rigor, uma segunda etapa desse processo de integração, pela via da produção, ainda não havia começado com maior ímpeto. Isto seguramente ajuda a explicar a larga sobrevivência que obtiveram as oligarquias regionais, fazendo com que prevalecessem, ainda, no espaço nordestino, relações de produção e de dominação extremamente arcaicas, num momento em que o Centro-Sul, dotado de uma maior acumulação, já vivia uma fase de importantes transformações capitalistas.

Em outras palavras, os principais grupos oligárquicos regionais, marcadamente atrelados ao modelo primário-exportador⁷⁵, tinham na perpetuação do Estado oligárquico na região um importante instrumento para continuar retirando boa parte do excedente gerado internamente (a maior parte deste excedente, contudo, continuava sendo canalizado para fora

⁷⁵ Importa pouco aqui o fato de que, a começos do século XX, já estava consolidado o deslocamento do maior mercado consumidor dos principais produtos nordestinos (açúcar e algodão), do exterior propriamente dito para o Centro-Sul, visto que a pauta de “exportações” nordestinas, para ambos os casos, permanecia, em geral, inalterada.

da região, por meio de mecanismos já anteriormente mencionados) para proveito próprio, mantendo-se, portanto, a elevada concentração de renda para a classe proprietária, elemento estrutural da formação nordestina. Em resumo, o Estado que permanece em atuação no Nordeste, nesse período, é incapaz de realizar, em termos gramscinianos, a “revolução passiva”, ou seja, a incorporação de contingentes expressivos da população à nova dinâmica capitalista brasileira, que, aliás, não vicejava mesmo no Nordeste. Daí o claro sentido das ações das oligarquias nordestinas, em especial a oligarquia agrária algodoeiro-pecuária, nesse período: orientam-se pela preservação, a todo custo, de um Estado imobilista na região.

Desse modo, diante de tal configuração da estrutura de classes no Nordeste, e visto que a incorporação desta região à nova etapa do capitalismo no Brasil — que se processava pela via da produção interna de mercadorias e, especialmente, localizava-se preponderantemente no Centro-Sul — ainda não se fazia necessária, o Dnocs, então o principal órgão da administração pública federal com atuação na região, tornar-se-ia uma presa relativamente fácil da oligarquia algodoeiro-pecuária⁷⁶. Os diversos mecanismos de captura do Dnocs — de seus recursos, sobretudo, mas também de alguns dos seus mais importantes cargos burocráticos — por essa oligarquia seriam fartamente descritos, especialmente nos anos 50, por uma literatura que se posicionava de maneira contrária a tais formas de apropriação de recursos públicos — vistas como um verdadeiro anacronismo diante do desenvolvimento capitalista que então se processava no país — e que imortalizaria a expressão “indústria da seca”.

Dentre os referidos mecanismos, destacam-se: uma clara inclinação pela construção de açudes, barragens e outras modalidades de represamento de água em propriedades privadas, em especial naquelas de médio e grande portes; a utilização da mão-de-obra alistada nas “frentes de serviços” para fins privados (na construção dessas mesmas obras destinadas ao armazenamento de água, bem como na realização de diversas benfeitorias nas médias e grandes propriedades, especialmente); a compra, por antecipação de crédito, de

⁷⁶ Um outro órgão federal com vultosos recursos e que se constituía, portanto, em mais um alvo para a manipulação da oligarquia rural da região era o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER); e, em menor grau, mas nem por isso de forma desprezível, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), que, com poucos anos de atuação (havia começado a operar em 1948), já era motivo de fartas denúncias, inclusive na Câmara dos Deputados, sobre enfeudamento oligárquico e conseqüente malversação de recursos públicos (especificamente em relação a tais irregularidades, consulte-se, por exemplo, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1959, v. XXI, p. 354-363).

mantimentos destinados aos flagelados, junto aos grandes comerciantes locais — que, na maioria dos casos, eram também grandes fazendeiros —, por preços sobrevalorizados; o alistamento prioritário, nas “frentes”, dos eleitores fiéis aos “coronéis”. Descambando para o lado mais grotesco, menciona-se a inclusão de obras (normalmente as de caráter público) e alistados, ambos “fantasmas”, nos relatórios de execução.

Ressalte-se, também, que muitas vezes os pagamentos aos alistados davam-se em forma de alimentos (adquiridos pelo mecanismo já anteriormente descrito), o que contribuía para a permanência do padrão de baixa monetização geral dessa estrutura econômica. Os recursos do governo, ao chegarem comumente com atraso, destinavam-se, grosso modo, ao pagamento dos comerciantes, o que servia também para reforçar a elevada concentração de uma renda já escassa. Além disso, a mão-de-obra, desocupada devido ao quadro de estiagem prolongada, era habitualmente recrutada para as “frentes” somente após seus poucos recursos esgotarem-se em esforços vãos de semeaduras consecutivas à espera das chuvas.

Também a construção de uma considerável rede de estradas não pavimentadas no polígono das secas, um dos êxitos relativos do Dnocs, atendia aos interesses de manutenção daquela estrutura econômica, posto que serviam principalmente para a circulação do produto algodão, cultivado em expressão nas médias e grandes fazendas. Os demais produtos agrícolas, basicamente vinculados à agricultura de subsistência, não necessitavam de tais estradas ou delas necessitavam muito pouco: gerando, somente quando possível, pequenos excedentes comercializáveis, tinham como destino as feiras locais. Em relação a tais estradas, enfim, pode-se afirmar que, quando muito, em épocas de calamidades, proporcionavam o acesso mais rápido de agentes do governo aos espaços onde viviam as populações atingidas.

Porém, é a análise das ações concernentes à “solução hidráulica”, peça emblemática das políticas públicas para tratar do que então se entendia como a questão nordestina, que fornece a chave para o entendimento do movimento de amplo reforço do *status quo* vigente na região. Afinal, entre 1909 e 1950, período áureo da atuação do Dnocs — o que, a rigor, simbolizava a clara hegemonia da oligarquia agrária algodoeiro-pecuária no Nordeste —, de um total de 450 açudes construídos, 317 (ou 70,4%) eram do tipo em sistema de cooperação, ou seja, foram construídos em propriedades privadas. Já no período de 1951 a 1963, em que se assiste uma reação mais forte contra o caráter oligárquico do Estado na região, essa mesma relação salta para 77,2% (de um total de 333 açudes construídos, 257 o

foram em regime de cooperação), o que demonstrava o próprio encastelamento dos grupos oligárquicos no aparelho de Estado⁷⁷ (veja-se Tabela 1). Oliveira (1993, p. 55-56) afirma que a oligarquia algodoeiro-pecuária havia plantado raízes mais profundas no Ceará. Daí o controle do Dnocs por políticos cearenses ligados a essa mesma oligarquia, quando não seus legítimos representantes (a transferência progressiva do poder, da sede do órgão, instalada na capital federal, para a cidade de Fortaleza, foi apenas um dos capítulos desse controle⁷⁸). Com efeito, entre 1909 e 1950, dos 133 açudes públicos construídos, 44 (ou 33,1%) o foram em território cearense. Ainda mais significativo é que, nesse mesmo período, de um total de 317 açudes feitos em regime de cooperação, 256 (ou 80,8%) o foram no Ceará (veja-se Tabela 1). Apesar desse estado possuir uma enorme parcela de seu território na área semi-árida (92,5%) — aumentando ainda mais essa parcela quando se trata do polígono das secas, isto é, aproximando-se dos 100% — e dos seus expressivos contingentes populacionais, não é possível explicar por completo, somente com base em tais informações, tamanha prevalência dos interesses de um estado da federação nas ações do governo central na região se não se leva em conta que a oligarquia algodoeiro-pecuária, em geral forte em todo o Nordeste, havia feito do espaço cearense o seu “quartel-general”.

Ademais, não é preciso grande imaginação para vislumbrar que o próprio mecanismo dos “prêmios”, concedidos pela Iocs, depois Ifocs⁷⁹ e por fim Dnocs a particulares para a construção de açudes em suas propriedades (em regime de cooperação, portanto) já dava lugar a descabidas fraudes contra os fundos públicos (por meio da sobrevalorização das despesas dos agentes privados), sobretudo por parte dos grandes proprietários de terras. A desfaçatez típica dos beneficiados pelos desvios e fraudes dos fundos públicos, bem como a reincidência costumeira dessas práticas, configurava uma situação de verdadeiro descalabro,

⁷⁷ Cabe informar, adicionalmente, que, em relação à capacidade máxima de acumulação, havia um claro predomínio da açudagem pública. Os 265 açudes públicos construídos entre 1909 e 1981 respondiam por 12.279.647.000 m³ de água, enquanto que os 596 açudes construídos em sistema de cooperação, no mesmo período, respondiam por 1.270.038.671 m³ de água (DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS, 1982, p. 137-154). Esse grande volume de água representado pela açudagem pública, destituído, no entanto, de outras medidas (como a irrigação), servia tão-somente para uma fixação letárgica de contingentes populacionais a áreas do semi-árido.

⁷⁸ O desfecho desse processo deu-se quando da transformação do Dnocs em entidade autárquica, por meio da Lei n° 4.229, de 01/06/1963. Essa lei mantinha a capital federal como sede “de direito” do órgão, porém já definia a cidade de Fortaleza como sua sede provisória. Na prática, contudo, a capital cearense já vinha sendo a sede “de fato” do Dnocs.

⁷⁹ Os “prêmios” da Ifocs variavam de 50 a 70% do orçamento das obras dos açudes (CARVALHO, 1988, p. 211).

alimentando, inclusive, o anedotário popular que, ante a uma situação em que se verificava que diversos açudes tinham sido “construídos” mais de uma vez nos mesmos locais (com recursos públicos, evidentemente), forjava expressões do tipo “açudes com mais de um andar”.

Quanto à “solução hidráulica”, por fim, cabe salientar que os médios e grandes açudes públicos efetivamente construídos destinavam-se, em tese, não apenas ao consumo humano e do gado, como também à irrigação pública, com o objetivo de potencializar a produção agrícola do semi-árido. Contudo, ocorre que a uma política de açudagem com relativo êxito — dados o grande número de açudes construídos e o grande volume de água armazenada — não se seguiu uma vigorosa política de irrigação pública, o que exigiria, por certo, uma considerável desapropriação de terras. Aqui também não se torna preciso grande dose de imaginação para constatar a forte oposição que a idéia da irrigação pública, nesses moldes (isto é, estando nela embutida a idéia da desapropriação de terras), despertou junto à classe proprietária de terras, em especial os grandes proprietários. A oligarquia agrária, mesmo estando na defensiva e recebendo o “duro golpe” — para suas pretensões de manutenção, a todo custo, da dominação que exercia — da intervenção planejada do Estado na região, ao final dos anos 50, ainda ofereceria uma considerável resistência, principalmente no Congresso Nacional, onde seus interesses encontravam-se bem assentados. Com efeito, os representantes parlamentares dessa oligarquia lograriam derrubar, na Câmara dos Deputados, a inícios dos anos 60, o projeto de lei que visava disciplinar a irrigação pública no Nordeste — com a conseqüente desapropriação de terras —, encaminhado ao Congresso pela então recém-criada agência de planejamento, a Sudene. Em suma, para Carvalho (1988, p. 213), eram tímidas, em geral, as tentativas governamentais de proporcionar, para o conjunto da população, um maior aproveitamento das águas armazenadas, justamente para não contrariar os interesses hegemônicos da oligarquia algodoeiro-pecuária.

Neste ponto, vale ressaltar que muitos técnicos de prestígio do Dnocs opunham-se à sua captura pelos setores oligárquicos e também àquela política específica de açudagem executada pelo órgão. A resistência dos quadros técnicos, todavia, não foi suficiente — e nem poderia ser, dada a própria conjuntura — para impedir a capitulação final do Dnocs. Os próprios estudos técnicos do meio físico, que tanto celebrizaram o órgão, passaram então para

um segundo plano, transformando-se numa espécie de “filho enjeitado”⁸⁰ (OLIVEIRA, 1993, p. 53).

Abstraindo-se, porém, a importante questão da captura do Dnocs, cabe afirmar que apesar de toda a competência e do esforço do seu corpo técnico, o fato é que, em quase meio século de atuação, já se havia avançado muito no conhecimento dos aspectos físicos do semi-árido, mas praticamente nada no que concerne ao entendimento amplo da sua estrutura econômico-social. A rigor, as preocupações com as conseqüências sociais das secas tomavam conta não apenas do Dnocs, mas do próprio governo central, que adotava diversas medidas preventivas, além das já bastante conhecidas medidas de socorro imediato.

Não se pretende aqui negar o caráter verdadeiramente emergencial e até mesmo dramático das secas, tão bem retratado na narrativa dos seus cronistas, e muito menos afirmar que em relação a calamidades desse tipo não se deviam adotar ações de socorro imediato às populações atingidas. O que se pretende, na verdade, é realçar o fato de que tais ações, ao passarem ao largo de uma compreensão mais aprofundada sobre a estrutura econômico-social do espaço em que estavam inseridas, tendiam mesmo ao fracasso, pelo menos no que diz respeito a qualquer ideal de modificação estrutural. Sobre as amplas e diferentes medidas elaboradas por quadros técnicos do governo federal, visando o combate preventivo aos efeitos das secas periódicas, assim se pronuncia Carvalho (1988, p. 97):

A estratégia nesse sentido seria fadada ao insucesso, por não contemplar as exigências impostas pelo desenvolvimento em bases capitalistas, das quais não se apercebiam seus autores. Em outras palavras: tratava-se de estratégia voluntarista, ou seja, de estratégia expressa por medidas que, embora pudessem ser tecnicamente corretas, não estavam respaldadas politicamente pelos interesses economicamente fortes. Por isso, o Estado não as colocava em prática.

⁸⁰ Couberam a Miguel Arrojado Lisboa e a José Augusto Trindade, inicialmente, e a José Guimarães Duque, posteriormente, a condução dos grandes estudos do Dnocs. Este último técnico, em seu livro *Solo e água no polígono das secas* (sua primeira edição data de 1949) denuncia, ainda que tangencialmente, as condições socioeconômicas reinantes no semi-árido. Não por acaso, anos mais tarde (1959), na intensidade dos debates que envolveram a criação da Sudene, o senador pela Paraíba, Argemiro de Figueiredo, legítimo representante da oligarquia agrária algodoeiro-pecuária, afirmaria que o projeto da Sudene e as idéias de Celso Furtado eram uma tentativa de implantação das idéias “socializantes” de Guimarães Duque. O referido senador tentaria, por meio de emendas (nº 27 e nº 28) ao projeto de lei que instituía a Sudene (nº 32-C-59), a exclusão do Dnocs do raio de atuação da futura agência de planejamento. Não obteve sucesso, ao final, pela imediata reação que despertou, tanto da parte de expressivos segmentos sociais como da parte dos próprios parlamentares mais engajados à idéia de criação da Sudene (OLIVEIRA, 1993, p. 51; COHN, 1978, p. 143-151; para pesquisa na fonte, consulte-se CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1959, v. XXI, p. 187-196, 352-353, 570-574).

Em relação ao período ora analisado, em que emerge uma certa questão nordestina, associada ao fenômeno das secas, cabe analisar também o que se passava com a outra importante estrutura econômica do complexo nordestino, qual seja, a economia açucareira. Esta, a despeito de enfrentar uma lenta e secular estagnação, postava-se sempre à espera de possíveis brechas no mercado internacional, com as quais lograva recuperar parte de suas exportações diminuídas, para em seguida, no entanto, perdê-la novamente, tão logo se desse o pronto restabelecimento da oferta internacional do produto⁸¹. E, já no último quartel do século XIX, o Centro-Sul do país, em expansão, irá se constituir no principal mercado consumidor do açúcar nordestino.

Há aqui uma curiosidade: as mesmas razões que levam a economia cafeeira a livrar-se progressivamente do trabalho escravo permitem também à economia açucareira um breve período de expansão, que vai do último quartel do século XIX até a segunda década do século XX, representado pela conversão de engenhos em usinas — sobretudo nas duas primeiras décadas do século XX (confira-se Tabela 2) —, com aumento substancial da capacidade produtiva. Mas há aqui também uma diferença fundamental: enquanto a produção cafeeira realiza seu valor no plano externo, é no plano interno que é realizado o valor da produção açucareira, o que ditará a esta última, mais que à primeira, limites claros de expansão, ao menos enquanto perdurar a grande procura externa pelo café brasileiro.

De todo modo, cabe lembrar que o empreendimento açucareiro colonial, com certa base técnica e elevada divisão do trabalho já era, pois, de natureza essencialmente capitalista. A escravidão não significava aí grande contradição com o modo de produção capitalista, na sua etapa mercantil⁸²; tratava-se de uma característica específica do capitalismo em certas colônias, caso do Brasil. A partir da independência política nacional, ocorreram alterações não tão profundas, porém significativas: relativamente à situação colonial, uma parcela maior do excedente econômico gerado pela atividade exportadora passa a ser retida internamente, e é justamente a reiteração dessa condição que irá gerar uma espécie de burguesia agroindustrial, ou proto-burguesia nacional, fenômeno já explicado por Oliveira (1993).

⁸¹ O deslocamento do açúcar nordestino para um plano secundário no mercado internacional, em virtude da preferência pelo açúcar de cana do Caribe e do crescimento da oferta do açúcar de beterraba, já se ia consolidando na segunda metade do século XIX.

⁸² A força de trabalho escrava é contabilizada à forma de um ativo, como explica Furtado (1998).

Tabela 2
Número de usinas em funcionamento no
Nordeste, em 1910 e 1920

Espaço	Número de Usinas	
	1910	1920
Alagoas	6	15
Bahia	7	22
Paraíba	5	2
Pernambuco	46	54
Rio Grande do Norte	4	3
Sergipe	62	70
Total Nordeste	130	166

Fonte: ANDRADE, Manuel Correia de. A terra e o homem no Nordeste. 4. ed. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1980. p. 95.

Aproveitando-se, então, de um momento de expansão, essa burguesia agroindustrial nordestina irá estender os seus tentáculos para outras atividades, destacando-se, a partir daí, a implantação da indústria têxtil. É bastante conhecida a interdependência de demanda que havia entre a agroindústria açucareira e a indústria têxtil (roupas para a força de trabalho e sacarias para o açúcar), mas também vale lembrar que a origem dos capitais era a mesma, isto é, os mesmos ramos familiares. Portanto, já não se tratava mais de uma economia agroindustrial exclusivamente açucareira, ainda que esta permanecesse como a atividade principal, mas sim de uma economia agroindustrial açucareira e têxtil.

Voltando-se à questão dos limites impostos à acumulação do setor agroindustrial açucareiro, válidos também para a emergente indústria têxtil regional⁸³, e lembrando-se, também, o “fechamento” progressivo do mercado nacional sob o comando da burguesia industrial do Centro-Sul — alicerçada no aprofundamento das relações de produção de corte capitalista e na produtividade crescente de sua força de trabalho —, restaria à burguesia agroindustrial nordestina, à semelhança do que ocorria com a própria oligarquia agrária algodoeiro-pecuária (que exercia a hegemonia na região), a tática da manutenção, a todo custo, de suas posições em declínio, destacando-se a utilização de instrumentos de defesa anticíclica de natureza não capitalista, particularmente nas relações de produção, como, por

⁸³ Neste ponto, vale recordar que, a partir dos anos 30, com a crise mundial repercutindo negativamente na produção cafeeira, parte dos capitais paulistas é desviada para outras atividades, com destaque, dentre outras, para a produção de açúcar e de algodão.

exemplo, o “cambão” e o “barracão”⁸⁴. De forma geral, o fenômeno é assim visto por Oliveira (1993, p. 63):

A emergência desse novo ‘Nordeste’ algodoeiro-pecuário vai impor suas próprias leis de reprodução à economia industrial emergente do ‘Nordeste’ açucareiro-têxtil. Premida pelas duas tenazes, da expansão da ‘região’ do café e da emergência e expansão do ‘Nordeste’ algodoeiro-pecuário, a economia burguesa do ‘Nordeste’ açucareiro-têxtil recriou formas de reprodução quase anticapitalistas, com o que se condenou à estagnação.

Ocorre, assim, um curioso fenômeno, no qual a débil burguesia agroindustrial nordestina, enfrentando sérias limitações para sua própria expansão, converte-se rapidamente em mais uma oligarquia regional. Nos anos 30, mais precisamente no ano de 1933, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)⁸⁵, órgão de atuação nacional, sua condição oligárquica será reiterada. Com direção superior composta, nominalmente, quase sempre, de representantes da oligarquia açucareira nordestina, o IAA, por meio de seus sistemas de quotas de produção e de preços mínimos (ambos regionalizados), tratará de dar sustentação aos espaços produtores de açúcar com menor produtividade do trabalho⁸⁶. Esta atitude de pretensa proteção à produção nordestina de açúcar representará, em termos capitalistas, uma verdadeira armadilha, a despeito de satisfazer plenamente os propósitos oligárquicos: as quotas de produção não cumpridas pelo Nordeste serão rapidamente absorvidas por São Paulo. A atuação global do IAA produzia, desse modo, uma situação nacional dicotômica: no Centro-Sul, especialmente no território paulista, atendia aos requisitos da expansão da

⁸⁴ No âmbito da economia agrícola nordestina, o “cambão” corresponde ao trabalho realizado pelos foreiros (pequenos arrendatários não capitalistas) durante o plantio e a colheita da cana-de-açúcar nos engenhos, em troca de salários irrisórios ou mesmo de forma gratuita, como forma de pagamento (foro ou renda) aos grandes proprietários de terras pela utilização de parte das mesmas. Já o “barracão” corresponde a uma forma de “peonagem” — a qual vicejou em grande parte da América Latina — e se estrutura em um sistema de trabalho forçado, devido às eternas dívidas do trabalhador junto ao seu empregador-credor. Por meio de uma série de artimanhas, destacando-se os adiantamentos salariais — quase sempre em formas não-monetárias (os tradicionais “vales”, por exemplo) — e a obrigação de comprar nos armazéns (barracões) do empregador, o trabalhador vê-se irremediavelmente endividado, sem condições de, mesmo no longo prazo, quitar os seus débitos. Estes são ainda de caráter hereditário, fazendo lembrar assim a figura do servo medieval, sem que aquele trabalhador tenha, contudo, sequer os direitos deste último.

⁸⁵ Antecedendo a criação do IAA, mencionam-se algumas intervenções estatais menores do governo revolucionário no setor produtivo canavieiro e, com maior destaque, a criação da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar e da Comissão de Estudos sobre o Alcool-Motor, ambas em 1931 (INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL, 1972, p. 61-76).

⁸⁶ Estudos elaborados por técnicos do próprio IAA demonstravam que os diferenciais da produtividade média do trabalho na agroindústria da cana, entre o Nordeste e São Paulo, não eram grandes em relação à atividade exclusivamente industrial (a usina), mas sim quanto à atividade agrícola propriamente dita (produção de cana), com tendência de alargamento desses diferenciais. Residia aí, portanto, o problema principal da agroindústria açucareira nordestina.

produção do açúcar nos moldes capitalistas; no Nordeste, estendia um “manto protetor” sobre a oligarquia açucareira⁸⁷. Enfim, ressalte-se que, no processo de exacerbação das desigualdades regionais, a indústria nordestina tradicional passa a atuar no limite de sua expansão, ao manter uma elevada taxa de exploração da sua força de trabalho (baixíssimo poder de monetização da classe trabalhadora) e, com isso, impedir praticamente a expansão do próprio mercado regional. Trata-se, pois, de uma crise de acumulação capitalista da estrutura econômica tradicional do Nordeste.

A criação, bem como as diversas formas de atuação, de outros organismos estatais, a exemplo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), em 1945⁸⁸, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948⁸⁹, e o BNB, em 1952⁹⁰, não provocaram, em geral, alterações de grande monta na estrutura econômico-social da região e tampouco significaram grande transformação na maneira de se compreender a problemática nordestina. Neste ponto, merece maior destaque a criação do BNB. Apesar de representar já um certo avanço político-institucional, pode-se afirmar, seguramente, que o novo órgão, tanto em sua concepção como em suas próprias atribuições previstas em lei, encontra-se ainda vinculado à visão global do “Nordeste das secas”. Não por acaso, sua área de atuação será o polígono das secas — justamente a mesma área de atuação do Dnocs, ou seja, o espaço por excelência da dominação oligárquica agrária — e sua sede será Fortaleza, uma das capitais nordestinas inseridas no “polígono” e também uma das menos industrializadas. Ora, a então combatida indústria nordestina, debatendo-se para sobreviver, diante da invasão, na região, dos produtos industrializados pelo Centro-Sul, localizava-se sobretudo no litoral oriental, particularmente em Recife e Salvador (considerando-se a atual divisão regional oficial e não a que vigorava à época). Desse modo, o grosso do parque industrial nordestino ficaria, nesse momento, fora do raio de ação da nova instituição.

⁸⁷ Retrospectivamente, não deixa de ser curioso imaginar qual teria sido a verdadeira autonomia da burguesia agroindustrial nordestina e de seus capitais, caso não fosse submetida aos interesses da “aliança” entre a burguesia industrial do Centro-Sul e a oligarquia agrária da própria região nordestina. Talvez os obstáculos fossem outros, também, e de uma ordem mais complexa, passando, seguramente, pelas relações de mediação do Estado enquanto ente capitalista global.

⁸⁸ Decreto n° 8.131, de 03/10/1945. No entanto, a Chesf só foi organizada posteriormente, em 1948.

⁸⁹ Lei n° 541, de 15/12/1948. A CVSF foi depois transformada na Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), em 1967, e, por fim, na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), em 1974.

⁹⁰ O BNB só começou a operar efetivamente em 1954.

Aliás, a natureza do novo órgão é revelada desde o início, ou seja, desde a primeira exposição de motivos⁹¹ feita pelo então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, a Getúlio Vargas, pleiteando sua criação. Nessa exposição, o ministro aborda, entre outros assuntos, as dificuldades efetivas de crédito para as atividades produtivas do espaço nordestino castigado pelas secas (os altos juros dos bancos particulares e a inadequação das instituições públicas de crédito às condições nordestinas) e o equívoco da “solução hidráulica” como um fim em si mesmo. E conclui:

Ressente-se, pois, o Nordeste, mais do que outra qualquer região do país, da falta de crédito adequado às suas necessidades e peculiaridades regionais, justificando-se, assim, a meu ver, a ampliação dessa assistência, como fator de real e seguro combate às conseqüências das secas. [...] O Banco do Nordeste do Brasil teria, por objetivo precípua [...] o financiamento das safras agrícolas, principalmente através das cooperativas, o estímulo à sua fundação, as obras de irrigação, aquisição de maquinaria agrícola, construção de silos, exploração de plantas econômicas adaptadas à região semi-árida, enfim, uma rede de serviços previstos em lei, mas até agora sem andamento, certamente por falta de órgão financiador adequado às peculiaridades e sistema de trabalho da região do Nordeste. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 1958, p. 37-38)

A Lei n° 1.649⁹², de 19/07/1952, que cria o BNB, ratifica plenamente essa condição, conforme se pode depreender dos seus seguintes dispositivos:

Art. 1°. É o Poder Executivo autorizado a promover todos os atos necessários à constituição do Banco do Nordeste do Brasil, como um dos órgãos de execução do programa assistencial previsto no art. 198 da Constituição.

.....
Art. 8°. O Banco do Nordeste do Brasil prestará assistência, mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter reprodutivo [...]

.....
Art. 18. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e outros órgãos públicos prestarão ao Banco a assistência técnica que estiver ao seu alcance.

.....
Art. 24. É vedado ao Banco do Nordeste do Brasil conceder empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas que não sejam estabelecidas no polígono das secas ou que não tenham atividades na referida área. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 1958, p. 539-549)

Portanto, o BNB será, fundamentalmente, em seus primórdios, uma instituição de crédito, voltada para o setor produtivo localizado no polígono das secas, com maior capacidade de adequação às peculiaridades da economia regional, relativamente às demais

⁹¹ Exposição de Motivos n° 376, de 25/04/1951 (Anexo B).

⁹² Para a leitura da íntegra dessa lei, veja-se Anexo C.

instituições públicas e privadas de crédito. Saliente-se que a questão do crédito era realmente relevante: dos recursos previstos em lei, disponíveis para o referido setor produtivo, e administrados, à época, pelo Banco do Brasil, uma parte simplesmente não era aplicada (por inadequações diversas) ou era mesmo desviada para outras finalidades, em outras áreas do território nacional. Tratava-se, enfim, de fazer valer o dispositivo legal⁹³ já existente, que regulamentava o fundo público de reserva incluído no plano de defesa permanente contra os efeitos das secas (ou seja, o Art. 198, § 1º, da Constituição Federal de 1946, já anteriormente citado), e que elencava, para tanto, várias atividades produtivas como passíveis de empréstimos. Daí o avanço político-institucional representado pelo novo órgão. Avanço que será certamente maior quanto às realizações do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), órgão do BNB criado em 1955. Dele sairão estudos pioneiros da renda na região e alguns diagnósticos setoriais da indústria nordestina, notadamente daqueles ramos em situação de crise. Também o Etene será responsável pela realização de importantes cursos para a formação de técnicos em desenvolvimento econômico no Nordeste.

A característica central na concepção do BNB (reforço às atividades produtivas, mediante empréstimos em condições mais adequadas) decorria certamente de estudo técnico que havia sido feito, no âmbito do Ministério da Fazenda, para embasar a aludida exposição de motivos. Nesse trabalho, chegava-se à conclusão de que o principal problema da economia nordestina (ou pelo menos daquela parcela da economia sujeita ao fenômeno das secas) era a falta de crédito para a produção ou, na melhor das hipóteses, um crédito não adequado às suas características. Apesar de já se notar aí um progresso na análise da questão regional – no sentido de que as secas não são mais apontadas como o principal problema da região –, tal progresso é, até certo ponto, frustrante: por trás do diagnóstico da debilidade creditícia, há o pressuposto de que não se faz necessária a modificação da estrutura econômica vigente; é preciso apenas fazê-la funcionar adequadamente. Ademais, ainda em relação ao BNB, a natureza de executor das medidas (preventivas) contra os efeitos das secas estava ressalvado, de imediato, na lei que o instituía. Ainda que sua modalidade de atuação fosse diferenciada daquela do Dnocs, representava muito mais um reforço das referidas medidas do que a sua superação.

⁹³ Lei nº 1.004, de 24/12/1949 (Anexo A).

Por fim, cabe revisitar, de forma sintética, a controvérsia quanto às origens do planejamento regional no Brasil, à guisa de arremate desta análise geral da atuação do Estado brasileiro no espaço nordestino, nessa longa fase que antecede a emergência da planificação regional como “terapêutica” para tratar da questão nordestina. Desse modo, vale ressaltar que, do lado oposto à linha de pensamento adotada neste estudo, postam-se alguns enfoques teóricos que, ao também se debruçarem sobre a problemática nordestina, optam por conferir às ações regionais dos diversos organismos estatais precedentes à Sudene (já anteriormente citados), sobretudo do Dnocs e do BNB, o *status* de primeiras manifestações do planejamento regional. Essa linha teórica não nega, em geral, que a criação da agência estatal de planejamento para a região tenha representado uma espécie de “salto qualitativo”; contudo, faz questão de enfatizar que as ações anteriores à criação da referida agência, principalmente aquelas das duas mais importantes instituições estatais na região, Dnocs e BNB, já continham o germe do planejamento regional, principalmente em relação ao BNB.

Antes de proceder-se a esta análise, é dever lembrar que a controvérsia sobre o planejamento, no mundo ocidental, extrapola em muito a questão das desigualdades regionais; em última instância, diz respeito à validade ou não da adoção da intervenção estatal (no caso, revestida das técnicas de planejamento) numa economia regida pelos princípios do “livre mercado”, ainda que esta intervenção seja feita com a finalidade de salvaguardar o próprio capitalismo⁹⁴. Pois o planejamento no capitalismo pode ser encarado como um “padrão

⁹⁴ O planejamento estatal da economia, no sentido moderno do termo, é fenômeno do século XX. Seus primeiros experimentos concretos datam dos anos 20, na antiga União Soviética, após a consolidação da vitória da Revolução Bolchevique. Essa modalidade inicial de planejamento deu-se, portanto, nos marcos de uma economia centralmente planejada (ou pelo menos era este o estágio que os revolucionários vitoriosos desejavam alcançar). Neste ponto, não é preciso grande aprofundamento para imaginar o horror que a experiência soviética de planificação despertou, naqueles anos, no Ocidente, junto à sua ortodoxia econômica. Para os defensores do mercado livre de restrições, tratava-se de demonstrar a não validade científica da idéia de planificação central da economia, devido à supressão do mecanismo de preços que acarretava, com a conseqüente ineficiência alocativa dos fatores de produção. Logo veio a reação, no próprio mundo ocidental, daqueles que não concordavam com o pensamento ortodoxo, e consubstanciado na tentativa de demonstrar que, ao menos do ponto de vista teórico, a planificação total da economia era possível, o que equivalia a afirmar que se podia prescindir da função alocativa dos preços; a alocação dar-se-ia de outra forma, mas seria igualmente “eficiente”. Para um resumo dessa controvérsia teórica inicial, veja-se Lafer (1975, p. 928). Neste estudo, a idéia de planejamento que se toma é a da modalidade que passou a ser adotada nas economias capitalistas, sobretudo após os terríveis efeitos sociais da Grande Depressão nos espaços centrais do capitalismo, o que implica afirmar que o objetivo do planejamento numa economia capitalista não é sua superação e sim o aperfeiçoamento da alocação dos recursos produtivos, visando a um maior bem-estar social. O que não quer dizer que a simples idéia da adoção dessa modalidade de planejamento não fosse combatida de forma inflamada, pois se apresentava como verdadeira heresia para os dogmas das teorias econômicas clássica e neoclássica. Para uma visão geral do intenso debate teórico que se travou acerca do planejamento, em prosseguimento àquele inicial, porém mais adaptado à realidade das economias capitalistas pós-Grande Depressão, há bons títulos, mas convém conferir as conclusões a que chegam dois expoentes desse debate, em suas obras clássicas: Keynes (1982) e Hayek (1987).

planejado” da reprodução econômica e social, uma forma de reposição transformada dos pressupostos da produção, o que implica transformação qualitativa da mais-valia quando da sua reposição ao processo produtivo, tarefa que cabe ao Estado executar, pois é ele o principal agente capitalista, o único com poderes de regulamentação e regulação.

Porém, esse planejamento executado nas economias capitalistas assume muitos significados, conforme atue nos espaços centrais ou periféricos, o que equivale a dizer que as diversas modalidades de planificação estatal capitalista, apesar de possuírem uma origem comum, revestem-se de especificidades distintas. Em outras palavras, ainda, pode-se afirmar que as necessidades, bem como as condições, das economias capitalistas centrais são, em regra, diferentes daquelas das economias capitalistas periféricas. Mas, ao menos em um primeiro estágio, os planejamentos dos espaços capitalistas centrais e periféricos assemelham-se um pouco mais, exatamente quando o Estado abandona uma atitude passiva diante dos ciclos econômicos, representativa da sua posição de guardião do *laissez-faire*, e passa a engendrar substanciais mudanças econômicas e sociais. Sendo bem-sucedida a planificação capitalista nos espaços centrais, dada a relativa abundância de capitais neles existentes, é de se esperar que daí em diante ocorram tão-somente ações de manutenção e ajustamento. Seguramente não é este o caso clássico dos Estados nacionais da periferia capitalista, marcados por uma insuficiência crônica de capitais (escassez relativa de poupança interna), situação que lhes exige sempre maiores esforços para o alcance de modificações verdadeiramente estruturais do ponto de vista econômico e social, ou seja, aquele mesmo “padrão planejado”. Em outros termos, trata-se, neste caso, de incrementar a planificação para o desenvolvimento econômico em ritmo acelerado, dados os grandes desníveis de renda e bem-estar social que os separam dos Estados nacionais do capitalismo central.

Portanto, em relação ao Nordeste brasileiro, um típico espaço periférico do capitalismo (com o agravante, ainda, de ter sofrido “rebaixamentos” de sua posição na própria hierarquia econômica da periferia capitalista, configurando, assim, um fenômeno de “dependência dentro da dependência”), cabe argüir o seguinte: onde se verifica o tal “padrão planejado” da reprodução econômica e social (ou pelo menos a firme decisão de constituí-lo) na atuação global do Estado na região, até fins da década dos 50 do século XX? Ou, em outros termos, onde se localizam, nas ações estatais na região, o propósito de provocar uma verdadeira transformação estrutural na economia e sociedade nordestinas? Com efeito, diante

das considerações já anteriormente expostas, não resta dúvida de que, para o período em análise, as ações do Estado no Nordeste não continham os elementos essenciais da intervenção planejada capitalista. Na verdade, representavam, por um lado, o desejo de um esforço crescente de racionalização dos gastos públicos para a região, esforço este que ficava, porém, desde o princípio, prejudicado, pela própria multiplicidade de órgãos e pela dificuldade decorrente da promoção de uma coordenação e um controle eficientemente centralizados por parte do governo federal; e, por outro, diziam respeito, no máximo, especificamente nos anos 50, ao que foi qualificado por Robock (1960, p. 5) como uma “transformação na mentalidade regional” — mas jamais numa “nova era”, expressão também utilizada pelo mesmo autor —, especialmente em relação à criação do BNB.

A débil presença, no Nordeste, do Estado enquanto produtor direto — destacando-se os investimentos relativos à Refinaria Landulfo Alves e à Usina de Paulo Afonso, ambas na Bahia — não provocou grandes alterações para o conjunto da região; tais empreendimentos estatais capitalistas assemelhavam-se mais a enclaves econômicos. Tomando-se como referências as formas específicas de atuação das duas maiores instituições estatais na região, o Dnocs e o BNB, essa conclusão torna-se ainda mais patente.

As obras públicas realizadas pelo Dnocs só aparentemente eram investimentos. Abstraindo-se até mesmo a questão das irregularidades verificadas na utilização dos fundos públicos, o fato é que tais obras não se tornaram dinamizadoras da estrutura econômica do “Nordeste algodoeiro-pecuário”. Em outras palavras, não ocorreram transformações estruturais nas esferas da produção, da circulação e da apropriação. As obras públicas do Dnocs não eram, pois, rigorosamente, investimentos públicos de corte capitalista: somente na aparência possuíam caráter infra-estrutural.

Quanto ao BNB, as próprias limitações que lhe foram impostas desde a sua concepção atestam a ausência da idéia da planificação, em bases capitalistas, para presidir as suas ações. Dependendo de escassos recursos orçamentários⁹⁵ (relativamente às necessidades de transformação da estrutura econômica da região) para operar, a atuação do banco circunscrever-se-á, nos seus anos iniciais, essencialmente, ao financiamento das atividades

⁹⁵ Vale dizer, o próprio “Fundo Especial das Secas”. Posteriormente, a questão dos já relativamente escassos recursos orçamentários do BNB seria agravada, em virtude da eliminação do referido dispositivo legal, quando da promulgação da Constituição de 1967.

produtivas já existentes, financiamento este, que pela própria natureza dos recursos, não contemplava investimentos de grande monta, que exigem recursos de longo prazo⁹⁶. Aliás, diga-se de passagem que alguns dos vetos (posteriormente mantidos pelo Congresso) do governo federal a pontos do projeto de lei que instituía o banco apresentavam como justificativa maior o realce da natureza bancária da instituição, ou seja, o fato de que esta deveria operar com lucro. Quanto aos investimentos públicos que normalmente se executavam no Nordeste, prosseguiram as justificativas governamentais, estes continuariam a cargo do Dnocs.

Mas talvez aquilo que mais revele o caráter inicial do BNB seja mesmo a definição da sua área geográfica de atuação: o banco é criado para financiar a estrutura produtiva exclusivamente inserida no polígono das secas, o que equivale a afirmar que a instituição deverá dar suporte às atividades agropecuárias típicas desse espaço, excluindo-se, portanto, do seu raio de ação originário, a parte mais representativa do parque industrial nordestino (agroindústria açucareira e indústria têxtil), que se localizava na área litorânea oriental. Apesar de ser feita menção, algumas vezes, na disposição legal sobre as atividades a serem contempladas com empréstimos pelo banco, a atividades industriais, curioso é saber que tipo de atividade industrial poderia instalar-se e permanecer no polígono das secas, quando até mesmo aquela parcela mais importante do parque industrial nordestino encontrava-se em franca crise. O fomento às atividades industriais do polígono, conforme previsto na criação do banco, assumia, assim, contornos de uma farsa, o que remete à própria captura do BNB, conquanto que parcial, pela oligarquia agrária, particularmente do Ceará⁹⁷.

⁹⁶ Uma certa reorientação dos empréstimos do BNB, com alargamento dos prazos, só ocorreria com a aprovação da Lei n° 3.692, de 15/12/1959, que instituiu a Sudene, mais precisamente em seu art. 28 (veja-se em Anexo D).

⁹⁷ A oligarquia agrária nordestina, mais poderosa nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia, possuía, no Congresso Nacional, uma representação bastante atuante e de caráter suprapartidário — embora a agremiação política preferencial fosse o conservador Partido Social Democrático (PSD) —, como se pode perceber pelo próprio conteúdo da Lei n° 1.004 (confira-se em Anexo A), cujo projeto foi de autoria do deputado Paulo Sarasate, do Ceará. Um bom painel ilustrativo da captura do Banco do Nordeste por essa oligarquia pode ser visto em Banco do Nordeste do Brasil (1958, p. 203-537), onde são relatados os embates travados no Congresso Nacional entre as bancadas dos estados nordestinos, bem como a mobilização política de setores das classes dominantes nordestinas, especialmente do Estado do Ceará, cada qual reivindicando para seu estado a localização da sede do banco, bem ao gosto de um bairrismo estadual notoriamente irresponsável ou mesmo cretino. Cabe salientar que no projeto de lei que propunha a criação do banco, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso, não constava a localização exata da sede do banco: a determinação desta caberia ao governo federal, em momento posterior. Rapidamente, a bancada cearense se mobilizou, pleiteando e aprovando a localização da sede para Fortaleza, através de emenda parlamentar. Igualmente rápida foi a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados: lá chegando em 31/10/1951, foi aprovado e enviado ao Senado Federal em 24/12/1951, depois de passar por quatro comissões, cujos relatores foram todos deputados cearenses.

Não por acaso, após a brevíssima presidência do economista Rômulo de Almeida⁹⁸ (a quem coube, na verdade, grande parte da criação intelectual da instituição, bem como a defesa de um padrão técnico mais elevado na sua gestão, o que colocaria limites à utilização do banco por setores políticos tradicionais), a direção superior do banco será entregue, preponderantemente, a representantes da oligarquia algodoeiro-pecuária cearense. É somente após quase uma década de sua criação, mais precisamente em 1961, que o BNB passará a fazer parte da intervenção planejada do governo federal na região, por conta da aprovação do I Plano Diretor da Sudene; a área geográfica de ação do banco passará a ser, então, a mesma da agência regional de planejamento⁹⁹ (do Maranhão à Bahia e mais a porção norte de Minas Gerais) e sua atuação terá um incremento no que concerne aos financiamentos de longo prazo aos empreendimentos industriais da região¹⁰⁰.

⁹⁸ Em 29/04/1953, Rômulo, então membro da Assessoria Econômica da Presidência da República, foi designado presidente da Comissão Incorporadora do BNB, cuja missão era cuidar da subscrição pública do capital para a formação do banco. Em 15/01/1954, toma posse como seu presidente. Porém, já em 27/08/1954, após o suicídio de Getúlio Vargas, entrega o seu cargo ao vice-presidente que assumia, Café Filho, cujas ligações com setores golpistas da União Democrática Nacional (UDN), principal partido político porta-voz do liberalismo econômico no Brasil e adversário de Vargas, causavam verdadeira repulsa a Rômulo.

⁹⁹ Conforme art. 28 da Lei n° 3.995, de 14/12/1961, que aprovou o I Plano Diretor da Sudene (confira-se em Anexo E).

¹⁰⁰ O próprio Rômulo de Almeida, posteriormente, aventou a possibilidade de uma antecipação ao “projeto Sudene”, se não ocorresse o triste desfecho do segundo governo Vargas. De fato, já em 1953, Rômulo inovava, ao abordar aspectos cruciais do problema dos desequilíbrios regionais, incorporando elementos da teoria cepalina, em seu *Planejamento do combate às secas* (documento comumente creditado ao BNB, mas, para efeito das referências bibliográficas deste estudo, atribuído ao seu verdadeiro autor). Ora, Almeida havia se tornado um entusiasta da idéia do planejamento global para a economia brasileira — tendo mesmo se antecipado a Celso Furtado nesse aspecto — e, muito provavelmente, ele e outros nordestinos que compunham a Assessoria Econômica da Presidência devem ter convencido Vargas a iniciar estudos no sentido de viabilizar a planificação global da economia nordestina. Todavia, afora as enormes dificuldades políticas para fazer prevalecer na sociedade brasileira a ideologia da planificação global, também Vargas, ao que tudo indica, não estaria ainda totalmente convencido da necessidade de uma solução para a questão nordestina, ao estilo da concepção de intervenção planejada do fim do governo Kubitschek e início dos anos 60, conforme se pode depreender das limitações impostas à atuação do BNB, quando de sua criação (Mensagem n° 363, de 1951, encaminhada pela Presidência da República ao Congresso Nacional) e, a rigor, de sua própria visão acerca das desigualdades regionais: “Não devemos, por espírito de ingênuo igualitarismo ou distributismo desavisado, retardar o progresso das zonas presentemente mais pujantes do país, simplesmente para ajudar as demais, pois que seria comprometer o crescimento da nação como um todo e assim o próprio futuro das regiões mais atrasadas” (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 1958, p. 149). O estudioso Hans W. Singer, já em 1953, ao proceder a um diagnóstico da economia nordestina, mostrava-se cético quanto às possibilidades dessa “harmonia a longo prazo”, na hipótese de continuidade do processo então em curso: “Mesmo se se aceitar a necessidade de elevar os níveis de vida do Nordeste, por motivos de bem-estar, sociais ou econômicos, é de confiar na ‘infiltração’ dos benefícios do progresso das regiões mais adiantadas para o Nordeste. Não há, entretanto, evidência de que tal ‘infiltração’ tenha ocorrido. Desde 1939, a posição do Nordeste se tem deteriorado, enquanto a de outras áreas como São Paulo e outras têm melhorado substancialmente. No presente, parece que a disparidade entre o Sul e o Nordeste é demasiada grande, e os laços entre as duas economias demasiados fracos, a fim de permitir um processo de ‘infiltração’” (SINGER, 1962, p. 81-82).

Desse modo, não deve restar dúvida de que as ações do Dnocs e do BNB, anteriores à intervenção planejada do Estado no Nordeste, não se revestiam de características essenciais da planificação econômica estatal e, portanto, não podem ser apontadas como o prelúdio do planejamento regional¹⁰¹. A própria conjuntura política, social e econômica assim o demonstrava: especialmente em relação à época de maior atuação do Dnocs (apogeu da “solução hidráulica”), assistia-se, no mundo ocidental, à pululação das teorias anti-planejamento, algumas de caráter virulento, tendo mesmo as idéias de John Maynard Keynes sido apresentadas, em certos meios acadêmicos mais ortodoxos, como uma variante do socialismo.

Especificamente em relação ao BNB, sobretudo após a sua captura parcial por setores oligárquicos, não se verifica nenhuma concepção mais ampla de planejamento. As idéias mais profícuas da instituição partiriam quase sempre do Etene — aliás, mais uma das inspirações de Rômulo de Almeida, quando da formulação do banco —, mas não encontrariam grande ressonância na sua direção superior. Exemplo disso é a proposta de planejamento global feita para o Nordeste por Robock (1955), técnico da Organização das Nações Unidas (ONU) em missão internacional de cooperação técnica junto ao BNB, mas que trabalhava mais diretamente no Etene. Nessa proposta, o autor elencava, de imediato, uma série de entraves para a compreensão ampla da problemática nordestina: ausência de planejamento regional, de pessoal qualificado e de critérios mais científicos para tratar dos problemas regionais; programas com alcance limitado; falta quase absoluta de coordenação centralizada dos programas regionais e do estabelecimento de prioridades para os mesmos. Já em uma nova missão de cooperação técnica internacional junto ao BNB, dessa feita em 1960 (seis anos após o início das operações do banco, portanto) o mesmo técnico fazia referência à grande necessidade de aumento dos recursos para investimentos na região (ROBOCK, 1960, p. 12-13). Em outros termos, persistiam graves entraves para a emergência da planificação regional. Entretanto, acaso alguma dúvida ainda persista quanto às verdadeiras origens da intervenção estatal planejada na região, compare-se os respectivos alcances do instrumento legal que instituiu o BNB (Lei n° 1.649, de 19/07/1952, em Anexo C) com os daqueles que

¹⁰¹ Em contrário, particularmente quanto à criação do BNB, consulte-se, por exemplo, Robock (1964), Costa (1973), Pinto (1977), Holanda (1979) e Souza (1979). Já Hirschman (1965) prefere salientar que, apesar do avanço representado pelo advento do banco de fomento, relativamente às agências governamentais anteriores que atuavam na região — à exceção da Chesf, desde cedo portadora de excelência técnica —, a atuação da nova instituição era marcada por certas ambigüidades (dentre as quais sobressaía a quase inexistência de financiamento a longo prazo para atividades produtivas — reveja-se Nota n° 88), não se constituindo, pois, em um veículo de reforma do Estado para a região.

aprovaram a Sudene (Lei n° 3.692, de 15/12/1959, em Anexo D) e seu I Plano Diretor (Lei n° 3.995, de 14/12/1961, em Anexo E), ressaltando-se, nestes últimos, com a finalidade de estimular as inversões produtivas na região, respectivamente, a instituição de vantagens fiscais e a criação do sistema de incentivos financeiros; este, por sua vez, oriundo de deduções no imposto de renda devido por pessoas jurídicas à União¹⁰², vale dizer, de renúncia fiscal desta, e que ficaria conhecido como mecanismo 34/18¹⁰³, sendo posteriormente transformado no Fundo de Investimentos do Nordeste¹⁰⁴ (Finor).

Enfim, cabe esclarecer que em relação ao Nordeste brasileiro, região marcada por relações de produção arcaicas — algumas delas de natureza capitalista, porém já superadas; outras, no mínimo, de natureza nem tão capitalista assim — e pelo exercício de uma dominação de feições nitidamente oligárquicas, por parte de suas classes hegemônicas, seria curioso, senão engraçado mesmo, imaginar que tipo de apoio ou endosso essas mesmas classes dariam, àquela época, a propostas de planejamento global para a região, vale dizer, a uma intervenção de caráter amplo do Estado no espaço nordestino, visando modificar profundamente suas estruturas econômico-sociais.

3.2 PRINCIPAIS DETERMINANTES E CONDICIONANTES DA NOVA VISÃO DA QUESTÃO NORDESTINA E DA INTERVENÇÃO PLANEJADA

No plano mundial, mais especificamente no campo do pensamento econômico, cabe destacar, de imediato, a ascensão do keynesianismo, em substituição a importantes dogmas das escolas clássica e neoclássica. Ressalte-se, desde já, que o termo keynesiano assumiu, historicamente, um caráter ambivalente: *stricto sensu*, refere-se tão-somente à teoria enunciada pelo próprio Keynes e, assim sendo, muito do que é rotulado como keynesiano rigorosamente não o é (talvez o exemplo mais característico desse equívoco parta de

¹⁰² Tais deduções seriam posteriormente ampliadas para o universo das pessoas físicas, por intermédio do art. 14 da Lei n° 4.357, de 16/07/1964 (MOREIRA, 1979, p. 97).

¹⁰³ Em virtude do art. 34 da referida Lei n° 3.995, de 14/12/1961, e do art. 18 da Lei n° 4.239, de 27/06/1963 (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1979, p. 65-66, 81-83).

¹⁰⁴ Decreto-lei n° 1.376, de 12/12/1974 (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1979, p. 223-236). Este Decreto-lei, na verdade, deu roupagem nova a uma série de fundos preexistentes, tratando também de instituir, no que diz respeito ao aspecto macrorregional, o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam).

determinadas abordagens que, ao buscarem travar uma luta sem tréguas contra o chamado *Welfare State*, terminam por designá-lo “Estado keynesiano”); *lato sensu*, porém, cabe admitir que a obra de Keynes realmente extrapolou suas intenções originais (ainda que estas não fossem nada modestas), o que equivale a afirmar que, ao contribuir decisivamente para tornar anacrônica a visão liberal de Estado, a teoria keynesiana serviu de suporte para o desenvolvimento dos aparelhos estatais e das políticas públicas de bem-estar social, sobretudo na Europa Ocidental do segundo pós-guerra. Em outras palavras, ainda, é o caso de se afirmar que, do ponto de vista das políticas de inclusão social, os keynesianos, notadamente aqueles mais vinculados ao enfoque da política fiscal, foram mais “generosos” que seu próprio mestre¹⁰⁵.

Não resta dúvida de que a chamada revolução keynesiana possibilitou uma maior aceitação da intervenção governamental na economia, notadamente em seus ciclos de “baixa”. De fato, os anos 30 do século XX, marcados, em geral, por forte contração econômica e acentuado desemprego nos países capitalistas, seriam desalentadores para a ortodoxia econômica, que, com suas formulações teóricas assentadas em pressupostos clássicos — a “lei de Say”, por exemplo — perdia terreno junto a determinadas lideranças políticas e correntes do meio acadêmico¹⁰⁶. Para alguns, parecia estar ocorrendo a *débâcle* do capitalismo.

¹⁰⁵ Se Keynes teria aprovado ou não essa apropriação de idéias suas para as finalidades políticas da social-democracia européia, é uma boa especulação para os que se dedicam a estudar não apenas sua obra, mas também sua personalidade. Por outro lado, é de certo modo surrealista a tentativa de apresentar Keynes como um adversário do capitalismo. Muito pelo contrário, neste ponto este teórico era conscientemente conservador: a resolução da grave crise econômica e, em especial, do problema do desemprego, somente ocorreriam no âmbito do próprio capitalismo; daí o papel das reformas. Mais do que certas ambigüidades presentes em sua teoria, a incapacidade da ortodoxia liberal em enxergar o Estado como o principal agente capitalista (a serviço do capitalismo, portanto, e com a missão de protegê-lo de suas instabilidades cíclicas) responde por certa incompreensão que, até os dias atuais, suscita o pensamento de Keynes em alguns meios, sendo este ainda apresentado como um “equivocado” que, ao pretender reformar o capitalismo, terminou por colocá-lo em grande perigo. Para uma visão ampliada do debate em torno das idéias keynesianas e de algumas de suas repercussões mais atuais, veja-se, por exemplo, Santos (1991, f. 84-176; 1998); consulte-se, também, Amadeo (1992) e Biven (1990).

¹⁰⁶ Tradicionalmente, a ortodoxia liberal vê as depressões econômicas como fenômenos purgativos, o que significa dizer que, a longo prazo e de acordo com a visão de automatismo do mercado, o próprio capitalismo corrige as disfunções e retorna a uma situação de normalidade. Dentro desse enfoque, cabe aos governos, além do bom manejo da política monetária, torcer para que o “estado de confiança” da classe empresarial volte a um patamar satisfatório, a fim de que possa ser restabelecida a atividade econômica em sua integralidade. Quanto ao resto, trata-se de esperar ... e só!: “[...] um curso de ação que é mais fácil quando apoiado por uma renda fixa e periódica” (GALBRAITH, 1979, p. 212). Assim, há de se convir que, no período da Grande Depressão, abordagens desse tipo não contivessem qualquer apelo substancial. Ao contrário, até mesmo nos meios acadêmicos suscitava inquietudes, pois a passividade em geral recomendada aos governos, naquele momento, soava a uma completa irracionalidade (embora para os liberais a verdadeira irracionalidade consista em não ter a devida paciência para com o ajuste automático do mercado). Anos mais tarde, para contrabalançar a visão dominante — de diversas correntes, ressalve-se, destacando-se o já clássico 1929, *o colapso da Bolsa*, de John Kenneth Galbraith — que confere às instabilidades cíclicas um caráter inerente ao capitalismo, a ortodoxia

É nesse “vácuo” teórico e político, portanto, que se encaixa a teoria keynesiana, justamente por procurar demonstrar que havia saída para a grave crise, desde que fosse abandonada a postura passiva dos governos diante dos ciclos econômicos. Em outras palavras, caberia ao Estado comandar as políticas anticíclicas destinadas a promover o pleno emprego na economia, cuidando ainda da sua manutenção. Um dos marcos teóricos convencionalmente apontados para essa mudança de padrão é exatamente a publicação da obra máxima de Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, em 1936¹⁰⁷. Pode-se argumentar que os pensamentos keynesiano e clássico/neoclássico não representam pólos opostos perfeitos. Contudo, não se pode deixar de reconhecer que o ataque de Keynes ao pensamento econômico ortodoxo (sepultando a “lei dos mercados”, de Jean Baptiste Say; o “efeito de balança real” — ao qual se atribui que a um declínio dos preços, inclusive dos salários, corresponde um aumento do volume de emprego, só restando então ao desemprego as possibilidades de ser friccional ou voluntário —, de Arthur Cecil Pigou; e enfatizando os papéis da demanda efetiva e do investimento público nos ciclos capitalistas) legitimou a

liberal, mais especificamente a corrente monetarista dos Estados Unidos, liderada por Milton Friedman, trata de colocar em campo imaginação mais fértil e descobre, sem surpresa alguma, que a culpa fora, mais uma vez, do governo (no caso, o norte-americano), o qual, ao gerir irresponsavelmente a moeda, terminou por lançar os Estados Unidos e o mundo capitalista na sua mais séria crise — versão defendida pelo próprio Friedman em *Capitalismo e Liberdade*, publicado em 1962, mas com muito maior ênfase, segundo o próprio autor, em *A monetary history of the United States, 1867-1960*, publicado um ano após, em colaboração com Anna Schwartz; e, mais superficialmente, em *Liberdade de escolher*, publicado em 1979, em colaboração com Rose Friedman, sua esposa. A idéia sustentada é a de que o *Federal Reserve System* (criado pelo Congresso norte-americano em 1913), em plena recessão, falhou estupidamente em não expandir devidamente a moeda, com o que a desconfiança da população em geral em relação à liquidez de seus depósitos bancários cresceu bastante, iniciando-se então uma corrida sem precedentes dessa mesma população contra os bancos, levando a uma sucessão de falências de muitos destes. Friedman prefere enxergar nesse fenômeno mais uma manifestação de concentração de poder nas mãos de poucos indivíduos, algo que o Estado possibilita deveras, o que acarreta, segundo o autor, danos terríveis aos processos econômicos. Curiosamente, Friedman se recusa a discutir as idéias que sustentavam ações como essa, do *Federal Reserve System*. Em outras palavras, como considerar, nos anos de depressão, a firme opção por uma política governamental de expansão monetária extremamente conservadora — pelo eterno temor à inflação — senão como uma das manifestações mais típicas do pensamento ortodoxo liberal? O relativo distanciamento entre as posições deste e de Friedman quanto ao episódio da Grande Depressão torna-se, ao final, de pouca relevância: ambos enxergam nas decisões equivocadas de indivíduos investidos de poder político tanto a permanência como o aprofundamento da crise. Em relação à visão do autor sobre outros eventos monetários, principalmente da história norte-americana, tanto do século XIX como do século XX, veja-se Friedman (1994).

¹⁰⁷ Antes disso, no entanto, mais precisamente entre os anos de 1933 e 1935, Michal Kalecki já publicava alguns estudos em que o incremento da demanda efetiva e do investimento governamental (elementos imprescindíveis da teoria keynesiana) eram destacados frente à situação de depressão econômica. O fato desse pensador trabalhar com uma base teórica marxista pode ajudar a entender por que, mesmo tendo ele se antecipado a Keynes (para quem, diga-se de passagem, o marxismo não passava de uma “doutrina ilógica e insípida”, embora em nenhum momento tenha ele explicado o porquê disso), não ter sido o “príncipe ungido”, pelo pensamento ocidental, para enterrar alguns dogmas da ortodoxia econômica, como a “Lei de Say”. Para uma visão dessa antecipação histórica, ver Kalecki (1980, p. 21-53).

coordenação estatal da economia, conquanto todas essas mudanças ocorressem nos marcos do próprio capitalismo. De fato, dez anos antes da publicação de “*A teoria geral ...*”, em *O fim do laissez-faire*, Keynes (1984, p. 120) já advertia para as falácias inerentes a essa doutrina:

Esclareçamos desde o início os princípios metafísicos ou gerais sobre os quais, de tempos em tempos, se fundamentou o laissez-faire. Não é verdade que os indivíduos possuem uma ‘liberdade natural’ prescritiva em suas atividades econômicas. Não existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que os têm ou aos que os adquirem. O mundo não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse seja geralmente esclarecido; mais freqüentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los. A experiência não mostra que os indivíduos, quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando agem separadamente.

Uma vez que as preocupações da teoria keynesiana diziam respeito, fundamentalmente, aos espaços centrais do capitalismo, teria essa mesma teoria exercido alguma influência sobre os espaços periféricos? A resposta parece afirmativa, desde quando se verifica uma correlação positiva entre a consolidação do keynesianismo e o florescimento de um inovador pensamento latino-americano, ambos os fenômenos ocorrendo no imediato pós-Segunda Guerra. Nunca é demais salientar que, em relação à periferia capitalista, a costumeira transplantação acrítica de categorias científicas originárias de outras realidades sociais, quase sempre muito distintas, constitui-se em tradicional obstáculo ao avanço de qualquer linha de pensamento autônomo. A chamada revolução keynesiana não apenas maculou o pensamento ortodoxo; abriu mesmo um importante flanco, por onde penetraram idéias questionadoras da verdade suprema da máxima eficiência dos mecanismos de mercado.

No entanto, há que reconhecer que, apesar do clima de rebelião teórica contra as doutrinas liberais, instalado com a ascensão e consolidação do keynesianismo, a tarefa dos rebeldes teóricos da periferia capitalista era de natureza mais complexa ou mesmo mais árdua. Afinal, se nos países centrais tratava-se de, em desrespeito aos dogmas liberais, instrumentalizar a intervenção estatal na economia para canalizar poupanças ociosas para o incremento do investimento e do consumo — combatendo, assim, o acentuado desemprego —, nos países periféricos havia tudo por fazer: a partir de poupanças escassas, o Estado deveria coordenar e/ou realizar os investimentos necessários à promoção de uma ampla e articulada industrialização, incrementando substancialmente a acumulação de capital e propiciando verdadeiras transformações estruturais na sociedade. E havia, ainda, que enfrentar a já

secularmente estabelecida divisão internacional do trabalho, assentada, por sua vez, teórica e ideologicamente, nos princípios do “livre comércio”. Em outros termos, se o pensamento keynesiano atendia à situação de então dos países centrais, o estágio dos países periféricos, mais especificamente os latino-americanos, assemelhava-se mais ao clássico caso alemão de consolidação do capitalismo nacional. Havia, pois, que gestar um pensamento que correspondesse a tais expectativas. Coube à Comissão Econômica para a América Latina – Cepal, órgão da ONU criado em 1948¹⁰⁸, com sede em Santiago (Chile), a elaboração e a propagação de um inédito pensamento econômico latino-americano¹⁰⁹, o qual se distanciava consideravelmente dos ensinamentos tradicionais das escolas clássica e neoclássica da ciência econômica.

De forma essencial, as teorias cepalinas apontavam para o entendimento da economia mundial como um conjunto composto de espaços centrais e periféricos¹¹⁰. É o chamado sistema centro-periferia¹¹¹, o qual, busca explicar o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial, assim como a distribuição de seus ganhos, tudo isto sob a égide da divisão internacional do trabalho que passa a vigorar com o advento do capitalismo industrial. O centro é marcado por progresso técnico acelerado numa estrutura produtiva diversificada, com elevação geral da produtividade e relativa homogeneização técnica, ao passo que a periferia, de acordo com sua própria condição constitutiva de supridora de produtos primários e matérias-primas, a baixo custo, para o centro (reforço do mecanismo da acumulação primitiva de capital), caracteriza-se por progresso técnico aplicado somente a algumas atividades (especialização primário-exportadora), grande heterogeneidade técnica

¹⁰⁸ Posteriormente, em 1984, por resolução da ONU, a designação passou a ser Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

¹⁰⁹ Para uma visão abrangente e ao mesmo tempo aprofundada das teorias da Cepal, em conjunto, veja-se o estudo de Rodriguez (1981), o qual orienta, neste trabalho, a apresentação sintética de algumas das mais importantes idéias cepalinas. Já para uma versão-síntese das teorias cepalinas, veja-se o trabalho de Bielschowsky (1996, p. 11-29).

¹¹⁰ Obviamente, além da clara diferenciação e hierarquização entre espaços centrais e periféricos, manifestam-se esses mesmos fenômenos em termos intra-espaciais, o que equivale a dizer que existem diversos espaços centrais e também periféricos, cada qual ocupando uma determinada posição hierárquica na economia mundial. Contudo, para efeito de simplificação, este trabalho optará, por vezes, pelas designações genéricas de centro e periferia.

¹¹¹ As concepções iniciais do sistema “centro-periferia” estão presentes nos estudos do argentino Raúl Prebisch (o qual tornar-se-ia o principal expoente da própria Cepal), desde 1932. Coube a Prebisch a direção do Banco Central da Argentina, em uma época em que a economia argentina sofria, com a Grande Depressão, os impactos típicos de uma economia “reflexa”. O fato é que essa experiência deve ter aguçado seu pensamento para a verdadeira natureza das economias desse tipo. Os termos centro e periferia seriam utilizados explicitamente pelo autor em 1946, antes, portanto, do surgimento da Cepal. Muitas das concepções básicas cepalinas estão, assim, vinculadas às idéias de Prebisch (RODRIGUEZ, 1981, p. 31-35).

nos seus setores produtivos e baixa produtividade média para o conjunto de sua economia. Ademais, ao contrário do centro, onde verificou-se, historicamente, certa harmonização entre os crescentes níveis de produtividade e de renda e as estruturas produtivas, na periferia o padrão de consumo é relativamente independente das estruturas internas de produção, já que tal padrão é transplantado do centro.

Em suma: o centro é composto pelas economias onde penetraram primeiro as técnicas capitalistas de produção, enquanto que a periferia é composta pelas economias marcadas pela permanência da produção considerada atrasada, em termos tecnológicos e organizativos (cujos padrões, vale lembrar, emanam do centro). As economias centrais e as periféricas conformam, assim, uma desigualdade originária, isto é, constituem-se historicamente de acordo com a maneira como o progresso técnico é difundido na economia mundial. Tal desigualdade é inerente à dinâmica mundial do capitalismo.

A base das economias periféricas é, portanto, extremamente frágil: especialização em produtos primários, pouca diversificação, fraca complementaridade inter-setorial e reduzida integração vertical são características dessas economias. Além disso, outro destaque negativo é a baixa produtividade média (a produtividade elevada só se verifica, via de regra, no setor exportador). São chamadas, portanto, de economias primário-exportadoras, que configuram um modelo de desenvolvimento “para fora” (no sentido de que o impulso ao crescimento econômico tem origem no exterior). Ocorre que as divisas auferidas pelas exportações de bens primários são notoriamente insuficientes para promover, dentro do próprio modelo adotado (desenvolvimento “para fora”), o preenchimento daquelas graves lacunas já apontadas. E essas divisas não são suficientes para tanto justamente porque há uma tendência histórica à deterioração dos termos de intercâmbio entre produtos primários (típicos das economias periféricas) e produtos manufaturados (característicos das economias centrais), outra das teses cepalinas, com a qual se buscava mostrar o caráter falacioso da pretensa universalidade dos princípios do denominado livre comércio.

Simplificadamente, a deterioração dos termos de intercâmbio representa a perda, ao longo do tempo, do poder de compra de bens industriais importados por unidade de bem primário exportado. Tomando-se por base a diferenciação das produtividades relacionadas às economias especializadas em produtos primários e em industriais (em desfavor das primeiras), é de se supor que suas rendas reais respectivas diferenciem-se ainda mais. Em

outros termos, a deterioração dos termos de intercâmbio significa que os frutos do progresso técnico tendem a ficar concentrados no centro, de base eminentemente industrial. E, além do centro não transferir à periferia parcela significativa desses frutos, ainda absorve parte expressiva dos frutos do progresso técnico executado naquela (essencialmente localizado nos setores exportadores, vale lembrar), devido à maior resistência à queda de preços e rendas, em momentos de depressões cíclicas, exercida no centro pelos setores mais organizados, ao passo em que na periferia, praticamente inexistindo tal resistência, os preços e rendas logo são comprimidos. A desigualdade estrutural e a diferenciação entre produtividades e rendas médias atuam uma sobre a outra e se reforçam mutuamente. Configura-se, desse modo, uma situação na qual a demanda por bens primários originários da periferia é derivada e dependente da demanda por bens industriais, que ocorre com maior incidência no centro. Com o tempo, porém, a situação se agrava, pois o maior progresso técnico que se verifica no centro, típico das suas atividades de transformação, transborda também para as atividades de produção de bens primários (novas técnicas aplicadas à agricultura e substituição de matérias-primas naturais por sintéticas).

Especificamente em relação às economias periféricas latino-americanas, a Primeira Guerra Mundial, inicialmente, a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, posteriormente, provocaram surtos industrializantes, pelo fechamento dos mercados externos, relativamente àqueles mais diretamente envolvidos nesses eventos. Os surtos industrializantes de certa maneira arrefeciam à medida em que iam sendo normalizadas as condições do comércio internacional, vale dizer, as economias periféricas tendiam a retornar a seu padrão original, embora este fosse ficando cada vez mais descaracterizado. De todo modo, essa industrialização “espontânea” (isto é, não deliberada) demonstrava as reais possibilidades de industrialização das economias periféricas latino-americanas, deslocando o conservador argumento da vocação “natural” dessas mesmas economias para a produção de bens primários. O padrão que emerge das respostas da periferia latino-americana aos sucessivos eventos que geram estrangulamentos externos ao seu crescimento econômico é, portanto, o de uma industrialização parcial ou ainda não intensiva, devido ao próprio caráter espontâneo do processo. Portanto, será também parcial o colapso do seu modelo primário-exportador, visto que, devido à posição ocupada pela periferia na economia mundial, as divisas auferidas com as exportações serão necessárias como suporte ao processo de industrialização substitutiva – que corresponde a um novo modelo, o de desenvolvimento “para dentro”, por oposição ao

modelo anterior, o de desenvolvimento “para fora” –, o que implica a permanência, em parte, da importância da produção primário-exportadora.

Ademais, a industrialização latino-americana era explicada pela Cepal mais como um imperativo do que como uma opção, pois, por mais denso que fosse o processo de industrialização no centro, seria incapaz de absorver, além do seu próprio excedente da força de trabalho, também o excedente da força de trabalho da periferia¹¹² (na hipótese perfeitamente factível de relativa imobilidade da força de trabalho internacional). Somente um processo abrangente e ao mesmo tempo profundo de industrialização poderia realizar essa tarefa. O padrão de industrialização espontânea, não muito diversificado e, além disso, superficial, não atendia a tais propósitos; era preciso, pois, levar a cabo uma industrialização deliberada. Daí ter se constituído a idéia cepalina da planificação estatal — e sua correspondente técnica de programação econômica — em corolário de sua idéia maior de ampla e profunda industrialização para as economias da periferia latino-americana.

A industrialização espontânea latino-americana apresenta-se como problemática, pois, à histórica especialização da periferia (primário-exportadora) corresponde uma determinada estrutura produtiva que a impede, paradoxalmente, de obter aumentos substanciais na produtividade média do trabalho (geração de progresso técnico e sua incorporação à produção é bastante limitada a alguns poucos setores, sendo pequeno o impacto na produtividade do conjunto da economia), bem como maiores níveis de poupança interna e de taxas de acumulação, indispensáveis a um maior adensamento industrial¹¹³. Em outras palavras, essa nova fase de desenvolvimento econômico para a periferia latino-americana (industrialização substitutiva, industrialização parcial, desenvolvimento “para dentro” etc.) tende a reafirmar a diferenciação de estruturas entre centro e periferia, que passa a se reproduzir em novos níveis. Tal padrão só será rompido pela industrialização deliberada, missão que cabe ao Estado coordenar e, às vezes, executar.

¹¹² No centro, a expulsão de contingentes expressivos de mão-de-obra de certos setores da indústria e até mesmo da agricultura, pela aplicação de maior progresso técnico (incremento de capital constante), é compensada pela absorção de mão-de-obra provocada pela contínua expansão da indústria de bens de produção, situação que não ocorre na periferia.

¹¹³ O paradoxo reside aqui somente em termos de teoria convencional, onde as relações de troca centro-periferia, decorrentes de suas respectivas especializações produtivas, são apresentadas como do tipo “ganha-ganha”. Para os que entendem a dinâmica capitalista como inerentemente desigual e combinada — daí sua funcionalidade —, o paradoxo logo se desfaz.

Atente-se para o fato de que a noção cepalina de desenvolvimento econômico difere pouco daquela de origem neoclássica¹¹⁴. Em última instância, chega-se aos mesmos papéis essenciais exercidos pelo progresso técnico e pela acumulação de capital. No entanto, o pensamento cepalino liberta-se uma vez mais da pretensa universalidade do pensamento convencional, ao alertar para o fato de que a acumulação na periferia está obstaculizada pelas estruturas produtivas preexistentes à industrialização. Com isso, “enxerga claro no escuro”, pois visualiza que as poupanças internas alcançadas serão sempre escassas, relativamente às necessidades de profundas transformações estruturais, e dentro de um contexto em que as tecnologias estão dadas, isto é, originam-se no centro e são aplicadas indistintamente, seja no próprio centro ou na periferia. E mais: para agravar a situação das poupanças requeridas para as transformações socioeconômicas mais amplas, tem-se que os hábitos de consumo suntuoso dos estratos mais privilegiados da sociedade mostram-se rígidos, tendendo mesmo a uma exacerbação, à medida em que prossegue a difusão, sempre do centro para a periferia, de padrões ainda mais sofisticados de consumo.

As teorias cepalinas foram alvo de sérias controvérsias na América Latina, à medida em que iam desafiando, mais e mais, o pensamento econômico estabelecido, o qual, em um momento histórico em que as discussões científicas em torno da categoria desenvolvimento econômico iam ganhando destaque crescente, mostrava-se ainda obcecado com aspectos da teoria convencional, particularmente aqueles quantitativos relacionados à moeda. Muito se falou do caráter ideológico das teses e proposições da Cepal (tanto as abordagens eminentemente teóricas como as recomendações de política econômica), ao que se lhe seguiram severas críticas. Ora, no campo das ciências sociais — no qual inclusive este trabalho busca inserir-se — seria de todo surpreendente, para não dizer surrealista, imaginar-se uma teoria completamente desprovida de conteúdo ideológico, o qual reflete, via de regra, interesses investidos de determinadas classes sociais, ou de frações específicas destas. Com efeito, certas “acusações” de ideologização do pensamento cepalino estão também carregadas de ideologias, tanto à esquerda como à direita, no espectro político. Sim, de fato, a Cepal tem

¹¹⁴ Para a Cepal, o desenvolvimento econômico expressa-se pelo aumento do bem-estar material, reflexo do aumento da renda real *per capita* e condicionado pelo incremento da produtividade média do trabalho. O crescimento desta última, por sua vez, depende da elevação da dotação de capital por homem ocupado (mudança na composição orgânica do capital), que só se viabiliza, no entanto, com a acumulação, a qual é impulsionada pelo progresso técnico aplicado às atividades produtivas (RODRIGUEZ, 1981, p. 36-37).

uma ideologia, a qual atende pelo nome de “reformismo”¹¹⁵ (nos marcos do capitalismo, bem entendido), fenômeno típico da realidade latino-americana naquele período. Às vezes, essa ideologia, devido aos duros embates políticos travados, pode assumir ares mais dogmáticos, correndo o risco de transformar-se em “religião”; é o que pode ter ocorrido, em certos momentos, com o desenvolvimentismo cepalino, que tinha na industrialização seu mandamento mais sagrado.

O pensamento cepalino não apenas desempenhou o papel típico de um arcabouço analítico inovador: serviu também como um importante suporte para outras linhas de pensamento correlatas que se vinham desenvolvendo na América Latina, em especial o chamado nacional-desenvolvimentismo brasileiro. Neste particular, cumpre salientar de imediato que o espírito de nacionalismo econômico e o sentimento da necessidade de industrialização no Brasil são realmente preexistentes à Revolução de 1930, como bem o demonstram o estudo de Luz (1975) e a coletânea de documentos organizada por Carone (1977), por exemplo¹¹⁶. Entretanto, é no período 1930-45, mais particularmente durante a vigência do Estado Novo (1937-45), que ocorre, segundo Bielschowsky (1996, p. 248), “[...] um salto qualitativo na ideologia industrialista preexistente, adicionando-lhe elementos básicos para a definição de uma estratégia industrializante”, o que faz surgir, por conseguinte, o nacional-desenvolvimentismo¹¹⁷. Nas origens desenvolvimentistas, o que ocorria, concretamente, era uma primeira tomada de consciência mais ampla sobre a problemática da industrialização brasileira, por parte de técnicos governamentais, civis e militares, lotados nos

¹¹⁵ É bastante elucidativa a seguinte afirmação de Raúl Prebisch, reconhecidamente o maior mentor das teorias cepalinas, no prefácio que faz à obra de Octavio Rodrigues: “[...] a solução concreta que estou buscando arduamente é a transformação do sistema, sobre a base da socialização do excedente econômico, a fim de acelerar a acumulação e corrigir progressivamente as grandes desigualdades sociais de caráter estrutural. Em outras palavras, procuro encontrar uma síntese entre socialismo e liberalismo. Liberalismo econômico, sem o qual não consigo conceber liberalismo político, ambos surgidos historicamente de uma mesma vertente filosófica. Só que tanto um como o outro foram falseados no capitalismo periférico” (RODRIGUEZ, 1981, p. 11).

¹¹⁶ Já para uma visão essencialmente monetarista do processo de industrialização no Brasil, a qual pretende, ainda, apresentar-se como uma crítica à visão estruturalista desse mesmo processo, veja-se, por exemplo, Pelàez (1972).

¹¹⁷ Partindo da definição do desenvolvimentismo como “[...] a ideologia de superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado”, Bielschowsky (1996) analisa as correntes principais do pensamento econômico brasileiro no período 1930-64. São elas a neoliberal, a desenvolvimentista e a socialista. O autor trata de subdividir a corrente desenvolvimentista em três vertentes: a desenvolvimentista do setor privado e outras duas do setor público, uma nacionalista e outra não nacionalista (ou internacionalizante). Para as finalidades deste estudo, focalizam-se as atenções sobre o pensamento da vertente desenvolvimentista de linha nacionalista (à qual este estudo referir-se-á, por vezes, como nacional-desenvolvimentista), em torno de suas proposições básicas.

quadros das recém-criadas instituições estatais de orientação e controle da economia, implantadas na esteira das medidas centralizadoras pós-1930. Bielschowsky (1996, p. 250) salienta a importância desse acontecimento:

As questões de alcance nacional que esses técnicos iriam forçosamente enfrentar os conduziam a pensar nos problemas de longo prazo da economia e, com isto, na solução histórica da industrialização. É provável, aliás, que, do ponto de vista de criação e difusão da ideologia industrializante, esse fenômeno tenha sido muito mais importante que o alargamento da conscientização no interior da própria classe industrial.

Os traços essenciais do pensamento nacional-desenvolvimentista são forjados nessa época e podem ser assim resumidos: conscientização do imperativo da implantação da indústria de bens de produção, iniciando-se o processo pelos setores de base; conscientização da necessidade da instituição de mecanismos centralizadores de recursos financeiros, a fim de viabilizar a acumulação de capital na indústria; legitimação da idéia de intervenção governamental na economia, não apenas quando da inexistência de agentes privados em atuação em determinados setores, mas inclusive para auxiliar a iniciativa privada onde a mesma já atuava (o que irá conferir à técnica do planejamento força ideológica crescente); maior dimensionamento do nacionalismo econômico, o qual passa a atrelar-se tenazmente à idéia de industrialização pesada, obviamente sob controle nacional (e, muitas vezes, estatal).

Em suma, o pensamento desenvolvimentista de linha nacionalista defendia a implantação de um moderno capitalismo industrial no país, a exemplo das outras vertentes desenvolvimentistas existentes¹¹⁸. Diversamente destas, todavia, tinha uma clara inclinação pelo aumento da intervenção do Estado na economia, principalmente no que se refere a políticas de apoio à industrialização, dentro de um enfoque de planejamento abrangente e, ainda, com destaque para o papel desempenhado pelos investimentos estatais em setores produtivos considerados básicos ou de infra-estrutura. Assim, o nacional-desenvolvimentismo pautar-se-ia pela “[...] ideologia da industrialização planejada como solução histórica para o atraso da economia e da sociedade brasileiras” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 128).

Essa linha de pensamento causava, naturalmente, horror aos adversários do planejamento governamental, que procuravam, no mais das vezes, enfatizar um suposto caráter ultra-estatizante das proposições dos desenvolvimentistas nacionalistas. Estes,

¹¹⁸ Conforme nota anterior.

contudo, em geral não apresentavam esse caráter e, em relação à delicada questão da participação de capitais estrangeiros na economia nacional, também não apresentavam maiores dogmatismos, no sentido da não permissão de investimentos externos. Naqueles setores considerados pelos desenvolvimentistas nacionalistas como não-estratégicos, os capitais estrangeiros eram mesmo bem-vindos; ainda assim, propugnavam por mecanismos de controle sobre esses mesmos capitais, especialmente no que se referia às remessas de lucros (pelo impacto negativo que estas causavam no balanço de pagamentos) e também pela necessidade de obediência das inversões privadas estrangeiras, assim como as nacionais, à ordenação de um planejamento estabelecido. O corolário dessa ênfase tamanha ao desenvolvimento econômico, e em especial à industrialização e ao planejamento, será a subordinação da política monetária à política desenvolvimentista, para desespero dos monetaristas. Por fim, outro traço distintivo, porém não básico, do pensamento nacional-desenvolvimentista é a proposição de políticas econômicas com efeitos sociais (reformismo e distributivismo). Para os desenvolvimentistas nacionalistas, em geral, pesava mais a questão da transformação das estruturas econômicas.

Apesar do primeiro governo Vargas (1930-1945) ter-se pautado, segundo Ianni (1986), por uma política econômica de cunho nacionalista, cabe ressaltar que não havia ainda uma concepção integrada de planejamento; a criação de inúmeros conselhos, institutos, comissões, departamentos e fundações, bem como a elaboração de planos, atendiam às contingências próprias de crises ou pontos de estrangulamento localizados em diversos setores produtivos. Dentre os órgãos de caráter nacional criados, no espírito de orientação e controle estatais sobre a economia, destacam-se: o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) – o qual pode ser considerado a primeira experiência de planejamento no país, tanto pelas suas importantes atribuições originais como pelas posteriores –, em 1934; o já mencionado Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), em 1937; o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938¹¹⁹; a Coordenação de Mobilização Econômica (CME), em 1942; o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial

¹¹⁹ À primeira vista, pode parecer estranho citar o Dasp como órgão componente do esforço governamental de orientação e controle da economia nacional. Cabe lembrar, então, que o Dasp chegou a elaborar planos econômicos – de alcance limitado, é bem verdade, mas que refletiam as próprias condições da época –, como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa, em 1939, o Plano de Obras e Equipamentos, em 1943, e o Plano Salte, em 1948. Além disso, o órgão chegou a ficar responsável pela elaboração do orçamento federal, tarefa que não pôde executar, embora se preparasse para tal. A racionalização da estrutura administrativa do serviço público e a expansão do sistema de meritocracia foram, sem lugar a dúvidas, as maiores realizações do Dasp, com as quais colheu grande ojeriza dos setores políticos tradicionalmente ligados às práticas clientelistas. Sobre a atuação do Dasp, veja-se especialmente Draibe (1985).

(CNPIC), em 1944; a Comissão do Planejamento Econômico (CPE), em 1944¹²⁰. Destes, o CFCE, o Dasp, o CNPIC e a CME adotaram a linha nacionalista econômica e industrializante (que representava o ideário da conquista da emancipação econômica nacional), ao passo que o CTEF e a CPE alinharam-se — paradoxalmente, principalmente no caso da última — em posição contrária à planificação da economia nacional¹²¹. Isto refletia certa ambigüidade na orientação da política econômica do governo, que se consubstanciava, inclusive, nas alianças inter-partidárias que visavam dar sustentação política ao governo. De todo modo, ia sendo gestado um projeto de capitalismo de base nacional, só que com sérias deficiências, como ressaltava Ianni (1986, p. 81-82):

Ao ingressar na guerra, associando-se e subordinando-se às diretrizes e ações dos Estados Unidos, o governo brasileiro foi obrigado a aceitar, ao mesmo tempo, as condições e as conseqüências dessa colaboração subordinada. Por isso, as forças econômicas e políticas geradas e mantidas pelas relações de tipo imperialista logo se movimentaram. Em conseqüência, organizou-se e desenvolveu-se um movimento contrário à idéia de industrializar e emancipar economicamente o país. Em síntese, o projeto de capitalismo nacional não só foi pouco elaborado politicamente, mas já surgiu num contexto histórico dominado pela redefinição da hegemonia, política, militar e cultural dos Estados Unidos.

A queda de Vargas e o advento do governo Dutra (1946-1951) representaram um freio a esse projeto, ainda que este estivesse “mal acabado”, exatamente pela guinada do novo governo na direção de uma política econômica predominantemente liberal. Com efeito, as principais medidas do governo Dutra disseram respeito ao desmantelamento das estruturas intervencionistas criadas pelo governo anterior (quando isto não foi possível, o esvaziamento de suas funções foi a tática adotada), a uma ampla abertura comercial — com o que se contribuiu, em associação com a sobrevalorização cambial, para o rápido malbaratamento das divisas externas conversíveis, auferidas durante a guerra, inclusive pela importação de bens supérfluos ou suntuosos¹²² — e a um endurecimento da política salarial¹²³. Para se ter idéia

¹²⁰ Como iniciativa singular em termos mais regionais, destaca-se a criação do Banco de Crédito da Borracha, em 1942, em virtude da própria finalidade de garantia do suprimento nacional de borracha natural aos aliados contrários ao nazi-fascismo. Cessado o conflito mundial, a instituição seria transformada no Banco de Crédito da Amazônia e, por fim, em 1966, no Banco da Amazônia.

¹²¹ Dessa época, despontam os acalorados debates em torno da planificação da economia brasileira, destacando-se, do lado favorável ao planejamento, o líder industrial Roberto Simonsen (o qual foi responsável, no âmbito do CNPIC, pela elaboração da mais articulada proposta de industrialização pesada com suporte estatal) e, do lado da ortodoxia liberal, o publicista e professor Eugênio Gudín. Para a íntegra desses célebres debates, veja-se Simonsen (1977).

¹²² As providências governamentais tomadas posteriormente para conter a evasão de divisas chegaram, todavia, com atraso.

¹²³ Durante todo o período do governo Dutra, a despeito da inflação, nenhuma elevação nominal do salário mínimo ocorreu.

mais precisa do desinteresse geral desse governo em relação à técnica do planejamento, citem-se os episódios do Conselho Nacional de Economia (CNE), que, apesar de criado pela Constituição de 1946, somente foi regulamentado por lei, para funcionamento efetivo, em 1949; e do próprio Plano Salte (referente aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia), que, representando tão-somente uma tentativa de coordenação dos gastos públicos para o período 1949-1953, relativos a projetos preexistentes, em geral, foi aplicado parcialmente e praticamente abandonado em 1952¹²⁴. Segundo Bielschowsky (1996, p. 261-265), foi uma época marcada pela resistência do pensamento desenvolvimentista nacionalista, cujos seguidores “entrencharam-se” em alguns órgãos, públicos ou não, dos quais passaram também a amadurecer suas concepções. Afinal, o predomínio político que os liberais lograram alcançar, durante o governo Dutra (algo que se depreende da orientação emanada das principais políticas governamentais do período), não foi seguido de um predomínio no campo intelectual; neste, o equilíbrio de forças fez-se mais presente. A ideologia do desenvolvimentismo, associada às idéias de industrialização e planejamento, havia deitado raízes na sociedade brasileira.

O retorno de Vargas ao poder, desta feita por eleições, realizadas em 1950, dá novo impulso ao pensamento nacional-desenvolvimentista. Reacende-se a crença na intervenção estatal e criam-se novos órgãos, ao passo em que outros são regenerados: em 1951, é criada a Assessoria Econômica da Presidência da República (com destaque para as atuações de Rômulo de Almeida e Ignácio Rangel, dentre outros); no mesmo ano, iniciam-se as atividades da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (numa linha de atuação bastante diferenciada daquela adotada pela Missão Abbinck, em 1948, durante o governo Dutra); em 1952, criam-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que se tornaria a principal agência desenvolvimentista do país, e também o já analisado BNB; em 1953, surge a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); no mesmo ano, constitui-se o Grupo Misto Cepal-BNDE, com o objetivo de realizar um diagnóstico global da economia brasileira e propor um adequado programa de desenvolvimento; ainda em 1953, é criado o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp), o qual teria a missão ampla de fomentar um

¹²⁴ Vale lembrar que o período do governo Dutra ia de 1946 a 1951, o que significa que a execução do Plano Salte estava contida, em parte, no período do governo subsequente, o que se constitui, dentro da própria lógica de realizações dos governantes, em algo um tanto exótico. Compare-se, por exemplo, com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, muito mais abrangente e ambicioso em relação à economia nacional, mas, mesmo assim, executado durante o seu período de governo (1956 a 1961).

pensamento brasileiro. O suicídio de Vargas, em 1954, representou verdadeiro interregno para o projeto desenvolvimentista, devido à ressurgência do liberalismo econômico, no “mandato-tampão” de Café Filho¹²⁵, vice-presidente que assumiu.

É somente na presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que o nacional-desenvolvimentismo alcançará seu auge. Seu arcabouço teórico já havia ganho considerável densidade, para o que muito contribuíram as teorias cepalinas. Sua linha de conduta será a de apoiar as ações desenvolvimentistas do governo – consubstanciadas, a rigor, no Plano de Metas –, mas pleiteando maiores espaços para os instrumentos de controle nacional, vale dizer, a presença do Estado na economia¹²⁶. O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), criado em 1956, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, é o legítimo sucessor do Ibsp como órgão básico de criação e divulgação do pensamento nacional-desenvolvimentista, bem como de divulgação das teses cepalinas e de outras inspiradas nestas, apresentando como idéias-força o desenvolvimento econômico e o nacionalismo, exatamente os mesmos pilares da ideologia com a qual o Iseb buscava agrupar as classes “avançadas” da sociedade — em contraposição àquelas mais “arcaicas”, ainda amparadas no chamado Estado cartorial — em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

¹²⁵ Esse período durou, aproximadamente, um ano e meio. Café Filho havia sido indicado para a chapa de Getúlio Vargas, no esquema da chamada composição populista encabeçada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), mas logo se inclinou para os setores mais conservadores da UDN. Estes foram recompensados quando chegou a hora do vice-presidente assumir o poder. Embora de maneira um tanto inesperada (a deposição de Vargas estava sendo tramada, mas seu suicídio causou perplexidade), a UDN chegava, enfim, ao poder.

¹²⁶ Cabe aqui a importante ressalva de que, durante boa parte do governo Kubitschek, o comando da política de desenvolvimento coube aos desenvolvimentistas de linha não-nacionalista ou associada ao capital internacional — à frente Roberto Campos e Lucas Lopes —, e não aos desenvolvimentistas nacionalistas. Conforme Bielschowsky (1996), ambas as correntes estavam numa mesma frente contra os adversários da industrialização planejada e as escaramuças entre elas ainda não haviam atingido maior intensidade. Aquele comando expressava-se, em última instância, no papel desempenhado pelo capital externo no Plano de Metas, desde a sua concepção. Com efeito, o próprio Juscelino Kubitschek afirmava não ver maiores diferenças entre capital nacional e estrangeiro, mas sim entre capital produtivo e não-produtivo; acreditava, ainda, que a industrialização era essencial para a emancipação econômica do Brasil. Com o desenrolar do seu mandato, porém, Kubitschek aproxima-se mais da corrente desenvolvimentista nacionalista; seu Plano de Metas havia gerado pontos de estrangulamento (a novos níveis, evidentemente), os quais reclamavam ou um aprofundamento ou um retrocesso no projeto desenvolvimentista e industrializante. Os desenvolvimentistas não nacionalistas, temendo os efeitos do processo inflacionário que já se manifestava, preconizam o “resfriamento” da economia, alinhando-se com as teses do Fundo Monetário Internacional (FMI). Kubitschek, convicto de que não deveria voltar atrás, principalmente em relação à construção de Brasília, insurge-se contra os termos impostos pelo FMI — o que determina o deslocamento, para um segundo plano, dos desenvolvimentistas não nacionalistas, a exemplo do próprio Roberto Campos — e busca apoio na corrente desenvolvimentista nacionalista de seu governo. É justamente nessa conjuntura que exprime uma certa guinada na orientação do governo — próximo ao final do mandato, ressalte-se — que o economista Celso Furtado é guindado a posições de maior influência junto ao presidente.

Por fim, neste momento, cabe ressaltar, à guisa mesmo de um reconhecimento mais amplo do contexto em que ocorreram a ruptura com o enfoque tradicional da questão nordestina e a intervenção planejada na região, que os pensamentos keynesiano, cepalino e nacional-desenvolvimentista, sobretudo os dois últimos, constituíram-se em importantes condicionantes desse processo. Condicionantes, vale frisar, e não determinantes. Que fatores teriam agido, então, como determinantes?

A visão convencional por excelência, cristalizada ao longo dos anos, é aquela que prefere apontar como principal determinante da intervenção planejada na região a questão do agravamento das desigualdades regionais, o que, por sua vez, configuraria uma crise no modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, crise esta que abria espaço para conflitos de natureza política, os quais redundariam, por fim, em risco para a continuidade da unidade nacional. Encontra-se fartamente essa visão, tanto em documentos que balizam as diversas ações governamentais (de preparação à intervenção ou mesmo durante a intervenção propriamente dita) como em documentos outros, que expressam a opinião de profissionais civis e militares, intelectuais e entidades representativas de classes ou profissões¹²⁷. Tome-se como exemplo a seguinte consideração de Furtado (1967, p. 9):

A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional. [...] O Nordeste brasileiro se singulariza no hemisfério ocidental como a mais extensa e populosa zona de nível de renda inferior a cem dólares por habitante.

Ou esta outra, também de Furtado (1959a, p. 13):

Se esse processo chegasse a persistir por muito tempo, observaríamos, seguramente, no Brasil, profundos desequilíbrios regionais que provocariam conflitos de natureza econômica e política capazes de retardar nosso desenvolvimento econômico e social. Não podem coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração.

Ora, no caso brasileiro, o alargamento das desigualdades regionais é fenômeno particularmente intenso na primeira metade do século XX, sobretudo a partir dos anos 30,

¹²⁷ Uma análise desses diversos documentos encontra-se em Cohn (1978). Para as finalidades deste estudo, consideram-se como emblemáticos da visão alarmante dos desequilíbrios regionais, porém robustecida de maior argumentação teórica, os trabalhos de Furtado (1959a, 1967).

época em que o Estado passa a apoiar decisivamente a acumulação de capital no setor industrial, o qual, localizava-se, grosso modo, como se sabe, no Centro-Sul, principalmente em São Paulo. Diminuíu, assim, o peso da economia nordestina no conjunto da economia nacional, não obstante seu produto global continuasse em crescimento, em termos absolutos. Em relação aos anos 50, período focalizado por esta análise, Cano (1981, p. 11) chama a atenção para o fato de que somente em 1951 foram divulgadas as primeiras contas nacionais¹²⁸, e em 1952 as primeiras contas estaduais¹²⁹ — com o que se estimavam também as rendas regionais —, acendendo o debate em torno das disparidades regionais, pelo considerável suporte que representava a objetividade dos dados¹³⁰.

Conquanto seja pertinente essa observação de Cano (1981), será de maior importância ainda para esta análise a ressalva de Cohn (1978, p. 55) de que o agravamento das desigualdades regionais (no caso em foco, em desfavor do Nordeste frente ao Centro-Sul) não se constituía, necessariamente, em ponto de estrangulamento para a acumulação de capital, particularmente do setor industrial, durante certa etapa do desenvolvimento econômico brasileiro. Trata-se, pois, de realçar, mais uma vez, o caráter inerente das desigualdades espaciais nos processos capitalistas, bem como o papel funcional que as mesmas desempenham na reprodução do modo capitalista de produção. Teria sido a divulgação das estimativas nacionais e regionais o fator impulsionador de um grande aumento da percepção dos desequilíbrios regionais — com o que se passaria à etapa seguinte, ou seja, o planejamento regional para o Nordeste —, não obstante a decadência nordestina vir se processando de há muito?

O tipo de abordagem escolhida para esta análise não admite tamanha simplificação. Diversamente, procurará demonstrar que, conquanto fosse verdadeira a tendência ao alargamento dos desequilíbrios regionais, o que teria preponderantemente provocado a intervenção planejada do Estado na região foi exatamente a esgarçada — ou, mais propriamente, a possibilidade de ruptura — da estrutura de classes então vigente no Nordeste, pela erosão da dominação global exercida pela oligarquia rural e pela mobilização

¹²⁸ REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA. Estimativa da renda nacional do Brasil (1947-1949). Rio de Janeiro: FGV, a. 5, n. 3, set. 1951.

¹²⁹ REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA. Estimativa da renda nacional do Brasil (1947-1951). Rio de Janeiro: FGV, a. 6, n. 4, dez. 1952.

¹³⁰ Em trabalhos posteriores de elaboração dessas mesmas estimativas nacionais e estaduais/regionais, as análises retroagiram até o ano de 1939.

das demais classes, na tentativa de conquistar posições na nova correlação de forças que se estava engendrando.

Os principais eventos caracterizadores do debilitamento dessa estrutura de classes e da movimentação destas últimas no sentido de ocupar novas posições podem ser assim resumidos, cronologicamente: em 1955, surgem as Ligas Camponesas — em Pernambuco, inicialmente, mais precisamente na zona da mata, irradiando-se depois pelos estados vizinhos —, tentativa de organizar a ação camponesa frente aos grandes plantadores de cana, nos costumeiros conflitos com estes por direitos trabalhistas e pela posse da terra, o que, segundo Cohn (1978), constitui-se em avanço político incompatível com o quadro institucional vigente na região; em 1956, realiza-se o I Encontro dos Bispos do Nordeste, em Campina Grande, onde providências para a região são cobradas do governo federal (a Igreja Católica mobilizava-se com ações sociais, inclusive de sindicalização rural, não apenas pelo que a passividade do governo sugeria, mas, principalmente, para não perder espaços para as Ligas Camponesas); nesse mesmo ano, o presidente cria o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), ao estilo dos grupos de trabalho e grupos executivos que faziam parte de sua administração; em 1958, ocorre uma nova e forte seca, com milhares de flagelados em situação de miséria e malversações escabrosas de fundos públicos destinados a minorar essa situação; também em 1958, realizam-se eleições para os governos estaduais, as quais marcam a derrota das oligarquias rurais nos principais estados e o fim de sua dominação global na região; em 1959, realiza-se em Garanhuns, Pernambuco, sob o patrocínio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste¹³¹, com a presença de diversas autoridades, inclusive de Juscelino Kubitschek; no mesmo ano, acontece o II Encontro dos Bispos do Nordeste, em Natal, quando reformas passam a ser exigidas pelos bispos para solucionar a crise na região; também em 1959, constitui-se, por decreto presidencial, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), órgão transitório, ao mesmo tempo em que é enviado ao Congresso Nacional projeto de lei que cria a Sudene.

¹³¹ O próprio Celso Furtado participa do seminário e expõe seu plano para a região, embora de maneira mais superficial (veja-se FURTADO, 1959b). Importa salientar que a necessidade de planejamento governamental para o desenvolvimento da região foi uma tônica do evento. Para uma visão mais ampla da exposição de Furtado mais os debates subsequentes, consulte-se Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, 1959, v. 2, p. 185-235.

Lembre-se que o padrão “populista”, implicando uma relativa incorporação — muito relativa, na verdade, se bem entendido — das massas urbanas aos frutos do progresso econômico, era típico da estrutura econômica mais dinâmica, lastreada na industrialização e, portanto, não era universal ao espaço brasileiro. Noutras palavras: no Nordeste esse padrão simplesmente não se reproduzia. E é justamente a possibilidade de quebra da estrutura de classes nordestina que será encarada como um bloqueio ou obstáculo¹³² à hegemonia da burguesia industrial, associada ao capital internacional, do Centro-Sul¹³³. É preciso, pois, decifrar o discurso do Nordeste como “fator de risco para a unidade nacional”, tão presente naqueles anos, e entendê-lo pela ótica da ameaça ao espaço nacional de acumulação capitalista. Seria, talvez, o caso de se questionar o que são os Estados nacionais no capitalismo. Evidentemente, são muitas as respostas, conforme o fator colocado em relevo. Mas, de acordo com a lógica do capitalismo — e de suas diversas burguesias nacionais — os Estados nacionais representam, sobretudo, os espaços nacionais unificados para a reprodução e acumulação de capital.

No caso nordestino em foco, a possibilidade de ruptura da estrutura de classes, pela confrontação aberta entre as mesmas, constituir-se-ia em obstáculo à consolidação do espaço nacional unificado de reprodução e acumulação capitalista, sob o comando da burguesia industrial associada do Centro-Sul. Esse processo havia começado, anos atrás, com a fase da circulação de mercadorias; passava-se, naquele momento, à fase da produção propriamente dita. Daí a necessidade de converter rapidamente essa ameaça em oportunidade, e isto só será possível pela via das reformas, nos marcos do capitalismo, obviamente.

A princípio, tanto a proposta reformista como a confrontação aberta, esta última típica dos clássicos conflitos de classe, podem redundar em algo comum, qual seja, a

¹³² Oliveira (1993) vê nesse período um fortalecimento da ideologia das classes dominadas na região. Mas note-se que essa mobilização estava concentrada basicamente em Pernambuco, então o estado nordestino com maior grau de urbanização. Superestimação do fenômeno ou não, o fato é que isso foi encarado tanto pela burguesia agroindustrial nordestina como pela burguesia industrial associada centro-sulina como uma ameaça às suas pretensões, o que determinou que ambas, em relativamente pouco tempo, abandonassem o projeto desenvolvimentista para a região, principalmente em seus aspectos reformistas, não hesitando, por fim, em se aliar à velha oligarquia agrária, quando dos acontecimentos políticos de 1964. Ademais, especificamente em relação às reais motivações da burguesia industrial do Centro-Sul, cabe esclarecer que o essencial já havia sido conquistado: o mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros e demais subsídios estatais para o patrocínio das novas inversões industriais no Nordeste.

¹³³ Uma análise perspicaz desse processo de associação histórica da burguesia industrial nacional ao capital internacional, em detrimento de um projeto de capitalismo nacional, mais autônomo, pode ser vista, por exemplo, em Ianni (1986).

superação de uma determinada estrutura de classes. Mas as diferenças são grandes do ponto de vista das necessidades da acumulação capitalista. Desse modo, tanto a burguesia industrial associada do Centro-Sul, liderando a mobilização, como a burguesia agroindustrial — esta vislumbrando a oportunidade histórica de voltar a ser a fração de classe dominante na região — optam, naturalmente, a partir de um determinado estágio da questão nordestina, pelas reformas capitalistas, manipulando, para tanto, as ideologias do desenvolvimentismo e da industrialização planejada. Essa ação terminará por deixar relativamente isolada a oligarquia agrária nordestina, que passará a ser identificada como adversária da proposta desenvolvimentista para a região. As reformas, consubstanciadas na intervenção planejada, representarão, para o Nordeste, a chegada, com terrível atraso, do Estado pós-1930. Com este, “desembarca” também o pensamento desenvolvimentista de linha nacionalista, o qual passará também a se debruçar sobre a questão nordestina ou, em termos mais gerais, sobre a questão dos desequilíbrios regionais.

Note-se que o apoio da burguesia industrial do Centro-Sul, fundamental para a consecução das reformas no Nordeste (seu apoio ao projeto de lei da Sudene foi explícito), irá crescendo à medida que os efeitos da etapa de substituição de importações comandada pelo Plano de Metas, já no final do governo Kubitschek, vão se extinguindo. Lembre-se também que essa burguesia industrial do Centro-Sul já havia há muito derrotado sua congênere nordestina, no histórico movimento de expansão do capitalismo industrial no Brasil, quando se verificam maiores concentrações e centralizações de capitais, inter e intra-setoriais, participando ativamente o Estado nesse processo. Nesse movimento, são praticamente destruídas as bases de autonomia da burguesia agroindustrial nordestina, pela impossibilidade de competição, em geral, com a pujante indústria do Centro-Sul. Naquele momento, a oligarquia rural nordestina apresentava-se como uma interessante aliada tática da burguesia industrial do Centro-Sul. Essa aliança haveria, afinal, de proporcionar a essa mesma oligarquia o exercício da função de fração de classe dominante na região, durante longo período. A situação é bem outra ao final dos anos 50: a oligarquia agrária nordestina, avessa ao discurso desenvolvimentista e industrializante na sua luta encarniçada para perpetuar seu modo de dominação global, apresenta-se como obstáculo à nova etapa de expansão patrocinada pela burguesia associada do Centro-Sul, que se dará necessariamente no campo das inversões produtivas. O fato de que essa oligarquia vai estar entrincheirada, ao final dos anos 50 e início dos 60, na parcela do aparelho de Estado ainda disponível para o exercício de

sua dominação serve apenas para ilustrar que aquela encontrava-se em clara posição defensiva. Sobre o posicionamento da burguesia industrial do Centro-Sul em todo esse processo, vale a seguinte afirmativa de Cohn (1978, p. 100):

[...] para a classe empresarial do Centro-Sul, principalmente paulista, o problema é muito menos de uma preocupação com as tensões sociais e políticas da região do que o receio de perda da liderança econômica no processo de desenvolvimento brasileiro. Não só ela apóia esforços de elaboração de uma política econômica racional desenvolvimentista na região — o que em último termo significa industrialização — como é veementemente contrária à possibilidade de o impulso econômico nordestino ser auxiliado por capitais estrangeiros¹³⁴.

Ou, explicitamente, assim eram colocados os interesses da burguesia industrial do Centro-Sul, pela mesma, conforme expresso nas teses da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) ou do Centro Industrial de São Paulo (Ciesp):

A área investidora por excelência do Nordeste deve ser atribuída a São Paulo. Somos o estado de economia mais expansionista da Federação, o que assumiu maiores responsabilidades, por isso mesmo, na criação de um mercado interno, quantitativa e qualitativamente respeitável, o que merece assumir a dianteira de todo e qualquer movimento, evitando que o Brasil, pela incompreensão de seus problemas de base e de perenidade, se encaminhe para o despenhadeiro das insatisfações internas e dos atritos econômicos, levando-o, quiçá, à sua desintegração orgânica e celular. (FIESP-CIESP *apud* COHN, 1978, p. 102)

A oligarquia agrária algodoeiro-pecuária será, enfim, desalojada do poder (em termos gerais, se bem entendido). O ano de 1958 é o marco de sua derrota: realizam-se eleições para os governos dos estados e, em vários deles, candidatos representantes das forças oligárquicas são derrotados, dando espaço, inclusive, aos partidos de oposição nacional, sobressaindo-se a UDN. Destacam-se os casos de Pernambuco e Bahia¹³⁵, onde verificam-se,

¹³⁴ O que não deixa de se constituir em contradição, devido à própria condição assumida pela burguesia industrial do Centro-Sul, ora mais ora menos, de associação ao capital internacional.

¹³⁵ Isso foi mais visível em Pernambuco, onde houve uma considerável divisão do eleitorado. No sertão, a vitória coube ao candidato da situação, representante das forças oligárquicas, enquanto que a votação mais expressiva dada a Cid Sampaio concentrou-se na capital e na zona da mata (com empenho considerável, inclusive, tanto do Partido Comunista como das Ligas Camponesas), o que foi suficiente para garantir-lhe a vitória, embora por pequena margem. Já na Bahia, a vitória de Juracy Magalhães deu-se com uma composição maior, inclusive em relação aos grupos oligárquicos rurais. Seu antecessor, Antonio Balbino, embora do partido governista (PSD), também se alinhava ao discurso desenvolvimentista e de reconhecimento das disparidades regionais: “a continuarem as coisas como vão e sem que sobrevenha uma mudança radical, inclusive do Orçamento da União, cujos investimentos devem passar a ser, precipuamente, compensatórios de tal desajustamento, dentro em breve o Leste, o Nordeste e o Norte do Brasil não estarão, sequer, podendo contribuir como mercados consumidores para os produtos manufaturados do Sul” (Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa em 07/04/58 *apud* VASCONCELOS, 1980, p. 56). Uma análise sobre o sentido geral dessas eleições para os governos estaduais no Nordeste, mais ampla que este trabalho, encontra-se em COHN (1978, p. 92-98) e Oliveira (1993, p. 106-115).

respectivamente, a vitória de Cid Sampaio, da UDN, legítimo representante da burguesia agroindustrial pernambucana — ele mesmo um usineiro — e a vitória de Juracy Magalhães, também da UDN, ensejando um fenômeno que Hirschman (1965) qualifica como o movimento dos governadores favoráveis à reforma, isto é, adeptos do desenvolvimentismo e da industrialização planejada. Nesse mesmo ano, uma feroz estiagem¹³⁶ assola a região, abrindo espaço, mais uma vez, para a “indústria da seca” entrar em ação, manipulando vultosos recursos do Dnocs e do DNER¹³⁷, só que, desta feita, mais do que em vezes anteriores, com forte vinculação ao processo eleitoral, pois tratava-se de uma luta política decisiva para os destinos da oligarquia agrária enquanto fração de classe hegemônica da região. Assim Cohn (1978, p. 96) vê o resultado global das eleições desse ano:

[...] as eleições de 1958 no Nordeste [...] representam uma mudança na estrutura de dominação: o predomínio político da oligarquia rural vai sendo contestado pela expansão política das camadas urbanas, especialmente de um empresariado local. Mesmo quando as pessoas eleitas são provenientes de famílias proprietárias de terra, seus programas são ‘inovadores’, no sentido de representarem muito mais os interesses da população urbana do que da agrária proprietária de terra. E tal fato é consequência exatamente do impasse a que chegou a estrutura econômica e política da região: a não ser dentro dos termos reformistas inovadores, o problema nordestino de tensões sociais e políticas, provenientes da estrutura de produção regional, não poderiam ser resolvidos.

Finalmente, a 15 de dezembro de 1959, após uma cerrada resistência por parte dos parlamentares ligados às forças oligárquicas regionais — em especial a oligarquia agrária algodoeiro-pecuária —, em dez longos meses de debates e disputas no Congresso Nacional, era sancionada a Lei n° 3.692¹³⁸, que instituía a Sudene. A aprovação do projeto de lei quase que integralmente conforme enviado pelo Poder Executivo assim como a rejeição de emendas, de autoria de parlamentares representantes das oligarquias, que tinham por objetivo descaracterizar o projeto de lei original, só foi possível graças ao apoio de parlamentares do Centro-Sul, alguns deles legítimos representantes dos interesses industriais. Representou, pois, uma significativa vitória para as burguesias (internas e externas à região), classes urbanas regionais ascendentes e os setores rurais mais organizados em conflito com os grupos

¹³⁶ Comparativamente a 1932, ano de uma seca de grande intensidade também, os números de 1958 assustavam: em 1932, 260.000 flagelados (ou 9% da população da área) haviam sido atendidos pelo governo federal; já em 1958, esse contingente salta para 520.000 (ou 13% da população da área).

¹³⁷ Os desmandos praticados pela oligarquia agrária nordestina, sobretudo utilizando-se do Dnocs, durante a seca e as eleições de 1958, foram relatados à época pelo jornalista Antonio Callado, em reportagens para o jornal *Correio da Manhã*.

¹³⁸ Para a leitura da íntegra da lei, consulte-se Anexo D.

oligárquicos, e uma amarga derrota para a oligarquia rural nordestina, em termos dos seus interesses imediatos de manutenção da dominação global que exercia na região.

3.3 MUDANÇA DE PARADIGMA: A NOVA CONCEPÇÃO DA QUESTÃO NORDESTE COMO APOIO À INTERVENÇÃO ESTATAL NA REGIÃO

Esta parte da pesquisa é necessariamente orientada por uma análise minuciosa do trabalho intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, também conhecido como “relatório do GTDN”, trabalho que consolidou a nova concepção da questão nordestina, a qual serviu de balizamento teórico inicial para uma determinada intervenção estatal na região, no início dos anos 60. Importa reter aqui que nova concepção é esta, isto é, quais são os seus elementos centrais. Alguns esclarecimentos iniciais tornam-se, todavia, necessários. O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) fora instituído por Juscelino Kubitschek, em 1956¹³⁹, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento — a exemplo de outros grupos de trabalho e grupos executivos característicos da “administração paralela” de Kubitschek —, com o objetivo de realizar diagnósticos aprofundados sobre a economia nordestina e indicar linhas prioritárias de desenvolvimento. Quanto às razões para a sua criação, Souza (1979, p. 148) tece considerações no sentido de que o presidente teria sido alertado por auxiliares seus de que algo de substancial deveria ser feito pelo Nordeste, visto que este não havia sido contemplado no Plano de Metas, dadas as características espacialmente concentradoras, a favor do Centro-Sul, em que se desenrolava o processo de industrialização intensiva brasileira (obviamente, a noção da industrialização espacialmente concentradora não era muito clara para o próprio governo).

Os trabalhos do GTDN passaram a seguir o ritmo característico dos estudos setoriais mais criteriosos — demandando, portanto, certo tempo —, tendo que enfrentar, ainda, a inexistência de alguns dados sobre a região e a relativa precariedade da administração pública típica dos países subdesenvolvidos. Em 1958, no entanto, com a acentuação das tensões sociais provocada por nova seca e com a pululação de denúncias relativas a malversação de recursos públicos destinados ao socorro de flagelados — ao que se seguiu a vitória da oposição udenista em Pernambuco e na Bahia, — Kubitschek foi levado a intervir, de certa forma, no grupo, nomeando para a sua chefia Celso Furtado e lançando, bem ao seu

¹³⁹ Decreto nº 40.554, de 14/12/1956.

gosto, a “Operação Nordeste”¹⁴⁰. Celso Furtado ocupava um importante cargo no BNDE, cuidando exclusivamente da problemática nordestina (ainda que meio por conta própria) e, além de assumir suas novas responsabilidades, continuou a trabalhar no banco, reunindo importantes dados sobre a região, uma vez que estava incumbido pelo presidente de elaborar as diretrizes da nova política para o Nordeste (o que correspondia ao comando da “Operação Nordeste”). No início de 1959, de posse desses dados, bem como de outros produzidos pelo próprio GTDN e de estudos anteriores sobre os desequilíbrios regionais¹⁴¹, Furtado redigiu *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, não assumindo publicamente, durante algum tempo, sua autoria, o que se converteria, após alguns anos, em uma útil providência, em termos da divulgação e discussão dos conteúdos do estudo, em virtude da cassação dos direitos políticos do seu verdadeiro autor feita pelo regime instaurado em 1964. Esta a razão básica, afinal, para o fato do trabalho ser lembrado, até os dias atuais, como o “relatório do GTDN”¹⁴².

O documento está estruturado de forma a apresentar a gravidade do problema dos desequilíbrios regionais, seus elementos principais, bem como um plano de ação destinado à resolução do referido problema. A demonstração das enormes desigualdades regionais, assim como o próprio tom alarmante da abordagem do autor, podem ser entendidos como a busca de legitimação para a intervenção estatal planejada para a região, que então se propunha. Nesse sentido, alguns dados¹⁴³ foram arrolados:

- a) em 1956, apesar do Nordeste possuir uma população correspondente a cerca de 50% da população do Centro-Sul, sua renda *per capita* equivalia a apenas 32%, aproximadamente, da renda *per capita* do Centro-Sul;

¹⁴⁰ O uso dessa linguagem que faz lembrar atividades militares fazia parte do esforço do presidente em mostrar-se realmente empenhado, para a sociedade brasileira, na resolução de certos problemas. Anteriormente, já havia lançado a “Operação Pan-americana”.

¹⁴¹ Seguramente os de Almeida (1953) e Singer (1962), este último divulgado pela primeira vez também em 1953.

¹⁴² Nas reedições do documento, em geral, sua autoria é atribuída ao GTDN. Para as referências bibliográficas deste estudo, toma-se o cuidado de atribuí-lo ao seu verdadeiro autor, Celso Furtado, sobretudo por uma questão de correção intelectual.

¹⁴³ Quanto à apresentação de dados no documento, a grande maioria deles diz respeito ao período 1948-56. Este período está subjacente a esta parte da pesquisa, que trata de analisar o referido documento.

- b) para esse mesmo ano, a renda *per capita* nordestina era inferior a 100 dólares, o que enquadrava a região em situação de semelhança com países como Bolívia, Paraguai, Honduras e Haiti, só que com um contingente demográfico muito maior (a soma das populações desses países não atingia a metade da população nordestina);
- c) também em relação ao ano de 1956, a diferença entre as rendas *per capita* do Nordeste e do Centro-Sul era maior que aquela existente entre a renda *per capita* do Centro-Sul e a da média dos países altamente industrializados;
- d) com base no censo de 1950, tinha-se que o Centro-Sul, comparativamente ao Nordeste, possuía maior proporção de população economicamente ativa (33,9% contra 31,1%), menor proporção de sua população ativa ocupada no setor agrícola (51,1% contra 71,7%), maior quantidade de terra por homem ocupado na agricultura (2,4 ha. Contra 1,3 ha.), maior quantidade de capital invertido na agricultura por hectare de terra cultivado (Cr\$ 27.300,00 contra Cr\$ 6.300,00, em valores correntes) e maior grau de capitalização nas indústrias por operário empregado (2,34 CV contra 1,55 CV);
- e) também com base no censo de 1950, constatava-se que o setor comercial ainda apresentava enorme proeminência na composição da renda total nordestina, isto é, a renda por pessoa ocupada nesse setor, da ordem de Cr\$ 25.400,00 (valores correntes), era quase sete vezes maior que a do setor agrícola (Cr\$ 3.700,00, em valores correntes) e quase três vezes maior que a do setor industrial (Cr\$ 8.900,00, em valores correntes);
- f) tamanha relevância da fração comercial do capital revelava, grosso modo, a perpetuação de estruturas econômicas arcaicas, nas quais imperavam as atividades de intermediação, o que já não ocorria no Centro-Sul, onde se processava velozmente o recuo dessa fração do capital (a renda por pessoa ocupada no setor comercial era 2,86 vezes maior que sua congênere no setor agrícola e 1,56 que a do setor industrial; considerando-se

- exclusivamente São Paulo, provavelmente já se manifestava a predominância da renda gerada pelo setor industrial); e
- g) entre 1948 e 1956, enquanto a produção real do Nordeste havia aumentado em 37,2%, a do Centro-Sul cresceu em 51%).

A rigor, o problema maior não residia na existência em si de grandes desigualdades regionais, se pelo menos houvesse uma tendência à sua reversão. Estava-se, na verdade, diante de um fenômeno de disparidades de ritmos de crescimento, que determinavam grandes desníveis de renda e bem-estar social, acentuados ainda mais, no Nordeste, por suas características estruturais de maior concentração de renda e menor massa de empregos gerados na economia. Deixados ao seu desenvolvimento natural, esses desníveis tendiam ao alargamento e, quiçá, à institucionalização, tornando-se praticamente irreversíveis¹⁴⁴ (FURTADO, 1967, p. 19-22). Era totalmente equivocado, pois, imaginar-se a economia nacional como um único sistema. Aquela compunha-se, na verdade, de dois sistemas: um deles era a economia do Centro-Sul, com grande capacidade de autopropulsão; o outro era a economia do Nordeste, em fase de relativa prostração. O padrão de análise presente é marcadamente estruturalista e cepalino — como seria de esperar, partindo-se de Furtado —, donde decorre que, em relação ao espaço nacional, o Centro-Sul ocupa a posição do centro, enquanto o Nordeste assume a posição da periferia.

Nesse modelo analítico, ganha destaque também a explicação do mecanismo das relações triangulares entre o Nordeste, o Centro-Sul e o exterior¹⁴⁵. Para o período analisado (1948-1956), o autor constata que o Nordeste, nas suas relações comerciais com o exterior, obtém superávits na grande maioria dos anos. Uma grande parcela das divisas auferidas é, no entanto, transferida para o Centro-Sul, que, passando então por um processo de transformação significativa das suas estruturas econômicas, tem grande necessidade de importação, em especial de bens de produção, o que determina sua própria escassez relativa de divisas. A conclusão é de que o governo federal patrocinava, assim, em parte com os saldos positivos

¹⁴⁴ Nesse sentido, a argumentação vai ao encontro da idéia de que um grande obstáculo que se coloca à reversão de grandes desigualdades regionais é representado pelas alianças feitas, nas economias desenvolvidas, entre as grandes corporações e o trabalho organizado, com o objetivo de preservação de seus ganhos, inclusive em relação ao intercâmbio feito com as economias subdesenvolvidas (FURTADO, 1967, p. 22). É evidente que isto somente passa a ocorrer depois que os salários não são mais pressionados para baixo, o que requer a interrupção, ao menos em parte, do fluxo de mão-de-obra abundante. Aqui o autor mostra-se atento ao “espírito” da época do capitalismo monopolista nos espaços centrais.

¹⁴⁵ Esse mecanismo já havia sido explicado, preliminarmente, nos estudos de Almeida (1953) e Singer (1962).

provenientes da balança comercial nordestina com o exterior, a industrialização intensiva no Centro-Sul.

Além disso, a sobrevalorização cambial associada ao regime seletivo de importações — que vigoraram de 1947 a 1953 — haviam já proporcionado uma enorme transferência de divisas do Nordeste para o Centro-Sul. Ao privilegiarem-se os produtos sem similares nacionais (isto é, principalmente equipamentos industriais e bens intermediários), tornados ainda mais atrativos devido ao câmbio favorecido para a importação, tinha-se como resultado natural que os produtos efetivamente importados faziam parte, via de regra, da pauta do Centro-Sul e não da pauta do Nordeste. Demais, ao mesmo tempo em que era determinado pelos estímulos do câmbio e da política seletiva de importações, o esforço de reaparelhamento do parque industrial, em sua própria lógica, contribuía também para a concentração espacial das atividades industriais: as mudanças na composição orgânica do capital (introdução de maquinário novo, em substituição a parcelas da mão-de-obra) davam-se, preferencialmente, naqueles espaços e setores onde o custo da força de trabalho era relativamente mais elevado. O Nordeste tinha, ainda, devido à referida limitação — que representava, em última instância, proteção ao capitalismo industrial no Brasil¹⁴⁶ —, que satisfazer sua demanda de manufaturados de consumo junto ao Centro-Sul, a preços maiores que os dos importados. Por fim, a própria sobrevalorização cambial, além de tornar bastante atrativa a importação de equipamentos industriais, também desestimulava, em parte, as exportações nordestinas. Destarte, se de um lado a economia nordestina via sua renda ser comprimida pelo lado das exportações, por outro via também o seu poder de compra ser diminuído pelo lado das importações, que deslocavam-se forçosamente do exterior para o Centro-Sul.

¹⁴⁶ Somente a título de curiosidade, tem-se que as políticas de sobrevalorização cambial e de seleção de importações trouxeram mais benefícios que prejuízos ao Brasil, pelo considerável reaparelhamento do parque industrial que possibilitou. Esta é a visão contida, por exemplo, na obra clássica de Celso Furtado (*Formação econômica do Brasil*), embora este chame a atenção para a não-intencionalidade industrializante de tais políticas. Cabe considerar, por outro viés, uma original crítica a essa visão corrente, feita por Ignácio Rangel. Para este autor, aquelas políticas, ao viabilizarem, a preços atrativos, a importação de equipamentos industriais, estavam impedindo, na verdade, um processo de industrialização plena do país, pelas enormes dificuldades que criavam à implantação do departamento I (indústrias de bens de produção) na economia nacional (cabe observar, adicionalmente, que Rangel não entendia os problemas do desenvolvimento econômico brasileiro pela ótica da escassez de capitais; haveria, diversamente, capacidade ociosa no conjunto da economia). O problema estaria sendo analisado, então, inadequadamente, pela inversão dos seus termos: “[...] em resumo, pois, todo o processo se traduz em uma substituição de produção nacional por importações” (RANGEL *apud* BIELSCHOWSKY, 1996, p. 224).

De outro modo, considerando-se, no médio prazo, todas as saídas e entradas de capitais do Nordeste, inclusive os gastos efetuados pelo setor público (alguns destes obrigatórios, diga-se de passagem, conforme dispositivos constitucionais, já anteriormente abordados), constata-se, por um lado, um fluxo permanente de saída líquida de capitais privados em direção ao Centro-Sul, em busca de melhores oportunidades de inversão¹⁴⁷ — tendo-se em conta, em última instância, as maiores economias externas presentes nessa região, incrementadas pela própria concentração das atividades industriais —, especialmente nos anos “bons” (ou seja, quando não há seca); e, por outro, um considerável aumento dos dispêndios governamentais — isto é, entrada líquida de capitais para a região — nos anos de calamidades climáticas. Nestes anos, os gastos do governo federal superam consideravelmente sua arrecadação na região.

Esta dupla constatação pode levar à falsa impressão de que um movimento tende a compensar o outro: de fato, em termos estritamente monetários, verifica-se um certo equilíbrio. Porém, os gastos do setor público são de natureza assistencial ou corporificam-se em obras públicas normalmente não geradoras de infra-estrutura econômica, em grande parte devido às características históricas da ação estatal no Nordeste, já abordadas. Ainda, os próprios gastos assistenciais efetuados apresentam maiores desdobramentos sobre a economia do Centro-Sul; neste são adquiridos gêneros alimentícios e implementos agrícolas, destinados ao consumo mínimo dos flagelados e à organização das “frentes”, respectivamente. Os capitais privados nordestinos, por seu turno, teriam melhores condições, se lá permanecessem, de elevar a capacidade produtiva e a produtividade média da economia regional. A solução preconizada passa obrigatoriamente pela criação de condições favoráveis à maximização de inversões dos capitais privados na própria região¹⁴⁸, pois existe, para Furtado (1967, p. 47),

[...] uma diferença fundamental entre os recursos que saem da região pelo setor privado, e os que entram pelo setor público. Aqueles são capitais em busca de aplicação rentável, que deixam a região à falta de oportunidades de inversão reprodutiva. Estes são recursos que se dissolvem, parcialmente, em subsídios ao consumo, ou são aplicados em investimentos não reprodutivos, que têm contribuído para dotar a região de uma infra-estrutura de estradas de rodagem e para a construção de uma cadeia de açudes. Sem embargo da importância dessas obras, não se pode, porém, afirmar que tais investimentos hajam contribuído, efetivamente, para tornar a economia da região mais resistente às secas, ou para acelerar o seu ritmo de crescimento.

¹⁴⁷ Outro importante aspecto ressaltado pelas abordagens de Almeida (1953) e Singer (1962).

¹⁴⁸ Um bom exemplo da natureza falaciosa, quando não leviana, da argumentação que insiste em ver um caráter ultra-estatizante nas propostas de Furtado para o tratamento da questão nordestina.

Cabe salientar que o fenômeno observado não diz respeito, rigorosamente, a uma transferência líquida no fluxo de renda, mas sim a uma perda típica de uma situação desfavorável de intercâmbio ou, ainda, de uma baixa de produtividade meramente econômica¹⁴⁹.

Outrossim, apesar das vultosas transferências governamentais para a região, efetuadas nos anos secos, o setor público, no que diz respeito ao sistema tributário nacional, atua no sentido inverso, ao mostrar-se regressivo, do ponto de vista espacial¹⁵⁰. Não obstante verificar-se um crescimento maior da renda no Centro-Sul que no Nordeste, a carga tributária total mantém-se razoavelmente estável, ao longo dos anos, para ambas as regiões. Significa dizer, por outro lado, que caso esse sistema fosse espacialmente progressivo, faria deslocar uma carga tributária total maior para a região que obtém maiores incrementos de renda. A regressividade desse sistema aumenta ainda mais quando se tomam em consideração exclusivamente os impostos estaduais e municipais. Estes, ao incidirem indiscriminadamente sobre as transações comerciais e o consumo, penalizam mais, relativamente, as camadas pobres da população, as quais concentram-se notadamente no Nordeste. Some-se a isto um fenômeno conjuntural, de grande impacto para a economia da região, representado por uma maior incidência tributária sobre as exportações.

A despeito de condições naturais desfavoráveis e de outras de ordem conjuntural, porém igualmente desfavoráveis — decorrentes da política brasileira de desenvolvimento, principalmente no período 1947-1953 —, a economia nordestina ainda conseguia crescer a uma taxa média anual maior que a taxa de crescimento de sua população; seu esforço de poupança mostrava-se também similar ao do Centro-Sul (apesar de possuir uma renda *per capita* nitidamente inferior), conquanto parte substancial dessa mesma poupança fosse continuamente atraída para essa região, em busca de melhores oportunidades de inversão. Em outros termos, e para o entendimento da lógica da argumentação do autor, trata-se de demonstrar que a economia do Nordeste apresenta elementos dinâmicos, os quais necessitam ser urgentemente potencializados pela intervenção racional do Estado, com o que alcançar-se-

¹⁴⁹ Aqui, é óbvia a presença da Cepal, com sua clássica teoria da deterioração dos termos de troca.

¹⁵⁰ A rigor, o sistema tributário nacional pode ser considerado regressivo do ponto de vista social, não obstante a existência de impostos progressivos. Como a localização dos fenômenos sociais dá-se, evidentemente, no espaço, a conclusão é de que a mesma lógica regressiva do sistema tributário, que se apresenta para as estruturas sociais, reflete-se também na organização dos espaços.

ia uma taxa de crescimento mais elevada para o Nordeste, fundamental para a redução das disparidades regionais ou, pelo menos, para estancar o seu aumento.

A melhora das condições para inversão, na região, de seus próprios capitais, só poderia vir de um impulso externo (setor exportador) ou de modificações estruturais internas significativas (industrialização intensiva). Sabe-se que a típica proeminência do setor primário-exportador nas economias subdesenvolvidas explica-se, economicamente, pela exigência de uma menor capitalização por unidade de produto; as plantações expandem-se pela derrubada de florestas, pela incorporação de mão-de-obra abundante, pelo uso de técnicas rudimentares etc. A diversificação da oferta de bens — especialmente os manufaturados — aos consumidores é garantida pelas importações, como contrapartida do incremento das exportações. Nestes casos, é imensa a dependência da procura externa: se esta diminui, o setor primário-exportador entra em fase de contração. Há, portanto, como corolário da formação econômica do Nordeste, uma forte correlação positiva entre suas exportações (tanto para o exterior como para o Centro-Sul) e o nível global de sua renda, correlação esta que aumenta ainda mais quando se analisam o *quantum* das exportações e a renda regional. Vale dizer, a renda nordestina é mais afetada pela queda no volume das exportações do que pela queda nos preços destas. Está aí, portanto, a chave para o entendimento da grande rigidez característica, principalmente, do modelo monocultor açucareiro nordestino¹⁵¹, conforme salienta Furtado (1967, p. 42): “Sendo uma região pobre, sem uso alternativo para a mão-de-obra, não tem outra saída senão vender, nem que seja pelos mais baixos preços”. Trata-se, a rigor, de um histórico mecanismo de defesa da renda regional¹⁵². Ora, dado que as exportações

¹⁵¹ Nesta parte, a análise resgata a visão estruturalista do autor contida em sua obra *Formação econômica do Brasil*, ao buscar explicar o porquê da não diversificação da estrutura produtiva nordestina, isto é, o porquê de não ter ocorrido na região um crescimento largamente baseado no mercado interno, o que requereria a industrialização. A explicação recai na elevada concentração de renda da economia açucareira, que, diversamente da economia cafeeira, impossibilitou a formação de um mercado interno com capacidade de autopropagação. Enquanto a primeira exigia grandes inversões em capital constante, a segunda pautava-se por uma massa salarial proporcionalmente muito maior e, quando do colapso do modelo primário-exportador, encontrava-se em posição muito mais vantajosa para fazer deslanchar um processo de crescimento baseado no mercado interno (tese do deslocamento do centro dinâmico da economia). A argumentação da debilidade do mercado doméstico nordestino seria retomada em *A operação Nordeste*, mais até do que no trabalho que ora conduz esta análise: “Nesse tipo de economia, a renda se concentra em mãos de reduzido número de latifundiários. Ora, toda economia altamente concentradora de renda tende a impedir a formação de mercado interno, quer dizer, não pode facilmente passar da etapa de crescimento na base de exportação para a etapa de crescimento na base de mercado interno” (FURTADO, 1959a, p. 22).

¹⁵² No caso do setor açucareiro, em especial, apesar deste também resistir, parcialmente, à séria crise dos preços internacionais, já há muito havia deixado de representar um fator altamente dinâmico da economia regional, em termos de geração de emprego e renda.

nordestinas, no período analisado (1948-1956), mostram-se relativamente estagnadas — para o exterior propriamente dito, há tendência ao declínio, ocorrendo, às vezes, quedas abruptas e surtos exportadores; para o Centro-Sul, verifica-se um crescimento paulatino, porém menor que o crescimento da renda desta última região —, carece a economia nordestina de um autêntico fator de dinamismo, como argumenta Furtado (1967, p. 44):

O quantum das exportações tem sido o principal elemento determinante do nível da atividade econômica na região e, por conseguinte, do volume de inversões do ritmo de desenvolvimento. A quase estagnação das exportações (em particular das exportações para o exterior), numa etapa de aceleração do crescimento demográfico, é responsável pelo atraso relativo da economia do Nordeste, durante o último decênio.

O mercado centro-sulino, por sua vez, parece não representar a “válvula de escape” para as exportações nordestinas. Com efeito, o Nordeste representa muito mais um mercado para os produtos do Centro-Sul do que o inverso: em 1948, o total das importações de produtos nordestinos (basicamente açúcar, cacau, algodão e matérias-primas) feitas pelo Centro-Sul havia representado tão-somente 3% de sua renda global; em 1952, havia caído ainda mais, para 2,7%; em 1956, ocorria uma recuperação, atingindo o patamar de 3,1%, o que não representava grande alento. Demais, o Nordeste defronta-se com a impossibilidade mesma de manter sua participação, já consideravelmente baixa, no mercado do Centro-Sul, em virtude da estagnação de suas exportações de açúcar e algodão¹⁵³ para esse mercado. A síntese do diagnóstico das relações entre o Nordeste e o Centro-Sul é assim feita por Furtado (1967, p. 43):

A experiência do último decênio indica que o Nordeste não tem conseguido sequer manter sua posição nos mercados do Centro-Sul. Cabe concluir, portanto, que nas condições em que se vem processando o desenvolvimento da economia nacional, a tendência natural é para a agravação da disparidade de níveis de desenvolvimento entre as duas regiões.

Como o crescimento da renda do Nordeste está na dependência direta do *quantum* de suas exportações totais, a solução passa, obrigatoriamente, na hipótese da manutenção de sua especialização primário-exportadora, pela ampliação de suas posições nos mercados. Dada sua delicada situação nos mercados internacionais (tendência ao declínio, com quedas violentas, por vezes), as expectativas voltam-se, a rigor, para o mercado centro-sulino: é

¹⁵³ Lembre-se, conforme Cano (1981), que, com a crise desencadeada na lavoura cafeeira, nos anos 30, parte considerável dos capitais paulistas transferiu-se, no interior do próprio estado, para a produção de açúcar e algodão.

necessário fazer crescer as importações de produtos nordestinos por parte do Centro-Sul a uma taxa superior a do crescimento da renda desta última região. Contudo, tais expectativas não parecem passíveis de confirmação. Possuindo relativa escassez de terras de boa qualidade e uma elevada densidade demográfica, o Nordeste dificilmente conseguiria um elevado nível de renda apoiando-se exclusivamente na exportação de bens primários, salvo na hipótese de uma maciça capitalização, visando aumentar brutalmente sua produtividade média. Portanto, mais do que uma opção, a industrialização planejada e intensificada do Nordeste apresenta-se como um imperativo:

Sem prejuízo de um esforço sistemático no sentido de ampliar as linhas de exportação do Nordeste, a análise da presente situação econômica dessa região indica, nitidamente, que o seu atraso relativo só poderá ser superado mediante uma política de industrialização. (FURTADO, 1967, p. 12)

A industrialização apresenta-se, então, como o único caminho para o Nordeste aumentar seu nível de renda. Somente o desenvolvimento industrial seria capaz de absorver partes crescentes do excedente de força de trabalho existente¹⁵⁴, elevar a produtividade média da economia regional e — talvez o mais importante do ponto de vista da lógica capitalista — cumprir a missão histórica de formar uma nova classe dirigente na região, bastante diferente daquela historicamente vinculada a relações de produção arcaicas e, portanto, avessa à ideologia desenvolvimentista. Em outras palavras, ainda, a industrialização seria o caminho pelo qual se alcançaria, de forma mais imediata, o aumento da densidade de capital por pessoa ocupada¹⁵⁵, superando-se os limites impostos pela debilidade relativa do meio físico regional. Sem embargo de concluir-se que a industrialização representa um imperativo histórico para o enfrentamento da problemática nordestina, cabe reconhecer que aquela, por si só, mostra-se incapaz de modificar por completo as arcaicas estruturas regionais. A verdadeira base para a industrialização bem-sucedida reside em transformações estruturais no setor agrícola (reorganização da estrutura fundiária, deslocamento da fronteira agrícola, utilização racional da irrigação etc.). Estas teriam como principal objetivo alavancar uma maior oferta interna de

¹⁵⁴ Aqui a abordagem do autor está em estreita conformidade com o otimismo típico das teses industrializantes cepalinas dos anos 50.

¹⁵⁵ Provavelmente influenciado por sua experiência cepalina, Furtado vê o desenvolvimento econômico como um fenômeno de aumento persistente da produtividade do fator trabalho — impulsionado pelo progresso técnico —, com amplas repercussões na organização da produção e na distribuição do produto social.

alimentos para os centros urbanos, notadamente aqueles mais inseridos no esforço de industrialização.

Desloca-se, então, a abordagem da indústria para a agricultura. Com efeito, a industrialização intensiva do Nordeste encontra sério obstáculo, consubstanciado na tendência a uma maior elevação dos preços dos alimentos nos seus centros urbanos, relativamente aos do Centro-Sul (em face de custos de comercialização mais elevados e insuficiência da oferta interna, basicamente), com o que se vai deteriorando uma importante vantagem comparativa na deflagração de um processo de industrialização ampla, qual seja, o custo mais baixo da mão-de-obra nordestina. Com a elevação contínua dos preços dos alimentos, os salários seriam forçados a subir até restabelecer-se o padrão mínimo de consumo do operariado, suficiente tão-somente para a sua reprodução. A questão da reestruturação do setor agrícola torna-se central para Furtado (1967, p. 60):

Pode-se afirmar, portanto, que o ponto mais fraco das indústrias do Nordeste reside na própria agricultura da região. Destarte, o primeiro objetivo de um plano de industrialização terá que ser o de modificar a tendência ao encarecimento relativo dos alimentos. A reestruturação da agricultura nordestina, visando um uso mais racional e intensivo dos recursos escassos de terra e água, constitui um pré-requisito da industrialização.

As terras nordestinas de melhor qualidade, localizadas na zona úmida, são destinadas à monocultura da cana-de-açúcar, em regime de latifúndio, o que impede a proliferação de culturas de gêneros alimentícios em escalas de produção para o mercado, comprometendo, assim, o esforço planejado de industrialização¹⁵⁶. A solução para a escassez relativa de alimentos na faixa litorânea não poderia prescindir, então, da utilização mais racional dos recursos dessa área, vale dizer, o aumento da produtividade média do setor canavieiro (pelo uso adequado da irrigação, por exemplo), com o que se pretendia proceder a uma liberação de terras (no sentido de reforma agrária à época) para a produção de alimentos para o mercado. Entrementes, excluindo-se a oferta, na região, de gêneros alimentícios produzidos no Centro-Sul — o que implica algum encarecimento dos custos de comercialização —, ficam as populações dos seus centros urbanos na dependência de

¹⁵⁶ Esse aspecto encontra-se novamente enfatizado em Furtado (1959a, p. 37): “O ponto nevrálgico da economia nordestina está, portanto, em sua agricultura. Se não resolvermos o problema da utilização adequada das terras da faixa úmida — subutilizada nos grandes latifúndios do açúcar e nos chamados vales úmidos da zona litorânea — não poderemos criar, no Nordeste, uma indústria capaz de sobreviver”.

eventuais excedentes agrícolas provenientes do semi-árido¹⁵⁷. Ora, sabe-se que a produção de alimentos desta área, além de caracterizar-se por uma baixíssima produtividade média — é essencialmente uma economia de subsistência —, está sujeita à ocorrência de secas periódicas, o que constitui ainda maior gravidade.

Chega-se aqui ao aspecto seguramente mais delicado do subdesenvolvimento nordestino, isto é, a problemática do semi-árido, que mereceu atenção especial por parte do autor. Este já havia definido a economia desta área como um complexo de pecuária extensiva e agricultura, ambas de baixo rendimento. Demais, nela combinam-se elementos monetários (representados pela pecuária e pela cultura de xerófilas para o mercado, destacando-se o algodão “mocó”) com outros de subsistência (as tradicionais lavouras para o sustento do grosso da população local), o que provocou uma tendência histórica ao crescimento demográfico, apesar das condições naturais adversas. Ora, é justamente o fenômeno do adensamento demográfico, naturalmente vinculado ao avanço da agricultura de subsistência, que está na raiz do problema da grande vulnerabilidade da economia do semi-árido às secas. No que tange a esse problema particular, a abordagem de Furtado (1967) representa, provavelmente, a maior das rupturas com a visão geral anteriormente estabelecida, ao deslocar a discussão dos fatores climáticos para os aspectos econômico-sociais. De outro modo, o autor busca demonstrar que a seca, inegavelmente um fenômeno da natureza, pode ter — e com efeito tem — seus impactos ampliados devido a determinadas estruturas econômicas e sociais; sem embargo de reconhecer a baixa no nível de precipitação pluviométrica e uma maior concentração desta nas origens das estiagens prolongadas, trata de esclarecer que:

O tipo da atual economia da região semi-árida é particularmente vulnerável a esse fenômeno das secas. Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social. (FURTADO, 1967, p. 64)

A análise do autor identifica, nesse tipo de economia, a existência de três camadas superpostas: pecuária extensiva, cultura do algodão (ou de outra xerófila qualquer que assuma a mesma função) e lavoura de subsistência; as duas primeiras representam a faixa monetária

¹⁵⁷ Aliás, diga-se de passagem que, para Furtado (1967), a causa fundamental da baixa renda nordestina é mesmo a escassez relativa do fator terra, já que a deficiência na acumulação de capital na região, reflexo do próprio estágio de desenvolvimento de sua economia, é motivada pela referida escassez.

da economia, enquanto que a última constitui-se na base do sustento da grande maioria da população rural, constituída de pequenos produtores e trabalhadores, não obstante esta auferir alguma renda monetária proveniente da meação na produção algodoeira. A unidade produtiva típica do semi-árido (em termos de produção para o mercado), normalmente o latifúndio, combina a atividade criatória com o cultivo do algodão “mocó”. O interesse do proprietário dessa unidade produtiva em reter grande quantidade de “moradores” (trabalhadores) em suas terras deriva, subsidiariamente, da atividade criatória, mas sobretudo da produção algodoeira. Apesar do rebanho representar a maior parte da inversão de capital do proprietário – com o que se conclui que a pecuária representa a principal atividade econômica para este –, se forem boas as perspectivas, mesmo que de curto prazo, de negócios com o algodão, a política de retenção de pessoal na fazenda se exacerba. Logo, o núcleo central desse tipo de economia é, paradoxalmente (devido à sua própria insignificância em termos monetários), a lavoura de subsistência, pois esta determina a capacidade de retenção de pessoal nas propriedades e, em última instância, a capacidade produtiva da unidade, tanto criatória como algodoeira.

Com a seca, os pastos bons tornam-se escassos e caros, o que leva o fazendeiro a transformar todo o algodão (ou parcela dele) em pastagem para o gado — a parte principal do seu capital invertido e, além disso, a mais ameaçada pela seca —, fazendo diminuir ou mesmo extinguir a já precária faixa de renda monetária dos trabalhadores. A seca provoca, sobretudo, o colapso da produção da agricultura de subsistência (por vezes, as culturas são completamente destruídas), núcleo central e ao mesmo tempo mais débil da economia do semi-árido; concentra-se, portanto, na camada da população que mais depende desse tipo de atividade para formar, primariamente, sua renda (não-monetária). Conquanto essa crise de produção tenha efeitos limitados para o conjunto da economia da região, em termos subregionais ou locais suas conseqüências são profundas. Demais, não se distribuem eqüitativamente pelas classes sociais, ao contrário, concentram-se justamente naquelas diretamente ligadas à agricultura de subsistência, mais numerosas, portanto, e desprovidas de qualquer meio de defesa eficaz.

A análise das ações estatais de combate aos efeitos das secas, de curto e longo prazos, é fundamental para a compreensão do porquê da manutenção de tal estrutura econômica. Esta, deixada ao seu desenvolvimento espontâneo, engendraria uma espécie de solução natural, consubstanciada na emigração em massa de contingentes populacionais das

zonas afetadas pelas secas. Mas, com efeito, em relação às ações de curto prazo, “a política tradicional do governo tem consistido em reter essa população o mais possível próxima a seus locais de trabalho, abrindo um certo número de frentes de obras públicas” (FURTADO, 1967, p. 68). Já quanto às de longo prazo, dizem respeito, predominantemente, ao aumento da capacidade de armazenamento de água (construção de açudes).

Em um cenário hipotético de perspectivas econômicas desfavoráveis, tanto para o médio como para o grande proprietário de terras (em decorrência da incidência da seca), estes haveriam que levar em conta o custo potencial de uma nova mobilização da força de trabalho (tão logo fossem restabelecidas as condições climáticas propícias para as principais atividades econômicas das fazendas), face a uma necessidade imediata de desmobilização dessa mesma força de trabalho, com sua conseqüente emigração em massa. Caso a classe proprietária desejasse eliminar completamente tal custo, a única solução seria a manutenção, em suas propriedades, do grande número de “moradores”, por meio do fornecimento de uma renda monetária mínima. No entanto, essa modalidade de cálculo capitalista não faz parte da dinâmica da unidade produtiva típica do semi-árido, pois é o Estado que assume a tarefa de socorrer imediatamente as populações pobres afetadas, empregando-as nas “frentes” – sem custo algum para os fazendeiros, que seguem dispensando grandes levadas de trabalhadores –, evitando, com isto, aquela emigração em massa. Desfazendo-se o quadro de estiagem prolongada, os trabalhadores serão, mais uma vez, facilmente recrutados, posto que já se encontram nas circunvizinhanças, alistados nas “frentes”. As medidas de curto prazo tendem a reter grande parte da população nos seus locais, parte esta potencialmente emigratória, permanecendo o problema do inchaço demográfico relativo, o que determina o maior impacto das secas. Para Furtado (1967, p. 70),

Não há como escapar à conclusão de que toda e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca.

Desse modo, as ações de curto prazo do governo tratam de perpetuar os aspectos econômicos do problema das secas. Não se tratando de uma crise de realização devido ao colapso da demanda efetiva, mas sim de uma crise na produção da agricultura de subsistência, o governo tem que, além de criar a procura — pela criação de postos de trabalho assalariado nas “frentes” —, cuidar também da oferta. O fato é que, impossibilitados de terem as suas necessidades alimentares mínimas atendidas por produção própria, os trabalhadores rurais e

pequenos proprietários de terras encontram-se na circunstância de ter de recorrer ao mercado. Nas palavras de Furtado (1967, p. 69):

Centenas de milhares de famílias que antes se auto-abasteciam através da agricultura de subsistência, passam a depender agora do mercado para o suprimento dos gêneros de primeira necessidade. Como o mercado local não está aparelhado para atender a esse grande volume de procura, que surge abruptamente [...] o governo se vê obrigado não somente a criar a procura — empregando a população — mas também a oferta, subministrando os bens de primeira necessidade.

Quanto às medidas de longo prazo, não obstante a importância da retenção das águas para reduzir a elevada mortalidade das secas, verifica-se claramente a inexistência de uma política de aproveitamento racional de terras e águas disponíveis, sobretudo para a agricultura, como se pode depreender da insignificante ampliação da oferta de alimentos proveniente da açudagem. Esta acaba por beneficiar prioritariamente a camada dos proprietários de terras, os quais vislumbram a possibilidade concreta de defesa da atividade pecuária, pela resistência adicional que se incrementa ao gado, ativo principal. Destarte, esse ganho de rentabilidade auferido pela atividade criatória pressiona no sentido da manutenção de um certo contingente demográfico, reforçando o sobrepovoamento relativo da área.

Em relação aos aspectos econômicos das secas, o diagnóstico aponta para uma crise de produção das lavouras de subsistência. A solução desse problema não passa, entretanto, pela promoção de uma maior estabilidade na oferta de alimentos provenientes dessas lavouras — ao contrário, a faixa da economia destinada à agricultura de autoconsumo deve ser bastante reduzida —, mas sim pelo incremento, acompanhado de estabilização, da renda monetária real da classe dos trabalhadores rurais. Em outras palavras, mesmo com uma oferta estável de gêneros alimentícios (via mecanismos de mercado), a seca consegue debilitar por completo a renda monetária (proveniente, principalmente, da meação do algodão) dessa classe, a qual fica, assim, impedida de adquirir tais gêneros. Portanto, torna-se indispensável, segundo Furtado (1967, p. 75),

[...] fundar a economia em bases principalmente monetárias. Desde que se retenha uma área para produção de alimentos, também esta deverá ser organizada em bases monetárias. É de toda conveniência tornar o abastecimento independente, no âmbito da fazenda, do regime irregular de chuvas.

A redução da faixa da agricultura de subsistência, acompanhada do alargamento da faixa da produção vinculada aos mercados, deverá garantir aos trabalhadores rurais uma

renda monetária mais estável. Neste ponto, a análise do autor parece novamente enveredar pelo caminho do otimismo cepalino: o aumento da faixa monetária da economia do semi-árido, representando elevação de sua própria produtividade média, assegurará, por si só, aos trabalhadores rurais, principalmente, um meio de defesa para enfrentarem convenientemente os efeitos das secas, já que “se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção provocada pelas secas não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos” (FURTADO, 1967, p. 72). Seria, talvez, uma forma de condução da abordagem de modo a passar ao largo da análise das questões distributivas polêmicas e, mais ainda, das formas concretas de dominação nesse espaço regional. Difícil imaginar, todavia, um incremento considerável da renda monetária das classes mais desprivilegiadas, sem a devida institucionalização de mecanismos distributivos. De todo modo, nessas novas condições hipotéticas, as secas causariam contrações na demanda; estas, porém, ocorreriam na proporção em que viessem a prejudicar a formação da renda regional e, além disso, diluiriam-se relativamente mais por outros segmentos.

Em relação à agricultura que permaneceria no semi-árido — não mais de autoconsumo, mas sim do tipo capitalista, isto é, fundada em bases monetárias, como preconizava o autor —, é de se notar que é o único ponto do diagnóstico, em relação à problemática do semi-árido, que dá margem à discussão da questão fundiária¹⁵⁸, justamente pela via da irrigação. Sem lugar a dúvida que o autor fazia larga condenação ao modo de aproveitamento das águas represadas na região. Sem embargo de que a irrigação só é aplicável a uma parcela diminuta das terras semi-áridas (entre 2 e 3%), aquela deve estar a serviço do aumento da oferta de alimentos, em perfeita sintonia com a idéia de reorganização da estrutura produtiva do semi-árido. Como neste o principal fator de produção para a atividade agrícola é a água e não a terra, o artifício do controle governamental sobre o uso da água condicionará igualmente o uso da terra¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Em *A operação Nordeste*, fruto de uma palestra, seguida de debates, dirigida a militares, o tema da reforma agrária seria mais debatido pelo autor. Este não se mostrava muito entusiasmado em relação à idéia da divisão de terras. Esta só deveria ocorrer em conformidade com a proposição de aumento substancial da oferta de alimentos para o Nordeste e restringir-se-ia às terras liberadas pelo setor canavieiro (em decorrência de aumentos de produtividade), na zona úmida, e àquelas beneficiadas pela açudagem pública, no semi-árido. No agreste, área de transição entre o litoral e o sertão, e aonde já imperava grande divisão de terras, a reestruturação fundiária significaria, ao contrário, sua própria reaglutinação.

¹⁵⁹ Desse modo, não causa espanto algum que o projeto de lei dispendo sobre a irrigação (envolvendo, inclusive, a desapropriação de terras beneficiadas pela açudagem pública e que eram empregadas para a pecuária extensiva, via de regra, ao invés da produção de alimentos), elaborado ainda pelo Codeno e enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, tenha sido derrotado e “engavetado” pelos parlamentares ligados às oligarquias rurais nordestinas.

Há, assim, um encaminhamento no sentido da proposição da reorganização da estrutura produtiva do espaço. De fato, Furtado (1967) considera o sistema econômico do semi-árido tão vulnerável às secas por ser, em parte, inadaptado ao meio¹⁶⁰. A tarefa consiste em aumentar substancialmente a produtividade média desse sistema, o que significa integrá-lo ao máximo ao mercado. Provavelmente em nenhum outro ponto do documento o autor conseguiu tamanho grau de realismo: na ausência de qualquer chance provável de enormes investimentos em tecnologia, e tampouco de uma industrialização que consiga absorver o grande número de subempregados e desempregados, parte-se para aquelas atividades econômicas que já se mostraram, ao longo dos anos, mais adaptadas às condições ecológicas da área, vale dizer, a pecuária extensiva e a cultura de xerófilas. As secas, assim como os efeitos e as incertezas a elas associados, seriam o verdadeiro princípio ordenador da economia da área semi-árida. Afinal, para Furtado (1967, p. 72-73),

A organização dessa unidade agropecuária típica, de nível de produtividade razoavelmente elevado e adaptado às condições ecológicas da região, deveria constituir o objetivo central de toda política de desenvolvimento econômico para a região semi-árida. Por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste.

Reestruturar a unidade produtiva típica (quanto às suas formas e dimensões), buscando aumentar consideravelmente sua produtividade e rentabilidade, implica a utilização intensiva e racional (quer dizer, de forma combinada) dos recursos naturais disponíveis — destacando-se o aumento da oferta de forrageiras para o gado e a própria racionalização da cultura de xerófilas — e não da mão-de-obra abundante e barata. Vale dizer, significa modificar as formas de uso do capital. Chega-se, então, a outro aspecto nuclear da problemática do semi-árido: a questão da grande densidade demográfica relativa, quer dizer, a questão do grande excedente de mão-de-obra, que sobressai, ao extremo, nos anos de seca. Reorganizando-se as unidades produtivas nos moldes traçados, claro está que o contingente de mão-de-obra requerido seria muito menor que o tradicionalmente utilizado. A solução aventada é o deslocamento desse excedente para outros locais. Em relação a este ponto, ainda

¹⁶⁰ Esse aspecto seria ainda mais enfatizado em Furtado (1959a, p. 30): “O sistema econômico 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”.

que não tenha abordado diretamente aspectos da dominação política assentada no coronelismo¹⁶¹ (fenômeno comum ao semi-árido) ou, mais amplamente, das próprias relações sociais características do meio rural nordestino, Furtado (1967, p. 74-75) não se mostra ingênuo:

Qualquer tentativa de deslocar população sem, antes, modificar o tipo atual de organização da produção, enfrentará séria resistência dos fazendeiros locais, pois redundaria em redução da sua renda real nos anos de chuvas normais. Como nestes anos — que são a maioria — o sistema está capacitado para manter a sua carga humana em condições não muito distintas das que prevalecem nos vales úmidos do litoral, é natural que os fazendeiros se rebelem contra qualquer propósito de retiradas substanciais de população. Com efeito: o ‘excedente’ de população só se manifesta em toda sua crueza nos anos secos. Mas, como a política seguida pelo governo federal tem, na prática, eximido o sistema econômico da responsabilidade de manter grande parte de sua mão-de-obra nesses anos irregulares, a questão do excedente estrutural de população não é compreendida nos exatos termos. A solução dessa questão está inseparavelmente ligada à reorganização da unidade produtiva. [...] O êxito da execução de um plano desse tipo pressupõe uma assistência técnico-financeira aos fazendeiros, que possibilite reorganizar a unidade produtiva em novas bases.

Nova questão então se coloca: qual o destino a ser dado a esse excedente demográfico? O diagnóstico aponta para o deslocamento da fronteira agrícola nordestina, em especial em direção às terras úmidas do Maranhão. O importante é que tal deslocamento se dê em direção a terras onde não ocorram secas, pois as populações excedentes nelas instaladas dedicar-se-ão à produção de alimentos para o mercado, inclusive o nordestino (a economia do semi-árido, por exemplo, na hipótese de sua reorganização¹⁶², ficaria na dependência da oferta externa de alimentos). Trata-se, pois, de uma proposta de colonização em bases capitalistas.

¹⁶¹ Conforme Nota n° 64.

¹⁶² Como já exposto, note-se que a reestruturação da unidade produtiva típica não garante, por si só, um grande incremento da renda monetária do trabalhador rural, nem mesmo o suficiente para dotá-lo de capacidade de resistência para enfrentar as privações dos anos secos, à falta de mecanismos efetivos de redistribuição de renda. Se isto se configura, maior se torna o excedente a ser redistribuído, a menos que se discuta a questão fundiária. Vale lembrar que não são apenas as secas que fazem aflorar o excedente populacional, mas também as relações de produção vigentes. Com efeito, a abordagem de Furtado (1967) passou ao largo deste ponto polêmico, exceto quando relacionado com a irrigação e mesmo assim de forma subliminar. Em outra análise, o autor mostrou-se mais explícito: “[...] na caatinga não se poderia jamais caminhar para a pequena propriedade, porque 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. Ao contrário, é preciso reduzir a carga da população sobre os recursos” (FURTADO, 1959a, p. 58-59). Certo, a pecuária estava desde já descartada para a classe dos pequenos proprietários e dos trabalhadores rurais, pela grande soma de capital exigida. Porém, nada se aventou em termos de uma organização do tipo cooperativada para a produção em bases rentáveis de xerófilas para o mercado, experiência que, caso bem-sucedida, diminuiria em parte os excedentes de mão-de-obra a serem transferidos. Ao que tudo indica, portanto, o pequeno proprietário, de modo geral, não fazia parte da proposta de reorganização da estrutura econômica do semi-árido. Com efeito, restariam os proprietários, em suas fazendas reestruturadas, e trabalhadores rurais assalariados.

Ainda em relação a tal deslocamento populacional para essas terras úmidas, o diagnóstico de Furtado (1967, p. 77-78) não descarta de analisar as sérias dificuldades a serem enfrentadas:

A abertura de uma frente agrícola em direção ao Maranhão [...] constitui problema complexo que requer cuidadosa preparação. As migrações atuais são movimentos provocados pelo agravamento das condições de vida na região semi-árida, particularmente nos anos de seca. Esses imigrantes acampam em condições precárias e se submetem a todo tipo de vicissitudes, tendo quase sempre em mente a idéia de um regresso próximo. É necessário frisar que, nas regiões para onde eles se deslocam, prevalecem condições de vida extremamente precárias. São regiões semi-isoladas, com grau mínimo de integração numa economia de mercado, com técnicas de trabalho e formas de organização da produção extremamente rudimentares – de maneira geral inferiores às que prevalecem na região semi-árida. Deslocar populações nordestinas para essas regiões, sem antes modificar o sistema econômico que aí existe, é condenar essas populações a condições de vida de extremo primitivismo¹⁶³. Se bem não estejam sujeitas ao flagelo das secas, as regiões da periferia úmida maranhense, em razão de seu isolamento, constituem um sistema econômico ainda mais dependente de atividades de subsistência que o da região semi-árida. [...] No interior maranhense, a faixa monetária é ainda de menor expressão.

Dessa forma, pressupõe-se também a reorganização da economia do *hinterland* maranhense, como meio de viabilização da colonização, sem o que apenas se transfere espacialmente o problema da miséria rural. Para tanto, é imprescindível a vinculação da produção de alimentos nesta área ao circuito comercial, tanto pela organização dos canais de escoamento como pelo asseguramento dos próprios mercados, do que decorre que o Estado deverá encetar tais ações. O deslocamento do excedente da força de trabalho só será possível, contudo, com a reorganização das unidades produtivas do semi-árido. Caso contrário, o poder político dos fazendeiros tratará de bloquear facilmente a estratégia de colonização. Estão, pois, visceralmente ligados: a reorganização da economia do semi-árido; o deslocamento do excedente populacional, decorrente da referida reorganização; a expansão da fronteira agrícola nordestina, sobretudo para o interior maranhense, com especialização na produção de alimentos e vinculação aos próprios mercados nordestinos, em especial o semi-árido, que se tornaria dependente da oferta externa de alimentos.

O plano de intervenção estatal proposto por Furtado (1967) constituir-se-ia, obviamente, no corolário de seu diagnóstico, no qual já se apontavam as linhas prioritárias.

¹⁶³ São improcedentes, pois, as acusações feitas a Furtado, de descuido ou omissão quanto às dificuldades para a viabilização da colonização maranhense, ou mesmo de desumanidade para com as populações a serem deslocadas. Os argumentos empregados parecem estar arraigados à mística do “apego do sertanejo à terra”, usada fartamente pelos cronistas das secas, mas igualmente pela oligarquia agrária — bastião do conservantismo na região — e pelos seus representantes no parlamento e na administração pública.

Por exemplo, a industrialização planejada e intensificada da faixa litorânea do Nordeste, que deveria ter como implicações a reorganização das atividades industriais tradicionais, notadamente a têxtil-algodoeira, visando a reconquista das posições perdidas no mercado nacional; e a modificação da própria estrutura industrial regional, em virtude da instalação de indústrias de base (destacando-se a indústria siderúrgica) com grande poder de germinação e promoção de maior integração vertical do conjunto do parque industrial, capazes, enfim, de gerar e sustentar um processo de crescimento acelerado. Essa estratégia de industrialização deveria ainda levar em conta fatores como a oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos, a abundância de determinadas matérias-primas, o custo mais baixo da mão-de-obra, dentre outros. Nessa linha, privilegiar-se-iam os empreendimentos industriais privados intensivos em matérias-primas locais e em mão-de-obra, além daqueles dedicados à produção de alimentos. Adicionalmente, assim como já se havia feito, décadas atrás, para as indústrias “infantes” do Centro-Sul, reservar-se-ia o mercado nacional para o parque industrial nordestino, no tocante à sua própria especialização regional. Por fim, seria também prioritária a mobilização dos instrumentos de financiamento governamental em atendimento a grupos privados interessados em tais investimentos elencados pelo esforço planejado de industrialização¹⁶⁴. A industrialização nordestina, em harmonia com a do Centro-Sul, deveria processar-se a um ritmo superior àquela, sobretudo com a finalidade de absorver, o mais rapidamente possível, o grande contingente de desempregados e subempregados urbanos existente na região.

Crucial também seria a ampliação da oferta interna de alimentos, na modalidade de produção para o mercado, que se alcançaria, basicamente, pela liberação de terras do setor

¹⁶⁴ Neste ponto, cai por terra o pretenso caráter ultra-estatizante atribuído a Celso Furtado por aqueles que se pautam pelos princípios do liberalismo econômico (cabe lembrar que, talvez ironicamente, Furtado também era atacado por setores mais à esquerda, que o viam como um agente da burguesia). No plano de ação proposto para a intervenção estatal planejada no Nordeste, fica claro que os investimentos industriais a serem realizados serão preferencialmente privados; caberá ao Estado incentivá-los. Certo, Furtado não acredita no *laissez-faire* e sim no planejamento governamental, o que equivale a afirmar que se os investimentos não forem realizados pela iniciativa privada, o Estado deve assumir essa função. Mais ainda — e talvez seja esta a razão mais concreta para a histórica fúria da ortodoxia liberal contra a ideologia da intervenção planejada —, Furtado crê que os investimentos privados, nacionais ou estrangeiros, assim como os próprios estatais, devem obedecer ao ordenamento de um plano global. Não é preciso grande poder de imaginação para prever a perda de poder da classe empresarial sobre os rumos da economia, decorrente da opção intervencionista planejada, o que, sem dúvida, lhe causa profunda irritação. Nada disso, contudo, arrefeceu o ânimo dos ortodoxos para continuar em sua cruzada antiestatista. Roberto Campos, por exemplo, ao prefaciá-la obra de Tamer (1968), lista os seguintes “vícios” que teriam caracterizado as ações da Sudene em seus anos iniciais, isto é, sob a liderança de Furtado: ênfase estatizante, preconceito ideológico, preconceito nacionalista e obsessão industrializante. Desnecessário afirmar que tais acusações eram feitas com a coragem própria à certeza de que, no contexto do regime militar autoritário, não haveria qualquer chance de uma resposta à altura, nem da parte de Furtado, então exilado, nem da parte dos adeptos de suas teorias.

açucareiro (devido à racionalização da cultura da cana); pela intensificação da produção de gêneros alimentícios e da pecuária no agreste (aumentos de produtividade); pelo uso racional da irrigação no Vale do São Francisco e em outros pontos com grande represamento de águas; e pela expansão da fronteira agrícola nordestina, em direção, sobretudo, às terras úmidas maranhenses.

Quanto à problemática especial do semi-árido nordestino, cabia, em primeiro lugar, mudar a política de combate aos efeitos das secas, em especial no que tange ao aproveitamento de águas e solos da área. A nova política deveria pautar-se pela unidade de ação dos órgãos atuantes na região, garantida por meio de uma coordenação estatal centralizada. Em outras palavras, tratava-se de tornar compatíveis as ações dos diversos órgãos regionais com a política de desenvolvimento econômico traçada para a região. Ademais, tornar-se-ia imperativo a reestruturação completa da economia do semi-árido, daí resultando a definição da unidade produtiva ótima para essa área — pela combinação mais racional da pecuária extensiva com o cultivo de xerófilas — e a ampla redução do âmbito da agricultura de subsistência. Em conseqüência, definir-se-ia também o excedente populacional a ser transferido para a nova fronteira agrícola da região, o *hinterland* do Maranhão, no qual organizar-se-iam empreendimentos de colonização, voltados para a produção de gêneros alimentícios e vinculados aos mercados da própria região.

Em conclusão, cabe mencionar, sinteticamente, a proposta do novo arcabouço institucional para viabilizar o enfrentamento da questão regional exposta nos novos termos, vale afirmar, a intervenção estatal planejada no Nordeste. Tal arcabouço dizia respeito, essencialmente, a um grande esforço de planejamento regional, o mais global possível, envolvendo, naturalmente, a coordenação centralizada das ações do governo federal executadas na região, especialmente daquelas dos órgãos regionais, a exemplo do Dnocs e do BNB. Com isto não se pretendia a extinção desses órgãos; ao contrário, estes viriam a ter assento permanente em um conselho¹⁶⁵, formado na nova instituição que viria a ser encarregada da execução desse planejamento regional. O que importa ter em mente é que as diversas ações governamentais na região, historicamente pouco articuladas entre si e, algumas vezes, ainda, sobrepostas, passariam a obedecer ao ordenamento geral de um plano, o qual

¹⁶⁵ Veja-se, em Anexo D, Lei n° 3.692, de 15/12/1959.

expressaria as diretrizes da política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. A cooperação dos estados da região a esse esforço de planejamento global também estava prevista (embora de forma subsidiária, o que pode ser explicado pela grande debilidade geral, à época, de suas administrações públicas) e consubstanciava-se na elaboração de planos estaduais de desenvolvimento (para o que se sugeriam um assessoramento contínuo aos governos estaduais e a formação, nestes, de comissões de planejamento¹⁶⁶), naturalmente compatíveis com o plano regional.

Como se sabe, após muitas discussões, sobretudo no Congresso Nacional, foi criada, a fins de 1959, a Sudene, com a missão de conduzir o esforço de planejamento para tratar da questão nordestina, a qual passava a ser entendida, hegemonicamente, pela ótica do subdesenvolvimento econômico e da existência de graves desequilíbrios regionais. Ao mentor individual principal desta transformação da Questão Nordeste, Celso Furtado, caberia a tarefa de guiar a nova instituição, ainda que esta não correspondesse integralmente ao seu projeto original¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Antecipando-se a essa proposta, destacam-se as criações da Comissão de Desenvolvimento Econômico (Codepe), em 1952, em Pernambuco; e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955, na Bahia, esta última sob inspiração direta de Rômulo de Almeida.

¹⁶⁷ O esboço da nova instituição, contido no plano de ação proposto no documento, é bastante exíguo. Pode-se depreender, no entanto, que sua característica principal seria a de unificar a ação do Estado na região, o que implicaria coordenação centralizada. Roberto Campos, por sua vez, novamente ao prefaciá-la (1968), argumenta que o “modelo Sudene”, incluindo a fórmula do Conselho Deliberativo — reunindo majoritariamente governadores e representantes de órgãos governamentais —, nasceu mais propriamente das discussões travadas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento (Campos era então seu secretário-geral e Furtado um de seus membros). Ora, independentemente da atração que a experiência da Sudene viria a exercer no futuro, cabe reconhecer que a proposta de Furtado era teoricamente mais adequada aos objetivos de uma intervenção estatal ampla e planejada na região, o que não quer dizer que tal proposta fosse mesmo factível, dado o próprio contexto político da época.

CAPÍTULO 4

ANOS 90: RETORNO AO LIBERALISMO ECONÔMICO, GLOBALIZAÇÃO, DESMONTE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E ABANDONO DAS POLÍTICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS

Este capítulo tem como objetivo precípua o estabelecimento de um marco teórico que exprima, de forma global, o contexto político e econômico dos anos 90, inclusive no que se refere às suas repercussões no Brasil. Tal marco teórico contribuirá, afinal, para o balizamento das análises conclusivas deste estudo acerca da relevância atual da discussão em torno da clássica questão regional brasileira, vale dizer, a questão nordestina, entendida aqui sob o signo daquela visão que logrou tornar-se hegemônica ao final dos anos 50, visão esta já exposta no capítulo anterior deste trabalho.

Dessa forma, presume-se, desde já, que o referido contexto dos anos 90, marcado, fundamentalmente, pelos fenômenos cognominados de neoliberalismo e globalização, a despeito de algumas significativas modificações — que permanecem em curso —, ainda perdura, representando, pois, um condicionante fundamental para o entendimento da reorientação geral aplicada ao Estado e às políticas públicas.

O tratamento teórico do neoliberalismo requer certos cuidados: primeiro, porque a própria natureza deste trabalho assim o exige; segundo, porque, já que muito se tem escrito sobre o assunto, uma seleção algo mais apurada faz-se necessária; terceiro, e em parte como decorrência dos dois primeiros, é dever não passar ao leitor a idéia final de que “neoliberalismo é tudo isto que aí está”, para o bem ou para o mal, infelizmente tão presente no cotidiano. Em suma, tais cuidados devem contribuir para uma explicação mais precisa do que vem a ser mesmo o neoliberalismo (isto é, qual a sua essência teórica), bem como de suas

implicações globais para a sociedade, o Estado e as políticas públicas; tudo isto, evidentemente, dentro dos limites deste estudo.

Cabe analisar, também, a globalização, principalmente no que tange às suas implicações para os Estados nacionais (ou, mais genericamente, espaços nacionais) da periferia capitalista, em especial o Brasil e, no tocante a este último, a Região Nordeste. Neste particular, um processo seletivo quanto à literatura existente parece exigir maior rigor ainda do que aquele aplicado ao caso do neoliberalismo; uma vez que um dos efeitos concretos gerados pela globalização — ou melhor, por uma certa ideologia festiva que a preside — foi uma verdadeira torrente de obras sobre o tema, cuja maioria, infelizmente, indica carência de maior fundamentação teórica.

Por fim, torna-se necessário entender como a conjugação desses dois movimentos históricos (neoliberalismo e globalização) repercutiu na questão da concepção do Estado brasileiro e produziu sua própria reorientação, de suas políticas e ações concretas, em particular, no que tange a este trabalho, daquelas destinadas ao combate das desigualdades regionais, pela promoção de um crescimento econômico mais vigoroso em regiões do espaço nacional outrora consideradas subdesenvolvidas.

4.1 ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO

Em termos estritamente teóricos, isto é, do ponto de vista de sua essência doutrinária, o neoliberalismo não difere muito do liberalismo econômico clássico, formulado nos séculos XVIII e XIX — principalmente neste último. O individualismo exacerbado; o apego desmedido às liberdades individuais — sobretudo as econômicas, com destaque para o princípio da propriedade privada; o horror à igualdade (ainda que muito relativa) produzida intencionalmente pela intervenção estatal; a apologia do sistema de competição social baseada na “livre concorrência” em um “mercado livre”; a visão do Estado como um “mal necessário” — donde a decorrência lógica é o ideal do Estado mínimo; a aversão à política enquanto possível contraponto a uma suposta racionalidade econômica superior; todos estes, enfim, são ingredientes tanto do antigo como do novo liberalismo, donde se pode concluir que o termo neoliberalismo não passa de um simples neologismo sem maior fundamentação.

Já em termos da sua própria representatividade histórica, ao simbolizar uma violenta reação teórica e ideológica aos mecanismos de intervenção estatal — especialmente aqueles destinados a promover um maior bem-estar e uma relativa homogeneização nas sociedades — prevalentes no século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial¹⁶⁸, nos países do chamado capitalismo avançado, a expressão neoliberalismo passa a ganhar sentido; representa, verdadeiramente, um fenômeno distinto do liberalismo clássico. Com efeito, trata-se de um renascimento do pensamento liberal original (é bem verdade que com uma maior sofisticação teórica formal), só que em um contexto histórico bastante diferenciado daquele em que os clássicos do liberalismo econômico expuseram suas idéias centrais, levando-as, inclusive, à supremacia política.

O neoliberalismo originou-se no imediato segundo pós-guerra, na Europa Ocidental, mais especificamente em seus espaços centrais do capitalismo, donde deslocou-se em relativamente pouco tempo para os Estados Unidos. Anderson (1995) aponta como marco

¹⁶⁸ A rigor, o intervencionismo estatal de natureza capitalista já configurava anteriormente um padrão. Remotamente, recorde-se da experiência alemã de industrialização, a chamada via prussiana de desenvolvimento, em fins do século XIX. A França, por sua vez, berço da expressão *laissez-faire*, nunca se notabilizou por um “capitalismo sem Estado”. Mas foi sobretudo a Grande Depressão que elevou esse padrão intervencionista a um patamar nunca antes conhecido, mesmo nos países anglo-saxões, como a Inglaterra e os Estados Unidos, sempre avessos, ao menos na retórica, a uma maior participação do Estado na economia. Afinal, tratava-se não mais de promover o capitalismo, mas de salvá-lo... dele próprio! Após a Segunda Guerra o referido padrão será finalmente institucionalizado, inclusive com a criação de diversos organismos teoricamente destinados a promover a integração internacional.

teórico inicial desse fenômeno a publicação, ainda durante a guerra, em 1944, na Inglaterra, do livro *O caminho da servidão*, do economista austríaco (radicado em Londres) Friedrich August von Hayek¹⁶⁹. De modo genérico, a obra pode ser classificada como um ataque veemente contra quaisquer limitações estatais — em especial o planejamento econômico e as reformas sociais — ao livre funcionamento dos mecanismos de mercado, consideradas pelo

¹⁶⁹ O próprio Hayek escreve, em um dos prefácios de reedições dessa obra, que o título lhe foi “sugerido” pelas constantes referências feitas por Alexis de Tocqueville, em seu *A democracia na América*, a uma espécie de nova servidão humana, patrocinada pelo Estado. Neste particular, cabe esclarecer que Hayek faz mau uso de Tocqueville. Este é um liberal clássico que estuda a sociedade dos Estados Unidos e seu experimento democrático nos anos 30 do século XIX (o país tinha então cerca de 50 anos como nação politicamente independente; a visão do autor estaria seguramente influenciada pela experiência das pequenas comunidades locais, subproduto da colonização, em que reinava uma certa homogeneização social — entre os proprietários, evidentemente —, algo que já havia habitado o imaginário de John Locke), comparando-os, inclusive, aos seus congêneres europeus. Vivendo em plena transição do antigo regime aristocrático, de privilégios arraigados para determinadas classes sociais, e o novo regime democrático, o qual promove, relativamente, maior liberdade e igualdade políticas, Tocqueville parece encarnar as ambigüidades e dilemas desse momento histórico: do ponto de vista do âmbito das liberdades individuais, aponta o regime aristocrático anterior como mais promissor; contudo, reconhece que os princípios que regem tal regime, quais sejam, os privilégios para poucos e as grandes desigualdades daí decorrentes, são incompatíveis com os novos regimes democráticos, os quais sugerem naturalmente maior igualdade entre os homens. A consolidação da igualdade (muito relativa, se bem entendida) como valor social dominante é que pode gerar, segundo o autor, a tendência à restrição das liberdades individuais; assim é que, como conseqüência, surge o risco iminente de um novo despotismo, exercido pelo que ele chama, seguidamente, de soberano, sociedade, poder social ou Estado social. Ainda assim, para ele, esse novo despotismo seria muito mais brando que os anteriores da história — provavelmente por sua natureza social —, embora com terríveis efeitos sobre o caráter dos indivíduos. Por outro lado, para Tocqueville, o incremento do poder central do Estado é derivado do próprio desenvolvimento das sociedades democráticas modernas: o aumento da igualdade entre os homens, bem como a crescente complexidade aplicada à divisão social do trabalho, estimulam a centralização do poder estatal. Neste ponto, cabe acrescentar um curioso aspecto de sua abordagem, e que seguramente causa arrepios aos mais ferrenhos defensores (de todos os tempos) do *laissez-faire*: o crescimento do Estado acontece à medida que aumenta a apatia do indivíduo em relação às questões públicas, obcecado que está exclusivamente por seus negócios privados (aqui, também Tocqueville parece obcecado com a imagem liberal “paradisiaca” das pequenas comunidades locais norte-americanas da época, onde havia algum sistema representativo, mas também havia a participação direta dos que eram considerados cidadãos — isto é, os proprietários — nas questões públicas); na raiz de tudo, para o autor, está o individualismo exacerbado (que ele, obviamente, não vê com bons olhos), e não um poder externo que, surgindo como que de repente, trata de subjugar os indivíduos (conclusão a que se chega, afortunadamente, de acordo com determinadas abordagens ditas liberais). Portanto, da visão terrivelmente enviesada de Hayek sobre Tocqueville, poder-se-ia concluir uma condenação sumária deste à igualdade e ao Estado, assim como uma visão pessimista sua sobre o futuro das democracias, justamente por estas inspirarem uma certa igualdade. Seguramente, isto não faz parte das conclusões do autor sobre o porvir das nações democráticas; antes, pelo contrário, nas suas considerações finais, há a defesa, ao lado da liberdade individual, da igualdade (novamente, entenda-se, muito relativa; essencialmente política e não econômica, em outras palavras) e de um Estado que zele pela liberdade individual, é certo, mas que promova também maior igualdade entre os cidadãos: “Da própria constituição das nações democráticas, assim como das suas necessidades, resulta que, entre elas, o poder soberano deve ser mais uniforme, mais centralizado, mais amplo, mais penetrante e mais poderoso que em outra. A sociedade é naturalmente mais ativa e mais forte, o indivíduo mais submisso e mais fraco: uma faz mais, o outro faz menos, e isso é inevitável. Por isso, não há de se esperar que, nos países democráticos, o círculo da independência individual jamais seja tão grande como nos países aristocráticos. Mas isso não é de se temer, pois, nas nações aristocráticas, a sociedade é muitas vezes sacrificada ao indivíduo e a prosperidade da maioria à grandeza de alguns. É necessário e desejável, ao mesmo tempo, que o poder central que dirige um povo democrático seja ativo e poderoso. Não se trata, de modo algum, de torná-lo fraco ou indolente, mas apenas de impedi-lo de abusar da sua agilidade e da sua força” (TOCQUEVILLE, 1987, p. 534). Por fim, a julgar pelo teor da obra *O caminho da servidão*, esta refere-se muito mais ao desenvolvimento das idéias de Herbert Spencer. Compare-se Hayek (1987) a Spencer (1904, 1963).

autor como ameaças terríveis não só às liberdades econômicas dos indivíduos, como também às suas próprias liberdades políticas. O alvo imediato e expresso de Hayek era, naquele momento, a social-democracia européia, particularmente o trabalhismo inglês¹⁷⁰ e, de forma igualmente imediata, porém não tão expressa assim, o pensamento econômico keynesiano¹⁷¹, então em firme ascensão. Tais movimentos políticos e teóricos, na visão do autor, apesar de suas boas intenções iniciais — o que não seria o caso, para Hayek, dos movimentos socialistas mais inspirados na experiência soviética, estes sim legítimos signatários do totalitarismo —, conduziriam as sociedades ocidentais ao mesmo destino proporcionado pelo comunismo, pelo nazismo e pelo fascismo, ou seja, à mais completa servidão humana¹⁷².

¹⁷⁰ Ao final do conflito mundial, os trabalhistas ingleses venceriam de fato as eleições gerais em seu país.

¹⁷¹ É interessante notar que, já no prefácio de sua edição original inglesa, Hayek admite que o conteúdo do livro é essencialmente político, e afirma desejar não disfarçá-lo sob o rótulo de “filosofia social” (expressão que Keynes emprega, no capítulo final de *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, para discutir as supostas consequências sociais da aplicação de seus princípios). E, não obstante Hayek fazer uma citação elogiosa ao próprio Keynes num dos capítulos do livro — referente a uma crítica deste último ao caráter antiindividualista da sociedade alemã do período da Primeira Guerra Mundial —, certas passagens da obra parecem remeter diretamente a idéias de Keynes; como aquela em que a visão da resolução do problema econômico para a humanidade em breve período, decorrente de outra visão, a da abundância material em potencial, são apresentadas, por Hayek, respectivamente, como uma crença sem fundamento e uma afirmação irresponsável — ver, a propósito, *As possibilidades econômicas de nossos netos* (KEYNES, 1984, p. 150-159). Mas é somente no capítulo mais importante do livro (*Condições materiais e objetivos ideais*), ou seja, naquele em que Hayek apresenta sua “filosofia social”, que o ataque às idéias de Keynes é mais frontal: “[...] a liberdade individual é inconciliável com a supremacia de um objetivo único ao qual a sociedade inteira tenha de ser subordinada de uma forma completa e permanente. A única exceção à regra [...] é constituída pela guerra e por outras calamidades temporárias, ocasiões em que a subordinação de quase tudo à necessidade imediata e premente é o preço que temos que pagar pela preservação, a longo prazo, da nossa liberdade. Isso explica também por que são tão errôneas muitas idéias hoje em moda, segundo as quais devemos aplicar aos fins da paz os processos que aprendemos a empregar para fins de guerra. [...] A regra de não permitir, na paz, a primazia absoluta de um objetivo sobre todos os demais deve ser aplicada mesmo ao objetivo que hoje todos concordam ser prioritário: a supressão do desemprego [...] É nesse campo, com efeito, que o fascínio de expressões vagas mas populares como ‘pleno emprego’ pode conduzir à adoção de medidas extremamente insensatas [...]” (HAYEK, 1987, p. 187-188). A resposta de Keynes pode ser considerada sobretudo frustrante: elogiou abertamente o conteúdo do livro, fazendo, porém, reparos quanto à condenação sumária de Hayek ao planejamento no capitalismo — ver, a respeito, Heilbroner (1996, p. 259). De acordo com suas teses, já anteriormente expostas em *A teoria geral...*, Keynes defendia um planejamento moderado para o capitalismo, de modo a evitar as grandes depressões econômicas (intervenção anticíclica) e a produzir uma situação próxima do pleno emprego. Mas, importa aqui reter a idéia de que, numa disputa teórica, e desde que haja convicção explícita de ambas as partes, a doutrina mais fraca é aquela que se caracteriza por maiores concessões. Como se sabe, em essência Hayek não fazia concessões, ao passo que o reformismo ambíguo de Keynes tornava tais concessões quase que inevitáveis (sintomaticamente, e como que a simbolizar um triunfo teórico de Hayek, por parte dos seguidores de suas teses, uma parte do elogio de Keynes a *O caminho da servidão* faz parte da contracapa de algumas de suas edições).

¹⁷² Assim, o fato de Hayek ter escolhido a social-democracia européia e o keynesianismo como seus adversários principais não deve obscurecer o caráter radicalmente anticomunista do neoliberalismo. Em termos estritamente pragmáticos, não havia muito mais o que acrescentar ao combate ideológico contra o comunismo de linha soviética; disto já se tinha incumbido, havia já algum tempo, a propaganda ideológica vulgar nos países ocidentais. A prioridade da luta ideológica mais consistente residia, portanto, em combater — ou, quem sabe, até mesmo converter — aqueles que, apesar de suas intenções “humanitárias”, estavam cometendo terríveis equívocos teóricos e, portanto, desvirtuando o sentido do capitalismo. Destarte, a reação desencadeada por

Em 1947, Hayek tratou de convocar uma reunião, em Mont Pèlerin, na Suíça, com aqueles que, compartilhando da sua orientação ideológica, notabilizavam-se como ferrenhos adversários tanto do *Welfare State*¹⁷³ europeu — o qual ampliava então as suas bases — como do *New Deal* norte-americano. Para lá dirigiram-se intelectuais tais como Ludwig von Mises, Karl Popper, Lionel Robbins e Milton Friedman, dentre outros. Organizaram, por fim, a Sociedade de Mont Pèlerin, espécie de “seita” neoliberal — por conseguinte, altamente dedicada à sua causa —, encarregada de promover reuniões internacionais a cada dois anos e de divulgar uma produção teórica destinada a influenciar governos, partidos políticos e a opinião pública. O combate sem tréguas à social democracia e ao keynesianismo, assim como a preparação das bases para a volta de um capitalismo mais duro e livre de intervenções estatais — à feição da clássica experiência inglesa do século XIX —, eram seus objetivos principais.

Uma das idéias centrais mais caras aos neoliberais era a de que a planificação da economia — ainda que em moldes setoriais — ou qualquer outra modalidade de intervenção estatal (regulamentação pura e simples, regulação, produção direta por parte do Estado etc.) que interferisse no livre funcionamento dos mecanismos de mercado, promovia a destruição paulatina das lógicas capitalistas do auto-interesse pecuniário, da livre iniciativa individual e da concorrência, entendidas como vitais para a prosperidade das sociedades capitalistas; com o que, em decorrência, suprimiam-se as liberdades econômicas dos indivíduos, num primeiro momento, assim como suas próprias liberdades políticas, numa etapa posterior. Ademais, considerava-se que o poder verdadeiramente extorsivo dos sindicatos e do movimento operário, conjugado a um excesso global de demandas sociais, corroíam as bases da acumulação capitalista e inflavam os gastos sociais do Estado-providência, provocando, inclusive, a perda de governabilidade para os regimes políticos ocidentais. Esse processo amplo, diziam os neoliberais, só poderia redundar em uma crise generalizada das economias de mercado, marcada por processos inflacionários. O remédio preconizado era o retorno ao conhecido Estado mínimo, ou seja, um Estado robusto para quebrar a força dos movimentos trabalhistas e para promover a estabilidade monetária mediante políticas contracionistas, mas

Hayek deixava transparecer claramente que se tratava de uma tentativa de, em primeiro lugar, reconquistar a hegemonia para o velho liberalismo no próprio eixo do capitalismo avançado.

¹⁷³ Existem diversos tipos de *Welfare State* e não apenas um, mas os próprios limites deste estudo implicam essa generalização. Para uma definição e análise de suas tipologias, veja-se, por exemplo, Esping-Andersen (1991). Já para uma visão da constituição histórica da social-democracia e de seu projeto correspondente — o *Welfare State* —, consulte-se Przeworski (1989, p. 19-65).

extremamente tímido ou mesmo nulo — o que seria o verdadeiro ideal para os neoliberais mais extremados — no que diz respeito aos gastos sociais e às intervenções na economia. Em poucas palavras, o típico Estado gendarme.

Em outros termos, a estabilidade monetária deveria ser alcançada a qualquer custo — devido aos importantes e permanentes efeitos benéficos que, se acredita, tal estabilidade promove sobre o conjunto das atividades econômicas —, para o que se exigia, inclusive, uma rigorosa disciplina sobre o orçamento público (representando, pois, uma volta ao princípio clássico do equilíbrio orçamentário). Além disso, tornar-se-ia imprescindível restabelecer a taxa “natural” de desemprego, quer dizer, recriar o exército de reserva de trabalho, justamente para diminuir sobremaneira a força dos movimentos sindicais. Demandar-se-iam também reformas tributárias consideráveis, mas em um sentido oposto àquelas anteriormente executadas pelo *Welfare State*. Desse modo, tratar-se-ia agora de reconcentrar a renda — implicando a redução da carga tributária sobre os rendimentos mais elevados, fossem de empresas ou indivíduos —, o que se justificava, por si só, na ótica neoliberal, enquanto um fundamental mecanismo gerador de incentivos à realização de novos investimentos por parte dos agentes econômicos¹⁷⁴ (ANDERSON, 1995, p. 10-11). Por fim, o crescimento econômico retornaria quando a estabilidade monetária; a contenção do tamanho e dos gastos do Estado, bem como dos salários dos trabalhadores; os incentivos essenciais à competição entre os indivíduos; todos estes fatores, enfim, devidamente reunidos e assentados nas formações sociais enquanto valores dominantes, houvessem desempenhado já plenamente seus papéis.

A missão neoliberal não parecia ser tarefa fácil, antes pelo contrário, devido ao próprio contexto da época. Afinal, o capitalismo avançado, ao entrar na sua “era de ouro” — que durou, aproximadamente, um quarto de século após a Segunda Grande Guerra —, sob a égide de políticas econômicas de certa inspiração keynesiana¹⁷⁵ e da liderança política da social-democracia europeia¹⁷⁶, parecia confirmar justamente o oposto das teses neoliberais¹⁷⁷;

¹⁷⁴ Esta posição teórica em particular exerceu especial influência na política econômica do governo Reagan, nos Estados Unidos, por meio da corrente da economia de oferta (*supply-side economics*), encabeçada por Arthur Laffer (BIVEN, 1990, p. 124-158). Mas, em sua essência, tratava-se de um desdobramento de idéias neoliberais já anteriormente expostas. Compare-se as idéias dos economistas dessa corrente com, por exemplo, às de Milton Friedman ao atacar a política fiscal de origem keynesiana (FRIEDMAN, 1988, p. 73-80).

¹⁷⁵ Reveja-se Nota n° 94.

¹⁷⁶ Nos Estados Unidos, à falta de uma autêntica social-democracia, coube mesmo à “revolução keynesiana” influenciar tanto o pensamento econômico acadêmico — destacando-se, no campo do ensino convencional, a

vivia-se, em geral, nos espaços centrais do capitalismo — como também em alguns poucos espaços periféricos — uma fase de crescimento econômico acelerado, redução dos níveis de desemprego e promoção de uma relativa homogeneização social; tudo isto em aparente harmonia com a intervenção estatal. Foi a época, enfim, em que os intelectuais neoliberais viram-se obrigados, pela própria excentricidade de suas idéias diante do pensamento então hegemônico, a reforçar suas posições no meio acadêmico, talvez numa angustiante “marginalidade”¹⁷⁸; e, a partir dos anos 60, lograram conquistar maiores espaços nas universidades, notadamente nas norte-americanas, por meio da germinação de uma série de teorias (“escolha pública”, “expectativas racionais” etc.), originárias do pensamento econômico neoclássico, é bem verdade; todas, porém, tributárias de uma mesma matriz doutrinária, a qual o neoliberalismo esforçava-se por fazer recuperar todo o seu vigor.

“corrente principal”, encabeçada por Paul Samuelson — como o pensamento político — notadamente junto aos governos do Partido Democrata.

¹⁷⁷ Friedman, por exemplo, ao publicar sua obra mais política e filosófica (*Capitalismo e liberdade*), aquela em que exerce sua “profissão de fé” liberal, admite expressamente: “os proponentes do governo limitado e da empresa livre ainda estão na defensiva” (FRIEDMAN, 1988, p. 177). Uma outra obra, legítima herdeira de *Capitalismo e liberdade*, só seria publicada em 1979: *Liberdade de escolher*, em colaboração com Rose Friedman, sua esposa.

¹⁷⁸ Embora, do ponto de vista material, essa “marginalidade” não tenha sido tão sofrida assim, uma vez que as fundações empresariais, via de regra, e sobretudo nos Estados Unidos, mostram-se bastante generosas na liberação de recursos para a realização de estudos e pesquisas destinados a comprovar as virtudes inquestionáveis e inalcançáveis do “sistema de livre empresa” (de passagem, e apenas para ilustrar a relevância dos fundos empresariais no ensino acadêmico norte-americano, John Kenneth Galbraith relata, em seu *A era da incerteza*, que, em meio à “revolução keynesiana” que então se processava em algumas academias dos Estados Unidos, logo após a publicação de *A teoria geral...*, uma associação de ex-alunos da Universidade de Harvard — composta de empresários, majoritariamente — ameaçou não mais contribuir com seus recursos para aquela academia caso a teoria keynesiana continuasse ali em trajetória ascendente). Não por acaso, no segundo pós-guerra dirigiram-se para as universidades daquele país neoliberais como von Mises e o próprio Hayek. Com isto não se quer afirmar que os acadêmicos de tendências neoliberais tenham se transformado em funcionários daquelas fundações empresariais, mas sim que uma situação desse tipo é parte integrante e consentida da cultura das sociedades capitalistas, e de cujo exemplo mais conspícuo é o da norte-americana. Nessas sociedades, portanto, é perfeitamente “natural” que os fundos empresariais patrocinem estudos e pesquisas daqueles que sejam ferrenhos defensores do “livre mercado” e até dos que se mostram algo “maleáveis” em relação ao *status quo* — embora continue também sendo possível ter esperanças que possa ecoar em certas consciências a seguinte admoestação de Galbraith (1996, p. 5-6): “Faz parte da natureza da posição privilegiada que ela desenvolva a própria justificação política e, com frequência, a doutrina econômica e social que lhe seja mais conveniente. Ninguém gosta de acreditar que seu bem-estar pessoal está em conflito com a necessidade pública maior. Inventar uma ideologia plausível ou, se necessário, moderadamente implausível em defesa do interesse pessoal é, assim, um caminho natural. Um corpo de artesãos dispostos e talentosos está disponível para essa tarefa. E tal ideologia ganha bastante força à medida que os favorecidos aumentam em número”. Por outro lado, quando tal não ocorre (ou, pelo menos, não a devido contento), surgem perplexidades de todos os lados. Tome-se, como exemplo, a seguinte declaração de Friedman, ao comentar, anos depois, a relativa indiferença que marcou o lançamento original do seu livro *Capitalismo e liberdade*: “é inconcebível que tal obra de um economista, cuja postura profissional jamais favoreceu o Estado próspero, nem o socialismo, nem o comunismo, tenha recebido semelhante condenação pelo silêncio” (FRIEDMAN, 1988, p. 5).

A eclosão da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando os países centrais do capitalismo caíram em uma profunda e longa recessão, conjugando altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento, representou o início da “virada” política em direção ao neoliberalismo. Os governos desses países, contudo, não foram empurrados de imediato para as teses neoliberais. Com efeito, tentaram, para enfrentar a crise, medidas ditas keynesianas; estas, porém, naquele contexto, obtiveram insucesso¹⁷⁹, no sentido de debelar a crise e fazer retornar o capitalismo aos seus “anos dourados”.

Foi somente em 1979, na Inglaterra, com a eleição de Margareth Thatcher, que o neoliberalismo logrou alcançar o poder, pela primeira vez, em um espaço central do capitalismo. De fato, Thatcher era uma dirigente política publicamente comprometida, desde a campanha eleitoral, com o programa neoliberal: contração da emissão monetária; elevação da taxa de juros; corte de gastos sociais; privatizações; aplicação de uma legislação anti-sindical etc., foram medidas centrais de seus sucessivos governos. A partir daí, ocorreram diversas vitórias em processos político-eleitorais por parte do neoliberalismo: em 1980, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan; em 1982, na Alemanha, com Helmut Kohl; mesmo em países da Escandinávia (com a notável exceção da Suécia), considerados os legítimos modelos do *Welfare State*; tudo isto simbolizava uma mudança impressionante, favorecendo o movimento político da “nova direita”.

A variante norte-americana do neoliberalismo, no tocante às ações concretas de governo, foi razoavelmente distinta do modelo pioneiro inglês. Afinal, se na Inglaterra havia ainda um considerável aparato estatal de bem-estar social por destruir, nos Estados Unidos tamanho aparato simplesmente não existia. Neste último país, a despeito do individualismo exaltado e militante da chamada Escola de Chicago, o neoliberalismo assumiu seu tom mais agressivo pela via do anticomunismo — em si mesmo uma importante característica do

¹⁷⁹ Embora possa parecer razoável questionar se tais medidas de inspiração keynesiana poderiam ter realmente êxito, em virtude do início do processo de desregulação dos mercados financeiros, nesses mesmos anos 70, e que viria a ganhar velocidade espantosa em relativamente pouco tempo. Esse ponto de vista, obviamente, não fez parte das considerações do pensamento ortodoxo neoliberal, que preferiu classificar as políticas keynesianas como intrinsecamente inadequadas para a tarefa de reanimação do capitalismo. No entanto, colocações desse tipo assumem ares de cinismo intelectual, quando se tem em conta que o grande crescimento econômico com relativa sincronia entre diversos países, típico da fase anterior de “capitalismo organizado”, era explicado por esse mesmo pensamento ortodoxo neoliberal por diversos fatores, mas jamais devido àquelas medidas de inspiração keynesiana. Donde se pode concluir que, para os neoliberais, as políticas ditas keynesianas são naturalmente perversas para a dinâmica do capitalismo, e os diferentes contextos deste podem aguçá-las tal natureza ou, quando muito, de um ponto de vista mais otimista, apenas minimizá-las.

pensamento neoliberal. Incrementou-se, portanto, a competição militar com a antiga União Soviética, o que, a despeito de infringir as teses neoliberais dogmáticas da redução do papel do Estado na economia e do combate ao déficit público, justificava-se por si só como uma estratégia válida para provocar o colapso da economia soviética e, com isto, executar a missão política de salvar o “mundo livre” da ameaça vinda do “império do mal”. Já no restante do continente europeu, os governos neoliberais desse período mostraram-se, em geral, mais cautelosos que aqueles do eixo anglo-americano, enfatizando mais a estabilidade monetária e a disciplina orçamentária que cortes brutais nos gastos sociais. De todo modo, em relação aos governos anteriores da social-democracia, as políticas públicas já se mostravam de natureza bastante distintas.

Por outro lado, também nos anos 80 e ainda no continente europeu, especificamente em países mais ao sul, a social-democracia chegava, enfim, ao poder, após muitos anos de hegemonia política dos conservadores: François Mitterrand, na França; Bettino Craxi, na Itália; Mário Soares, em Portugal; Felipe González, na Espanha; Georges Papandreou, na Grécia; constituíam os chamados euro-socialistas. Nada, todavia, conseguiu ser mais representativo do amplo predomínio ideológico do neoliberalismo, já nesse período, do que o exercício do poder por parte dessa nova espécie, no mínimo curiosa, de social-democracia européia; pois, à exceção dos governos de Mitterrand e Papandreou, ao menos em seus anos iniciais, os demais mostraram-se desde cedo implacáveis em seu zelo comum pelos princípios neoliberais, verdadeiros suportes de suas políticas e ações, destacando-se o feroz exemplo dos sucessivos governos “socialistas” de González, na Espanha¹⁸⁰. E, sintomaticamente, em pouco tempo, também os governos francês e grego abandonaram suas propostas iniciais, sendo o caso mais visível o da França, em que os mercados financeiros internacionais forçaram o governo francês a um realinhamento com os ditames da ortodoxia econômica, enveredando pelo caminho da busca, a todo custo, da estabilidade monetária e da contenção dos gastos públicos.

Em outras partes do mundo, o fenômeno neoliberal se propagava, algumas vezes na mesma versão “tragicômica” dos euro-socialistas. Na Austrália e na Nova Zelândia, por

¹⁸⁰ Para uma caracterização do grande predomínio das idéias neoliberais nas políticas e ações dos sucessivos governos do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), chefiados por Felipe González, assim como de importantes efeitos de tal predomínio sobre o conjunto da sociedade espanhola — em especial o desemprego de mais de 20% de sua população economicamente ativa —, veja-se Fiori (1997, p. 45-58).

exemplo, sucessivos governos de partidos trabalhistas trataram de executar reformas liberalizantes mais radicais — notadamente no caso neozelandês —, desmontando grande parte dos aparelhos estatais de bem-estar social. Na América Latina, vale ressaltar que o Chile já se constituíra, desde 1973 — com a deposição do presidente eleito Salvador Allende e a implantação de uma ditadura chefiada pelo general Augusto Pinochet —, no primeiro experimento neoliberal do mundo contemporâneo, não sob a influência intelectual direta de Hayek, mas sim de Milton Friedman. Desregulamentação, repressão sindical, elevação do desemprego, reconcentração da renda, privatizações etc., foram marcas do regime neoliberal chileno, desde seus primeiros anos.

Mas, durante muito tempo, a experiência chilena foi apenas um caso isolado no continente latino-americano, até que, em 1985, a Bolívia experimentou, com o apoio técnico de consultores estrangeiros, um tratamento deflacionário drástico, como forma de combate à hiperinflação então reinante. Ainda assim, a guinada política continental em direção ao neoliberalismo só ocorreu em fins dos anos 80, destacando-se as vitórias eleitorais de Carlos Salinas de Gortari, em 1988, no México; de Carlos Menem, em 1989, na Argentina; de Carlos Andrés Pérez, no mesmo ano, na Venezuela; de Fernando Collor de Mello, também em 1989, no Brasil; de Alberto Fujimori, em 1990, no Peru; todos, enfim, desde cedo muito fiéis aos ditames da ortodoxia neoliberal (não exatamente durante as campanhas eleitorais, mas sim quando assumiram o poder) quanto às condições para a produção da estabilização e da governabilidade.

Tamanha fidelidade explicava-se, ademais, pelo próprio processo de renegociação das dívidas externas da periferia latino-americana, em que a aceitação de reformas econômicas de corte liberal por parte de seus diversos governos nacionais foi posta pelos interesses da grande potência hegemônica, os Estados Unidos — por meio das chamadas organizações de regulação internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial —, como condição indispensável para o “sucesso” da própria renegociação, transformando-se em um evento político festejado por seus próprios idealizadores como o “Consenso de Washington”. A variante neoliberal latino-americana assumiu, então, a peculiaridade típica dessa relação de subordinação explícita: desregulamentação, incluindo uma ampla liberdade para os fluxos de capitais; abertura comercial célere e sobrevalorização cambial — com o que se inverteu, em relativamente pouco tempo, o sentido da balança comercial daqueles países que logravam obter algum superávit com suas exportações;

desnacionalização e desindustrialização, em maior ou menor grau; elevação da taxa de juros; desmonte da já precária rede estatal de proteção social; quebra de monopólios estatais; privatizações etc.; tudo isto atrelado ao supremo objetivo da estabilização monetária. Com efeito, seguiria sendo este, em essência, o contexto da América Latina em todo o decorrer dos anos 90.

Até fins da década dos 80, o neoliberalismo vinha realizando uma trajetória realmente ascendente, ampliando seu raio de ação, sem, contudo, atingir de forma generalizada, para os países que o adotavam, seu fim último, quer dizer, a volta ao estágio de grande animação do capitalismo — condição política fundamental para a sustentação, no longo prazo, do próprio neoliberalismo. A maior parte dos resultados imediatos preconizados pelo ideário neoliberal — queda da inflação; contenção dos salários; promoção do desemprego para “regular” o mercado de trabalho; redução do papel do Estado¹⁸¹; aumento dos lucros privados; aumento da desigualdade social — eram alcançados, em maior ou menor grau, por todos os governos que se lançavam nessa empreitada. Contudo, um notável crescimento econômico não se verificava, à exceção de poucos casos, como a experiência chilena, e mesmo assim durante certo período.

O que poderia, então, representar um momento de certo desalento para o projeto neoliberal terminaria por converter-se em um novo impulso para o mesmo; pois foi, sobretudo, com o esfacelamento final do chamado socialismo real do leste europeu e a autodissolução da União Soviética, eventos ocorridos entre 1989 e 1991, que o neoliberalismo logrou espalhar-se pelo globo terrestre, numa escala até então sem precedentes. A chegada das reformas liberalizantes nos países do leste europeu e na Rússia ocorre, então, no início dos anos 90, de maneira avassaladora, o que leva Przeworski (1993, p. 209) a ressaltar que as nações desse quadrante do mundo “são exortadas a mergulhar em reformas sobre as quais

¹⁸¹ Nesse ponto, acrescenta-se que, nos países de capitalismo avançado, o neoliberalismo teve relativo insucesso. Em outras palavras, os *Welfare States* resistiram, em parte, e não se verificou, nesses países, redução significativa dos gastos sociais; antes, pelo contrário, algumas vezes um aumento. Até mesmo na Inglaterra da “era Thatcher”, alguns gastos sociais se elevaram, como os relacionados ao desemprego. Mas, deve-se admitir que o neoliberalismo obteve, também, nesse mesmo campo, duas importantes vitórias relativas sobre os *Welfare States*: primeiro, conseguindo acentuar o caráter residual de muitos deles, com destaque para os países anglo-saxões — a esse respeito, veja-se Taylor-Gooby (1991); segundo, e como contrapartida, enfraquecendo a idéia de universalismo, na qual se apoiavam a ampla extensão dos direitos sociais e a realização do pleno emprego (com efeito, os *Welfare States* mais universalistas restringem-se hoje aos países da Escandinávia). Quanto aos países da periferia capitalista, em especial a América Latina, no tocante às suas já relativamente frágeis estruturas de bem-estar social, desnecessário afirmar que a tarefa de desmonte destas assumiu ares trágicos.

apenas uma coisa pode ser conhecida com segurança: elas piorarão a situação da maioria das pessoas por algum tempo”. E, tanto o próprio Przeworski (1993) como também Anderson (1995) reconhecem nesse momento histórico a manifestação do paroxismo da ideologia neoliberal, consubstanciado nas políticas e ações dos novos reformadores do leste europeu: líderes sindicais, políticos e ministros de Estado fazem coro na expectativa da elevação da taxa de desemprego, assim como na lamentação pela diminuição do ímpeto das reformas pró-mercado na Europa Ocidental. Tamanha supremacia ideológica vem legitimar, para Fiori (1997, p. 205), uma espécie de vingança do capital contra a política e o trabalho organizado, especialmente no que se refere à sua obra conjunta mais visível, o Estado do Bem-estar Social. Afinal de contas, a vitória ideológica sobre o “socialismo real” de linha soviética não foi a do capitalismo “planejado” do segundo pós-guerra, mas sim a do capitalismo que voltou a seguir os velhos ensinamentos liberais. Não há que estranhar, pois, que a grande euforia proveniente desse “ajuste de contas” promovido pelo neoliberalismo abrisse portas a mais uma das teses sobre o “fim da história” — no mínimo, e como sempre, um tanto apressadas —, desta feita na versão de Fukuyama (1992), a qual tenta demonstrar a vitória final da democracia liberal sobre quaisquer alternativas históricas¹⁸².

Em todo o decorrer dos anos 90, o neoliberalismo continuou avançando, chegando até a Ásia, na tentativa de influenciar as políticas dos governos do Japão, da Coreia do Sul e de outros países cognominados de “tigres asiáticos”, perfazendo um âmbito de atuação jamais alcançado pelo antigo liberalismo (ou mesmo pensado por seus teóricos). O pensamento neoliberal alcançou dessa maneira uma hegemonia global tal que se transformou em lugar-comum. Em outras palavras, já nem se lhe percebe como imposição ideológica, o que dá lugar a fenômenos curiosos ou mesmo engraçados em que alguns ideólogos, rendendo graças aos fundamentos teóricos do liberalismo, imaginam estar elaborando alternativas projetuais ao mesmo. É o que se pode depreender, por exemplo, de uma pretensa terceira via, a qual busca se afirmar, desde o início e espantosamente, pela negação da terceira via histórica, qual seja, a social-democracia europeia, especialmente no segundo pós-guerra.

Contudo, a meta final sempre alardeada pelo ideário neoliberal — inclusive na sua crítica ao keynesianismo e à social-democracia —, ou seja, o retorno do capitalismo avançado

¹⁸² Para uma análise crítica da recorrência de teses sobre o “fim da história” e da própria versão apresentada por Fukuyama — tanto a original como a mais aperfeiçoada, posteriormente —, consulte-se Anderson (1992).

às relativamente elevadas e sustentadas taxas de crescimento econômico dos “anos dourados”, tornou-se um futuro hipostasiado para os espaços centrais do capitalismo (a exceção do período foram os Estados Unidos, que tiveram uma fase de relativa prosperidade, embora com crescente desigualdade de renda); e um verdadeiro pesadelo para as nações periféricas, pois representou, em geral, para as mesmas, a perda da pequena autonomia conquistada em uma fase anterior do capitalismo. E, não obstante a débâcle do “socialismo real” ter representado, por si só, um importante fator impulsionador do fenômeno neoliberal, como explicar seu sucesso apesar de seu próprio fim último não ter sido alcançado? Para Fiori (1997, p. 208), a expansão sem precedentes desse novo liberalismo deve-se não a uma inquestionável consistência teórica ou validação científica, mas sim a uma virtuosa combinação de idéias, políticas e os movimentos concretos do capitalismo, com mútua alimentação, na direção de uma desregulação crescente dos capitais e, portanto, da chamada globalização econômica, de natureza essencialmente financeira.

Em suma, a partir dos anos 80, mas sobretudo nos anos 90, o ideário neoliberal vai-se desprendendo dos interesses acadêmicos e passa a vincular-se mais e mais ao processo de mudança material do capitalismo. E, dessa forma, à medida que vai ficando cada vez mais claro que não se atingirá o tão sonhado crescimento econômico capaz de alavancar um processo de desenvolvimento, as razões para a continuidade das reformas pró-mercado vão mudando: já não se trata mais de apenas perseverar nas reformas, apesar da continuidade da estagnação econômica; alega-se que a própria conjuntura dá sinais de que, numa economia globalizada, o país que não se submeter aos cânones neoliberais jamais gozará de credibilidade junto aos mercados financeiros internacionais e, portanto, enfrentará uma situação ainda pior. Esta é, certamente, uma idéia que provoca o deleite de alguns e o reconforto de outros: analistas econômicos, políticos, autoridades governamentais, gestores dos grandes capitais, líderes empresariais etc., reúnem-se para justificar e promover tal idéia, em regozijo mútuo. Contudo, afirmar que há somente um único caminho a seguir, sem qualquer demonstração mais rigorosa, não parece ser boa teoria (no sentido de válida), mas sim algo de natureza meramente hortativa. E, a despeito dessa impregnação de vulgaridade nos argumentos mais atuais em favor do neoliberalismo, entende-se aqui como fundamental o exame dos fundamentos teóricos mais autênticos do fenômeno neoliberal, pois este, como alerta Anderson (1995, p. 22),

[...] é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

4.2 ESSÊNCIA DA DOCTRINA (NEO)LIBERAL

Uma vez já esclarecido que, do ponto de vista doutrinário, o neoliberalismo corresponde, em essência, ao liberalismo clássico, torna-se uma tarefa sobremodo irrelevante operar uma distinção entre uma doutrina neoliberal e outra liberal. Assim, ao analisar algumas das principais teses endossadas pelos neoliberais, sobretudo na segunda metade do século XX, este trabalho estará sendo remetido, na verdade, a idéias que outrora já haviam sido defendidas pelos adeptos do liberalismo econômico, nos séculos XVIII e XIX; razão pela qual optar-se-á, aqui, em termos da devida referência teórica, pela terminologia original liberal. Para o alcance dessa finalidade, considerar-se-ão as principais críticas e postulações feitas por Hayek, principalmente na sua já mencionada obra *O caminho da servidão* — seminal em relação ao próprio recrudescimento do liberalismo¹⁸³ no século XX —, acrescidas, subsidiariamente, de outros argumentos, expostos tanto pelo mesmo autor em trabalhos posteriores como por outros teóricos igualmente propugnadores pela volta à obediência aos princípios do liberalismo econômico; tudo isto, naturalmente, em sintonia com as finalidades específicas deste estudo.

Ao iniciar seu ataque mais contundente¹⁸⁴ contra a lógica da argumentação em favor da intervenção estatal no capitalismo — em especial o planejamento econômico e as reformas sociais propiciadoras de uma maior equidade entre os indivíduos —, Hayek tem em

¹⁸³ O próprio Hayek não foi apenas responsável por dar o impulso teórico inicial para o movimento de renascimento do pensamento liberal no século XX, mas também por sua própria expansão, retomando e refinando, sucessivamente, muitas das idéias expostas em *O caminho da servidão*. Publicou, em 1949, *Individualism and economic order*; em 1960, *The constitution of liberty* (traduzido para o português sob o título de *Os fundamentos da liberdade*); em 1974, 1976 e 1979, respectivamente, os três volumes de *Law, legislation and liberty*, (traduzido para o português sob o título de *Direito, legislação e liberdade*).

¹⁸⁴ Apesar da radical condenação que Hayek faz tanto ao planejamento estatal da economia como às reformas que visam estabelecer uma maior equidade social — pela suposta produção futura, embora não intencional, do totalitarismo —, o tom do livro pode ser considerado como relativamente moderado ou, em alguns casos, superficialmente descortês (se é que isto é possível). Tal não é o caso de um outro livro, publicado posteriormente, em 1957, e que se propõe a demonstrar as origens teóricas dos modernos totalitarismos a partir das idéias de Platão, Hegel e Marx: *A sociedade aberta e seus inimigos*, de Karl Popper. Esta obra é, significativamente, de tom agressivo ou mesmo colérico, descambando, ainda, por vezes, para invectivas de cunho pessoal — especialmente em relação a Hegel —, o que, por si só, além de nada acrescentar ao debate teórico, constitui-se em um autodesabono. Confira-se Popper (1987).

mente a viabilização de uma estratégia de retorno do capitalismo aos velhos princípios liberais. Para tanto, trata de construir alguns artifícios, sobretudo ideológicos. Um deles pode ser definido como uma espécie de mínimo denominador comum¹⁸⁵: contra o liberalismo econômico e seus princípios, alinham-se, numa frente ampla, socialistas, comunistas, social-democratas, fascistas, nazistas, entusiastas do planejamento econômico governamental, reformadores sociais de todas as espécies, adeptos do protecionismo, empresários monopolistas e sindicalistas. Todos estes são, para Hayek, ainda que não o saibam e que em mais nada concordem entre si, genuinamente coletivistas e, seguramente, responsáveis pelo advento do totalitarismo¹⁸⁶. Nessa delimitação generosamente elástica das doutrinas coletivistas, a forma que requer a atenção toda especial do autor é o socialismo, definido como equívaleto à “abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios de produção, e à criação de um sistema de ‘economia planificada’ no qual o empresário que trabalha visando ao lucro é substituído por um órgão central de planejamento” (HAYEK, 1987, p. 55).

¹⁸⁵ Essa expressão é empregada pelo próprio autor na obra, só que em outro sentido, vale dizer, na sua crítica acerba ao planejamento central da economia.

¹⁸⁶ À primeira vista, uma argumentação desse tipo pode parecer esdrúxula ou até mesmo um sintoma de esquizofrenia. Basta proceder, por exemplo, a uma simples retrospectiva de como os fascistas italianos e os nazistas alemães chegaram ao poder, bem como da intensa repressão política que praticaram contra seus adversários políticos (entre eles, socialistas e comunistas), logo após, para chegar à conclusão de quão estranha, para não dizer mórbida, seria, para os últimos, uma aliança com os primeiros, para, juntos, combaterem os ideais da “concorrência” e do “livre mercado”. Certamente Benito Mussolini e Antonio Gramsci, só para ficar num exemplo bastante conhecido, eram genuínos membros dessa aliança, mas uma opinião consensual insiste em enxergar justamente o contrário — talvez pelo simples fato de Gramsci ter passado boa parte de sua vida nas prisões do regime fascista italiano —, para desconforto de Hayek. A partir de um determinado ponto do livro, Hayek parece ter-se dado conta da natureza risível desse seu argumento, mas, paradoxalmente, perde todos os cuidados: passa a designar o que ele entendia, originalmente, como formas diversas de coletivismo, agora, simplesmente, como socialismo. Desse modo, para o autor, nazistas e socialistas, dentre outros, são meras facções rivais do socialismo (socialismo de direita e de esquerda). Portanto, não é à toa — e nem por zombaria, como assegura o próprio autor — que o livro é dedicado aos socialistas de todos os partidos. Para além da confusão mental que tudo isto pode causar, pode também parecer despropositado, para as próprias finalidades deste trabalho, a análise desse argumento. Contudo, se se tem em conta que este não é exclusivo de Hayek — ao contrário, habita freqüentemente o ideário liberal —, o mesmo passa a ganhar relevância. Com efeito, está-se aqui diante do que Polanyi (2000) apontou como o mito liberal da “conspiração coletivista”, presente, segundo este autor, desde o século XIX, nas exortações dos principais pensadores liberais (Herbert Spencer, por exemplo). Tal crença tem uma clara e imediata função político-ideológica: alimentar um permanente estado de alerta contra possíveis “desvios coletivistas” na sociedade. Ora, apesar de não se ter registrado nenhuma “patente”, ao que se saiba, da idéia de um mínimo denominador comum para a determinação de um amplo leque de adversários, aquela parece ser de fato uma propriedade exclusiva dos pensadores liberais, posto que sua própria validade passa a ser contestada quando utilizada por outras correntes. É o que se depreende, por exemplo, do seguinte comentário de von Mises, nos anos 20, sobre diversas considerações de teóricos ditos antimarxistas (mais tarde, alguns deles filiar-se-iam intelectualmente ao nazismo): “O antimarxismo tinha de fracassar, porque, por razões políticas, procurou mostrar que o marxismo é animado pelo espírito ocidental, que é produto do individualismo — um conceito que não se coaduna com o caráter alemão. [...] O socialismo não é um aperfeiçoamento do liberalismo; é seu inimigo. É ilógico deduzir uma similaridade dos dois de uma oposição a ambos” (MISES, 1987, p. 132-133).

Para Hayek, o capitalismo avançado ocidental experimenta um conflito irremediável entre dois tipos básicos de modelos (ou sistemas) sociais: um, que ele chama de comercial, cujo exemplo típico é a Inglaterra; outro, que ele denomina de militar, cujo exemplo consagrado é a Alemanha¹⁸⁷. O primeiro tipo caracteriza-se por ser um sistema que estimula a diversidade, enquanto que o segundo é um sistema hierarquicamente rígido. Logicamente, para o autor, o primeiro tipo não apenas promove a liberdade individual; é sua própria garantia. Já o segundo, na busca cada vez maior de uma organização global para a sociedade, termina por destruir a liberdade dos indivíduos. Chega-se, assim, a um ponto importante da argumentação hayekiana. É possível ou até provável que boa parte dos indivíduos, senão a maioria absoluta, de uma sociedade capitalista qualquer opte pela conservação da sua liberdade, mas também por algum grau de organização (entendida aqui como a coordenação deliberada, por parte do governo, de parte apreciável do total de suas atividades econômicas), na busca tanto da maximização dos resultados — incluindo-se neles a preservação da liberdade individual — como da minimização das privações materiais. Criar-se-ia, então, um modelo social híbrido, objetivando a junção do que há de melhor, supostamente, nos dois outros modelos ditos puros. Apesar de considerar, até certo ponto, sinceras e justas tais aspirações, Hayek tenta demonstrar que a formação desses modelos híbridos é a pior das alternativas em termos de eficiência econômica, inclusive pela comparação de seus resultados com os dos chamados modelos puros, além de conduzir a sociedade, inapelavelmente, no médio ou longo prazo, para o totalitarismo¹⁸⁸. Afinal, para o autor,

Quando incompletos, tanto a concorrência como o dirigismo central se tornam instrumentos fracos e ineficientes. Eles constituem princípios alternativos usados na solução do mesmo problema e, se combinados, nenhum dos dois funcionará efetivamente e o resultado será pior do que se tivéssemos aderido a qualquer dos dois sistemas. (HAYEK, 1987, p. 62)

¹⁸⁷ Aqui é nítida a influência de Herbert Spencer, que, já em 1884, ao publicar *The man versus the State*, alude a um conflito na sociedade ocidental entre dois modelos mutuamente excludentes de organização social: o industrial, de base contratual e marcado pela cooperação voluntária entre os indivíduos, expressando-se na doutrina do *laissez-faire*; o militar, calcado no poder de arbítrio do Estado e na cooperação obrigatória entre os indivíduos, comum aos antigos regimes absolutistas, mas freqüentando o ideário dos socialistas, coletivistas, reformistas e até mesmo dos liberais com algumas preocupações sociais. A estes últimos o autor denomina de “novos conservadores”. Confira-se em Spencer (1963, p. 23-48).

¹⁸⁸ Retrospectivamente aos “anos dourados” do capitalismo avançado, em que o *Welfare State* tornou-se consensual, imagine-se a dificuldade para a defesa de um argumento desse tipo.

Em outras palavras, Hayek argumenta que as imperfeições causadas pela intervenção estatal na economia capitalista de livre mercado geram demandas por uma nova intervenção, justamente para a correção daquelas imperfeições causadas anteriormente. Seguir-se-ão, desse modo, sucessivas rodadas intervencionistas, até que bem pouco ou nada restará de um capitalismo do tipo concorrencial. Está-se, enfim, tanto para o autor como para outros liberais, diante da emergência de qualquer das variantes do socialismo (entendido já aqui, de acordo com a acepção hayekiana, como sinônimo de coletivismo), o que, para esses pensadores, converte-se rapidamente em totalitarismo, implicando a supressão das liberdades individuais.

A alegação crítica de uma suposta fragilidade inerente aos modelos que combinam capitalismo e intervencionismo não foi uma originalidade da argumentação hayekiana. Ludwig von Mises, por exemplo, já nos anos 20, havia-se incumbido dessa tarefa. Assim este teórico definiu a intervenção estatal: “é uma norma restritiva imposta por um órgão governamental, que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente da que empregariam” (MISES, 1987, p. 18). Tal intervenção pode se dar tanto na forma de restrições — em geral, parciais — à produção de bens e serviços, como na forma de controles de preços desses mesmos bens e serviços. Fora disso, para Mises (1987), não há propriamente medidas de intervenção estatal, mas sim, todavia, outras que conduzem irremediavelmente àquela. Configura-se, pois, de todo modo, o intervencionismo enquanto fenômeno social amplo.

Aqui, torna-se necessário aprofundar um pouco mais esse raciocínio, talvez sob uma outra ótica; e, para tanto, toma-se de empréstimo a análise de Santos (1991, f. 6-10). Também para este, a ortodoxia liberal enxerga na raiz de todos os males vividos pelas economias capitalistas a compulsão estatal pelo intervencionismo, espécie de mal incurável. Segundo essa linha de pensamento, o aumento da participação do Estado na economia provoca uma relativa ineficiência alocativa dos recursos produtivos (o que se expressa na visão simplista de que o Estado é, por natureza, um “mau empresário”), isto é, faz baixar a produtividade média do conjunto das atividades da economia, o que, desde já, compromete as próprias receitas governamentais futuras. O Estado, passando a ser pressionado pela sociedade no sentido de fazer retornar o produto nacional a níveis anteriores mais satisfatórios, promove novas e sucessivas intervenções, com o que, além de incorrer em déficit público, também o amplia. Por sua vez, a ineficiência alocativa vai-se alastrando no conjunto da economia.

É quase certo que para financiar os novos gastos o Estado recorra à emissão de moeda; por outro lado, torna-se igualmente premente o equacionamento da questão do déficit público, que se vai acumulando, transformando-se verdadeiramente em dívida pública. Segue-se que não há outra saída senão a emissão de títulos, com os quais o Estado procura captar parte das poupanças privadas; mas isto só é alcançado graças à apresentação de taxas de juros mais remunerativas que as vigentes no mercado. A própria recorrência desse processo se encarrega de fazer com que as taxas de juros dos títulos da dívida pública tornem-se, de fato, balizadoras das taxas de juros do mercado. Permanecendo o *imbroglio* do déficit e da dívida públicos, o governo se vê obrigado a emitir títulos a velocidades cada vez maiores, com deságios e taxas de juros sempre mais atraentes. Agiganta-se, assim, a dívida pública, ao passo que também se amplia o déficit público corrente. Em termos bastante resumidos: o processo é plenamente retroalimentável. Dessa forma, ambas as medidas (expansão monetária e elevação das taxas de juros) tendem a desaguar em processos inflacionários generalizados. A inflação, anátema da teoria econômica ortodoxa, é má conselheira do cálculo capitalista, pois instabiliza o funcionamento do mecanismo de preços, este sim o guia seguro para os investimentos privados. O resultado só pode ser a queda da atividade econômica, pois os investidores tornam-se extremamente cautelosos; mas isto, por si só, como já visto, é fator de realimentação do processo.

Finalmente, já numa situação de recessão econômica, as demandas sociais por determinados serviços públicos intensificam-se ainda mais, tornando praticamente incompressíveis os gastos governamentais relacionados àqueles — uma parte apreciável dos gastos governamentais totais. Prossegue, também, a pressão social em favor da retomada da produção, o que leva o governo, afinal, a exercer um controle mais direto, tanto da produção — uma vez que os empresários, nesse estágio, não se sentem estimulados a produzir bens e serviços, pelo menos não nas quantidades requeridas pela sociedade — como dos preços (estabelecimento de preços mínimos e máximos). Destarte, bem pouco resta da propriedade privada na sua acepção mais liberal, vale dizer, no que se relaciona especialmente à propriedade privada dos meios de produção. É inteiramente segundo essa visão, portanto, que a solução só pode ser a seguinte, em linhas básicas: corte linear das despesas, em um percentual “n”, em “x” anos; venda do ativo estatal imobilizado na produção de bens e serviços, com o que se tem a certeza de promover o aumento da produtividade média do conjunto das atividades produtivas — pela maior eficiência alocativa dos recursos —, com o

que se incrementam as receitas públicas presentes e futuras e se reforçam o combate ao déficit público e o resgate da dívida pública.

Ora, entender o Estado como um ente capitalista, ainda que muito diferenciado do capitalista individual (ou seja, o Estado é um capitalista global; nesse sentido, age divergentemente, muitas vezes, dos interesses mais imediatistas dos capitalistas individuais) é algo simplesmente incompreensível ou mesmo surrealista para a ortodoxia do pensamento liberal, decerto não por quaisquer limitações intelectuais, mas sim por suas próprias opções ideológicas e metodológicas¹⁸⁹. Eternamente presa, de forma mais ou menos lírica, à experiência britânica do chamado capitalismo concorrencial do século XIX, vive a denunciar a “trama coletivista”, assim como a impaciência e a irracionalidade relativa da espécie humana, como as responsáveis pela ação abortiva contra o liberalismo econômico do século XIX, o qual ia conduzindo a humanidade a uma espécie de paraíso possível na terra. Sendo assim, a imposição do próprio capitalismo ao seu correspondente modelo de Estado para que este avance gastos, principalmente em setores da infra-estrutura econômica, é, em geral, ignorada pela ortodoxia liberal; pior, vai para a “vala comum” das análises que concedem ao Estado a qualidade intrínseca de gerador de gastos desordenados e excessivos.

Retomando-se os principais argumentos de Hayek (1987), há um importante esclarecimento a ser feito. O autor não nega o planejamento enquanto esforço de racionalização. Nessa ótica, é óbvio que indivíduos e empresas planejam suas atividades; mas daí a chegar-se à conclusão de que deve haver planejamento para o conjunto das atividades produtivas da sociedade constitui grave equívoco. O correto planejamento é, pois, aquele que atua completamente a favor dos mecanismos de mercado. Como explicar essa aparente contradição? Para entender essa argumentação do autor é preciso, antes, compreender a sua própria lógica referente aos agentes individuais¹⁹⁰. O indivíduo, para Hayek não é exatamente aquele mesmo subjacente às teorias econômicas de corte neoclássico. Nestas, o indivíduo é dotado de racionalidade extrema; guiado exclusivamente pelo auto-interesse, suas ações visam sempre a maximização dos resultados materiais. Para tanto, coleta as informações disponíveis no mercado, processa-as, procede ao cálculo econômico racional e finalmente

¹⁸⁹ De modo geral, como afirmam os liberais e também os neoclássicos da ciência econômica, fora da redução dos fenômenos sociais às ações dos agentes individuais não há propriamente ciência e sim mera especulação.

¹⁹⁰ A esse respeito, vejam-se especialmente os capítulos I, II, III e IV de Hayek (1949), mas também o artigo de Paulani (1996).

age, inteiramente de acordo com seu plano estabelecido. E, conquanto se admita que nem sempre os resultados produzidos são os que foram projetados pelos próprios indivíduos, presume-se que há uma aproximação, maior ou menor, entre uns e outros.

Hayek (1949) rompe com parte dessa visão do individualismo metodológico¹⁹¹, que ele denomina de individualismo racionalista ou, simplesmente, “falso”. Para ele, os indivíduos são dotados, em realidade, de uma racionalidade limitada. Em outras palavras, isto quer dizer que há, de fato, apreensão de conhecimento por parte do indivíduo, mas aquele é retido subjetivamente, desde mesmo o momento de interpretação dos dados. Não são as realidades objetivas que determinam a percepção dos indivíduos, mas sim aquelas conforme percebidas por estes. Como consequência, há uma produção simultânea de resultados intencionais e não-intencionais na sociedade.

É interessante saber o porquê de Hayek ter seguido essa variante de individualismo e não aquela mais característica do pensamento econômico neoclássico. Nos anos 20 e 30, Hayek esteve envolvido, ao lado de seu mestre Mises¹⁹², num acalorado debate acerca da viabilidade, em termos teóricos, da planificação central da economia¹⁹³. A sentença de ambos, como se sabe, era taxativamente negativa sobre as possibilidades da economia planificada: “uma sociedade fundamentada na propriedade pública não é viável, uma vez que não permite previsão monetária e, conseqüentemente, não permite a ação econômica racional” (MISES, 1987, p. 90). Mas, ao participar dessa discussão, Hayek parece ter-se dado conta de dificuldades ou perigos iminentes na visão de individualismo metodológico adotada pela teoria econômica convencional. Com efeito, como argumenta Hayek (1949), se as conseqüências das ações dos agentes individuais podem ser determinadas *a priori*, não há mais espaço (ou se há, passa a ser bastante reduzido) para a produção de resultados não-

¹⁹¹ Segundo Elster (*apud* PAULANI, 1996, p. 106), “individualismo metodológico é a doutrina segundo a qual todos os fenômenos sociais (sua estrutura e sua mudança) são explicáveis, em princípio, apenas em termos de indivíduos: de suas características, fins e crenças”. Assim, a corrente neoclássica da economia, em suas diversas variantes, pauta-se tradicionalmente pelo paradigma da atomização (agente ou indivíduo, firma etc.). A totalidade é assegurada pelo mercado, ou melhor, resume-se ao mesmo.

¹⁹² Havia uma vinculação toda especial entre Mises e Hayek. Este último afirmou que, na sua juventude, teria se aproximado da ideologia socialista (assim também como Popper, frise-se, de passagem), mas os trabalhos acadêmicos de Mises trataram de recolocá-lo nos “trilhos” certos. Por fim, Hayek viria a lecionar na mesma universidade (Viena) de seu mestre.

¹⁹³ A respeito particularmente da visão hayekiana nesse debate, confirmam-se os capítulos VII, VIII e IX de Hayek (1949). Já para uma informação resumida desse mesmo debate, reveja-se Lafer (1975, p. 9-28).

intencionais. Sem embargo, o pior ainda está por vir, segundo a ótica hayekiana. Se o conhecimento dos resultados é preexistente às ações concretas dos indivíduos, por que então não englobar tais ações em um plano? Portanto, essa concepção de individualismo, para o autor, pode muito bem postar-se a serviço de quaisquer doutrinas coletivistas; destrói, assim, o individualismo verdadeiro, que ele diz defender, seguindo a tradição filosófica de Adam Smith, dentre outros.

É bem verdade que a teoria neoclássica segue desenvolvendo teorias e modelos, cujos resultados tornam-se válidos desde que não se admitam maiores questionamentos a seus supostos teóricos, entre os quais aqueles relacionados ao individualismo metodológico, vale dizer, à visão que se tem do indivíduo enquanto agente econômico. Mas são justamente esses supostos que a análise hayekiana busca desmontar: a visão neoclássica do “equilíbrio geral” é equivocada porque sua própria visão subjacente do indivíduo extremamente racional também o é. É possível realmente acreditar que todas as informações estão disponíveis para todos os indivíduos, nas mesmas quantidades e qualidades? Ou, diversamente dessa situação extrema, e em termos mais atuais, é possível crer que a realidade social afasta-se relativamente pouco desse quadro¹⁹⁴? Seguramente não, para o próprio autor. Mas este, como liberal convicto que é, precisa encontrar uma saída para a seguinte questão: afinal, se os resultados provenientes das ações individuais são tanto intencionais como não-intencionais, por que são melhor alcançados em uma ordem de “livre mercado” e não em outra, como, por exemplo, a de uma “economia planificada”? Aqui a saída de Hayek (1949, 1987) não se mostra melhor que a dos neoclássicos, antes pelo contrário: invoca a mística do ajustamento “ótimo” econômico-social entre os indivíduos, coordenado pelos mecanismos ditos impessoais do mercado. Para o autor,

[...] o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas sobretudo por ser o único método pelo qual nossas atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva da sociedade. (HAYEK, 1987, p. 58)

¹⁹⁴ Aqui tem-se em mente as incorporações relativamente mais recentes ao arcabouço teórico da corrente neoclássica da ciência econômica, dando conta da racionalidade limitada dos indivíduos, da imperfeição das informações, da incerteza, dos custos envolvidos nas transações etc. Importam pouco, ao final, tais incorporações, pois o resultado das novas teorias não diferem muito das antigas, ambas no campo neoclássico.

Partindo de supostos diferentes da teoria neoclássica, a análise hayekiana foi capaz de chegar, todavia, ao mesmo ponto. Ora, a se considerarem corretas as alegações do próprio autor quanto à racionalidade limitada dos indivíduos — implicando, portanto, a geração de resultados previsíveis e imprevisíveis —, há que se chegar à conclusão de que o ajustamento das múltiplas atividades individuais pelos mecanismos de mercado é apenas uma das várias possibilidades, não necessariamente a mais satisfatória. Explicando melhor. Dados os agentes e suas respectivas forças em jogo, o produto dessa sua interação certamente varia de acordo com o contexto em que atuam (por exemplo, mercado com poucas e fixas regulamentações, com regulamentações crescentes, progressivamente afetado pelo intervencionismo estatal etc., até a planificação de toda a economia). Em termos estritamente teóricos, nada se prova, a não ser que os resultados individuais tendem a variar de um contexto para o outro; nem mesmo se consegue provar que os resultados globais da sociedade apresentam grandes discrepâncias, também de um contexto para o outro. A análise hayekiana, já marcada pelo misticismo, torna-se agora patética, ao tentar justificar a suposta superioridade inata da coordenação exercida pelos mecanismos de mercado:

O homem passou a encarar com ódio e revolta as forças impessoais a que se submetia no passado, conquanto frustrassem muitas vezes os seus esforços individuais. Essa revolta exemplifica um fenômeno muito mais geral, uma nova relutância em submeter-se a qualquer regra ou necessidade cujo fundamento lógico não seja compreendido. [...] Uma civilização complexa como a nossa baseia-se necessariamente no ajustamento do indivíduo a mudanças cuja causa e natureza ele não pode compreender. Por que aufere maior ou menor renda? Por que tem de mudar de ocupação? Por que certas coisas de que precisa são mais difíceis de conseguir que outras? A resposta a estas questões dependerá sempre de um número tão grande de circunstâncias que nenhum cérebro será capaz de apreendê-las; ou, o que é ainda pior, os prejudicados as atribuirão a uma causa óbvia, imediata ou evitável, enquanto as inter-relações mais complexas que determinam a mudança continuarão a ser um mistério para eles. (HAYEK, 1987, p. 186)

Em relação à atitude a ser tomada pelos indivíduos, concernente ao tipo de ajustamento econômico-social ideal a ser produzido, o autor é taxativo:

Foi a submissão às forças impessoais do mercado que possibilitou o progresso de uma civilização que, sem isso, não se teria desenvolvido. É, portanto, submetendo-nos que ajudamos dia a dia a construir algo cuja magnitude supera a nossa compreensão. [...] A recusa a ceder a forças que não podemos compreender nem reconhecer como decisões conscientes de um ser inteligente é fruto de um racionalismo incompleto e portanto errôneo. [...] a única alternativa à submissão às forças impessoais e aparentemente irracionais do mercado é a submissão ao poder também incontrolável e portanto arbitrário de outros homens. Na ânsia de escapar às irritantes restrições que hoje experimenta, o homem não se dá conta de que as novas restrições autoritárias que lhe deverão ser deliberadamente impostas no lugar daquelas serão ainda mais penosas. (HAYEK, 1987, p. 186-187)

Portanto, a ordem que deve vigorar é aquela definida por forças “impessoais” do mercado. E, já que o pensamento liberal não propugna exatamente pelo fim do Estado, é de se supor que a essa mesma ordem corresponda um certo modelo estatal. Em termos mais genéricos, qual a sua área de atuação? Segundo a visão hayekiana,

Criar as condições em que a concorrência seja tão eficiente quanto possível, complementar-lhe a ação quando ela não o possa ser, fornecer os serviços que, nas palavras de Adam Smith, ‘embora ofereçam as maiores vantagens para a sociedade, são contudo de tal natureza que o lucro jamais compensaria os gastos de qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos’, são as tarefas que oferecem na verdade um campo vasto e indisputável para a atividade estatal. (HAYEK, 1987, p. 60)

É este, pois, o conhecido Estado mínimo liberal ou, como o próprio Hayek prefere denominá-lo, o Estado de Direito liberal. Mas, para além dos seus diversos conceitos, algumas vezes vagos ou imprecisos, que vem a ser mais precisamente este tipo de Estado? Ou, em outras palavras, qual a sua real substância? Neste particular, o autor se mostra mais explícito:

O Estado de Direito, no sentido de regime de Direito formal — de não-concessão pela autoridade de privilégios legais a determinados indivíduos — salvaguarda a igualdade perante a lei, que é a antítese do governo arbitrário. Uma consequência necessária disso — contraditória apenas na aparência — é que essa igualdade formal perante a lei conflita e é de fato incompatível com qualquer atividade do governo que vise a uma igualdade material ou substantiva intencional entre os diferentes indivíduos, e que qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva à destruição do Estado de Direito. Para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente. Dar a diferentes pessoas as mesmas oportunidades objetivas não equivale a proporcionar-lhes a mesma oportunidade subjetiva. É inegável que o Estado de Direito produz desigualdade econômica — tudo que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente com o objetivo de atingir este ou aquele indivíduo de modo particular. [...] Pode-se mesmo afirmar que, para o Estado de Direito ser uma realidade, a existência de normas aplicadas sem exceções é mais relevante do que o seu conteúdo. (HAYEK, 1987, p. 91)¹⁹⁵

¹⁹⁵ Outras concepções sobre o Estado de Direito liberal — um pouco mais suaves na forma, mas similares na essência, em relação à concepção hayekiana — podem ser conferidas, por exemplo, em Nozick (1991) e Rawls (1997). Este último, analogamente a Milton Friedman, acredita sinceramente não só que o capitalismo liberal puro (ou regime baseado na propriedade privada com todas as suas prerrogativas, simplificada) promove maior igualdade entre os indivíduos — pela suposta grande dispersão, na sociedade, dos meios de produção —, como também que o Estado de Bem-estar Social promove e cristaliza terríveis desigualdades de rendas entre indivíduos e classes sociais. Já aquele primeiro, lembrando Hayek, chega à conclusão de que qualquer modelo estatal que exceda a idéia de um Estado mínimo ideal é nocivo às liberdades individuais, nelas incluída, certamente, a liberdade econômica. Espantoso é que Nozick (1991) ainda encontra espaço para criticar aquilo que considera como o modelo liberal equivocado de Estado mínimo, o qual ele denomina de “ultramínimo”. Por trás dessa duas concepções, há o forte viés doutrinário da prevalência do indivíduo — na acepção liberal — sobre a sociedade, ainda que com graves prejuízos para esta como um todo; e a visão mítica de um liberalismo com virtuosismo social, não por meio de intervenções quaisquer — sejam do Estado ou diretamente da própria sociedade —, posto que seria uma impropriedade, como já visto, mas sim enquanto princípio auto-realizável, quer dizer, liberalismo que, ao se efetivar plena e universalmente, conduz o maior contingente possível da

Ou, ainda, mais resumidamente, pode-se afirmar que esse modelo de Estado trata de estabelecer normas somente aplicáveis a situações gerais, deixando aos indivíduos as decisões acerca de tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, pois acredita-se que somente aqueles poderão ter conhecimento pleno de tais circunstâncias envolvidas em cada caso, desenvolvendo assim uma ação correspondente (HAYEK, 1987, p. 88). Desse modo, é inquestionável que o Estado mantenedor da ordem liberal assume um caráter incoercível; há que resguardar a ambos (o Estado e a própria ordem liberal) até mesmo das leis — mais precisamente, de determinadas leis —, caso necessário:

O Estado de Direito só teve uma evolução consciente durante a era liberal e é uma das suas maiores realizações, não só como uma salvaguarda mas como a concretização jurídica da liberdade. [...] A idéia de que não há limites aos poderes do legislador é, em parte, fruto da soberania popular e do governo democrático. Ela tem sido fortalecida pela crença de que, enquanto todas as ações do Estado forem autorizadas pela legislação, o Estado de Direito será preservado. Mas isso equivale a interpretar de forma totalmente falsa o significado do Estado de Direito. Não tem este relação alguma com a questão da legalidade, no sentido jurídico, de todas as ações do governo. Elas podem ser legais, sem no entanto se conformarem ao Estado de Direito. [...] O Estado de Direito implica, pois, uma limitação do campo legislativo: restringe-o às normas gerais conhecidas como Direito formal e exclui toda a legislação que vise diretamente a determinados indivíduos, ou a investir alguém do uso do poder coercitivo do Estado tendo em vista tal discriminação. [...] Qualquer lei aprovada pelo parlamento pode, assim, infringir o Estado de Direito. (HAYEK, 1987, p. 93-94)

Manifesta-se, assim, uma vez mais, o horror liberal à produção deliberada, por parte da intervenção estatal — não importa se sustentada ou não por ampla maioria social —, de uma maior igualdade de resultados entre os indivíduos. Em que consiste, então, a propalada igualdade liberal? Basicamente, na possibilidade de todos os indivíduos inserirem-se no mercado, uns como proprietários dos meios de produção, outros como vendedores exclusivamente de sua força de trabalho. Ora, dado que as condições iniciais de inserção dos indivíduos no mercado, visando a uma ampla competição entre si, são notoriamente desiguais, os resultados só podem traduzir, em geral, essa desigualdade¹⁹⁶. Por outro lado, poder-se-ia argumentar, como o fizeram, em fins do século XIX e inícios do XX, alguns

humanidade a um patamar de adequado bem-estar econômico e social. De outro ponto de vista, desnecessário afirmar que se trata de uma busca por algo muito nebuloso, para não dizer esdrúxulo.

¹⁹⁶ Embora Hayek (1987) reconheça explicitamente que as desigualdades são de fato produzidas numa ordem de “livre mercado”, chama também a atenção para o fato de que tais desigualdades não podem ser qualificadas como injustas, porquanto não são arbitrárias. Tal não é o caso de Friedman (1988). Este acredita sinceramente que a competição entre os indivíduos — e não uma deliberada distribuição de renda mais equitativa entre os mesmos — tem o dom de abolir a perpetuação das desigualdades sociais de *status* e de riquezas.

autodenominados “liberais sociais”¹⁹⁷, que a igualdade liberal seria melhor traduzida por uma igualdade de fato das condições iniciais dos indivíduos antes do início da competição, sendo que os resultados desiguais produzidos daí em diante seriam fruto exclusivamente dos diferentes desempenhos individuais e, portanto, inteiramente justos e morais. Parece óbvio que tamanha condição de igualdade inicial para todos só seria alcançada pela intervenção do Estado; feito isso, este se retiraria. Sem embargo, essa modalidade muito específica de intervencionismo, destinada apenas a igualar as condições iniciais dos competidores individuais e não seus resultados concretos, é igualmente condenada pelo liberalismo econômico. Tome-se aqui, por exemplo, a seguinte advertência de von Mises, legítimo representante do “núcleo duro” do pensamento liberal:

É um erro corriqueiro considerar a concorrência entre diversos produtores de um mesmo produto como a essência da ordem econômica liberal ideal. Na verdade, o cerne da teoria do liberalismo clássico é a propriedade privada, e não um conceito deturpado de livre concorrência. [...] Esse equívoco, juntamente com uma interpretação de liberdade influenciada pela filosofia dos direitos naturais, levou a tentativas de impedir, através de leis contra cartéis e trustes, o desenvolvimento de grandes empresas. (MISES, 1987, p. 16-17)

Como assegura o próprio Mises (1987), não importa tanto que os meios de produção sejam de propriedade de relativamente poucos indivíduos, mas sim que pertençam mais a estes que ao governo; o ideal seria atingido quando nenhum meio de produção pertencesse ao governo. Novamente esse teórico fornece a chave para o entendimento da verdadeira essência do liberalismo econômico:

Há uma doutrina popular baseada no conceito equivocado de ‘livre concorrência’. A princípio, alguns autores criam um ideal de competição livre, em igualdade de condições — como os postulados das ciências naturais. Descobrem, depois, que a ordem da propriedade privada não corresponde absolutamente a esse ideal. Mas, por acreditarem que a realização deste postulado de ‘competição realmente livre e em igualdade de condições’ seja a mais elevada meta da política econômica, eles sugerem várias reformas. Em nome do ideal, alguns exigem uma espécie de socialismo que chamam de ‘liberal’ porque percebem, visivelmente, neste ideal a essência do liberalismo. Outros exigem várias outras medidas intervencionistas. Contudo, a economia não é um grande prêmio em que os participantes competem de acordo com as regras do jogo. Caso se tenha de determinar qual o cavalo que consegue correr uma certa distância em menos tempo, as condições devem ser iguais para todos os cavalos. Entretanto, será válido tratarmos a economia como um teste de eficiência para determinar qual dos concorrentes, em condições idênticas, pode produzir a preços mais baixos? A competição como fenômeno social nada tem em comum com as competições esportivas. Transferir o postulado da ‘igualdade de condições’ das regras do esporte ou da organização de experiências científicas e

¹⁹⁷ Neste particular, parecem corretas as considerações de Mises (1987) de que o termo “liberalismo social” é verdadeiramente uma impropriedade, visto que busca conciliar pontos de vista doutrinariamente opostos.

tecnológicas para a política econômica é um equívoco terminológico. (MISES, 1987, p. 61-62)

Indo às possíveis origens remotas desse engano, Mises (1987, p. 63) explica:

Os liberais clássicos respondiam que a competição entre negociantes acabaria suprindo os mercados com os bens de consumo necessários aos consumidores. De um modo geral, para pedir o fim do intervencionismo, expressavam-se da seguinte forma: a liberdade de concorrência não deve sofrer limitações. Com o *slogan* da ‘livre concorrência’ exigiam que a função social da propriedade privada não fosse obstruída pela intervenção do governo. Assim, era possível que, equivocadamente, se pensasse que a essência dos programas liberais não era a propriedade privada, mas a ‘livre concorrência’. Os críticos sociais começaram a perseguir um fantasma nebuloso, a ‘concorrência genuinamente livre’, que nada mais era que o produto de um estudo insuficiente do problema e uma preocupação exagerada com lemas.

Outrossim, pode-se afirmar que as políticas públicas de cunho social, especialmente as de caráter redistributivo — entre indivíduos e/ou espaços — ,assumem, no ideário liberal, um sentido claramente pejorativo. Em relação às postulações de Hayek (1987) nesse campo, faz-se necessário relembrar o contexto em que aquelas se desenvolvem. Em outras palavras, em plenos anos 40, eram muito fortes, no público em geral, os terríveis sentimentos despertados tanto pelo conflito mundial como pela depressão econômica que lhe antecederam. Eis por que as posições de um adepto fervoroso de um capitalismo “em estado bruto”, praticamente isento de quaisquer restrições estatais, como von Mises, vão para um segundo plano. Nesse momento, Hayek assume a liderança do pensamento ortodoxo liberal, com a missão de torná-lo mais “palatável”. Classificando determinados valores supremos das diversas teorias de reforma social (como segurança econômica, fins sociais etc.) como ideais simplesmente vagos, a análise hayekiana não consegue sair-se melhor; pelo contrário, mostra-se ainda mais superficial. Após atacar a visão “utópica” que vislumbra o fim das grandes privações materiais para boa parte da humanidade — em virtude de um considerável domínio humano sobre as forças produtivas —, por considerá-la irresponsável, o autor tenta tranquilizar a sociedade de que

Não há razão para que, numa sociedade que atingiu um nível geral de riqueza como o da nossa, a primeira forma de segurança [segurança econômica limitada] não seja garantida a todos sem que isso ponha em risco a liberdade geral. Determinar que padrão se deveria assegurar a todos é problema de difícil solução; em particular, e difícil decidir se aqueles que dependem da comunidade deveriam gozar indefinidamente as mesmas liberdades que os demais. (HAYEK, 1987, p. 124)

Portanto, em princípio, o autor mostra-se favorável a uma segurança econômica limitada, “[...] que pode ser conquistada para todos e por conseguinte não constitui privilégio

mas objeto de legítimas aspirações” (HAYEK, 1987, p. 123). Nesse sentido, admite até mesmo um conjunto de serviços sociais fornecidos pelo Estado (como o auxílio direto a populações afetadas por desastres naturais ou epidemias), contanto que a oferta de tais serviços não torne ineficaz o mecanismo da concorrência. Em termos mais objetivos, todavia, o autor mostra-se mais cauteloso: “[...] sob o nome de previdência social, é possível introduzir medidas que contribuirão para tornar a concorrência bastante ineficaz” (HAYEK, 1987, p. 124). Em relação ao proposto combate às violentas variações dos níveis de desemprego (compromisso do Estado com o pleno emprego), a argumentação hayekiana é mais manifesta, especialmente em relação a certas idéias keynesianas:

Outros, é claro, acreditam que um êxito real só será obtido mediante a execução rigorosa de um vasto programa de obras públicas. Isso poderia provocar restrições muito mais graves na esfera da concorrência e, ao fazer experiências desse gênero, teremos de usar de extrema cautela para evitar que toda a atividade econômica venha a depender cada vez mais da alocação e do volume dos gastos governamentais. (HAYEK, 1987, p. 125)

Certamente o caráter indeterminado do padrão hayekiano de segurança econômica limitada, para todos os indivíduos, repousa mesmo na visão do próprio autor, para alguns nada generosa, acerca da natureza humana:

[...] no mundo que conhecemos, torna-se improvável que um indivíduo dê o melhor de si por muito tempo, a menos que seu interesse esteja diretamente envolvido. A maioria das pessoas necessita, em geral, de alguma pressão externa para se esforçar ao máximo. Assim, o problema dos incentivos é bastante real, tanto na esfera do trabalho comum como na das atividades gerenciais. A aplicação da engenharia social a toda uma nação — e é isto que significa planejamento — ‘gera problemas de disciplina difíceis de resolver’ [...]. (HAYEK, 1987, p. 127)

Destarte, e desta feita muito mais objetivamente, o autor faz questão de chamar a atenção para que

Urge reaprendermos a encarar o fato de que a liberdade tem o seu preço e de que, como indivíduos, devemos estar prontos a fazer grandes sacrifícios materiais a fim de conservá-la. Para tanto, faz-se mister readquirir a convicção em que se tem baseado o regime de liberdade nos países anglo-saxônicos, e que Benjamin Franklin expressou em uma frase aplicável a todos nós como indivíduos não menos que como nações: ‘Aqueles que se dispõem a renunciar à liberdade essencial em troca de uma pequena segurança temporária não merecem liberdade nem segurança’. (HAYEK, 1987, p. 133)

Sem embargo de se considerar bastante curioso esse regime de liberdade anglo-saxônico¹⁹⁸, cabe concluir que, diante de proposições tão vagas ou ambíguas, ou simplesmente diante do que se poderia definir como um estratagema ideológico mal sucedido, melhor é recorrer à extrema franqueza de um liberal como Mises (1987). Para este, as chamadas políticas sociais têm um efeito fundamentalmente negativo na ordem econômica liberal: provocam restrições na produção; reduzem a produtividade média da economia; consomem inutilmente capitais e riquezas; produzem prejuízos gerais. Todas as medidas sociais configuram, enfim, o que esse teórico denomina de “destrucionismo”, isto é, “[...] a política que procura destruir a ordem social baseada na propriedade privada dos meios de produção” (MISES, 1987, p. 105). De acordo com esse ponto de vista, é perfeitamente coerente que se chegue à conclusão de que as elevadas taxas de desemprego, bem a como a redução dos capitais, são um produto da combinação da elevação artificial dos salários — via ação dos sindicatos — e da instituição do seguro-desemprego, ambas resultantes do incorrigível intervencionismo estatal (MISES, 1987, p. 29). Para esse teórico, a solução para tais problemas já está dada. Escrevendo em 1926, ele a apresentou de forma taxativa:

O mundo só pode manter a humanidade em prosperidade, como a tem mantido nas últimas décadas, se o homem trabalhar segundo a ordem capitalista. Só o capitalismo pode aumentar ainda mais a produtividade do trabalho. O fato de a grande maioria das pessoas aderir a uma ideologia, que, por se recusar a admitir isso, conduz a políticas que levam a uma redução da produtividade da mão-de-obra e ao consumo de capital, está na base da grande crise cultural que ora nos assola. (MISES, 1987, p. 105)

Sendo assim, fica sobremodo fácil entender a lógica da ordem econômica preconizada pelos adeptos do liberalismo. É ela, essencialmente, e ainda que se negue, a mesma do *laissez-faire*: uma intensa competição social — com a produção de resultados desiguais entre os indivíduos, dadas suas condições iniciais também desiguais —, alimentada

¹⁹⁸ Em determinados pontos do livro, a questão da liberdade sob a ótica liberal assume ares de pura fé: “Sem dúvida, no regime de concorrência, as oportunidades ao alcance dos pobres são muito mais limitadas que as acessíveis aos ricos. Mas mesmo assim em tal regime o pobre tem uma liberdade maior do que um indivíduo que goze de muito mais conforto material numa sociedade de outro gênero. No regime de concorrência, as probabilidades de um homem pobre conquistar grande fortuna são muito menores que as daquele que herdou sua riqueza. Nele, porém, tal coisa é possível, visto ser o sistema de concorrência o único em que o enriquecimento depende exclusivamente do indivíduo e não do favor dos poderosos, e em que ninguém pode impedir que alguém tente alcançar esse resultado. [...] em todos os sentidos, um trabalhador não-especializado e mal pago tem, na Inglaterra, mais liberdade de escolher o rumo de sua vida do que muitos pequenos empresários na Alemanha, ou do que um engenheiro ou gerente de empresa muito mais bem pago na Rússia” (HAYEK, 1987, p. 110). Tais considerações dizem respeito à ideologia liberal vulgar de que “homens livres jamais enfrentarão privações”, pelo menos no médio e longo prazo. Mas, a bem da verdade, a tese deve ser invertida, pois o fato é que os homens obrigados a passar por privações — e são muitos e muitas — jamais serão livres.

por uma ideologia de individualismo exacerbado e chancelada por um Estado gendarme (mínimo). Nesse tipo de ordem, não cabem determinados fins, ainda que considerados por muitos como naturalmente superiores, a exemplo dos fins sociais e nacionais. Para Hayek (1987, p. 77), “Os chamados ‘fins sociais’ são, pois, simplesmente, objetivos idênticos de muitos indivíduos — ou objetivos para cuja realização os indivíduos estão dispostos a contribuir em troca da ajuda que recebem no tocante à satisfação dos seus próprios desejos”. Já segundo a visão ainda mais extremada de Friedman (1988, p. 11),

Para o homem livre, a pátria é o conjunto de indivíduos que a compõem, e não algo acima e além deles. [...] Não reconhece qualquer objetivo nacional senão o conjunto de objetivos a que os cidadãos servem separadamente. Não reconhece nenhum propósito nacional a não ser o conjunto de propósitos pelos quais os cidadãos lutam separadamente.

Não é de se estranhar, portanto, que as questões sociais, especialmente aquelas mais delicadas, segundo a ótica liberal, pertençam ao campo da ética e moral individuais; vale dizer, nessas questões não cabem quaisquer intervenções por parte do Estado ou mesmo diretamente por parte da sociedade. A argumentação hayekiana faz questão de ressaltar que

[...] a moral é por essência um fenômeno da conduta pessoal, mas também que ela só pode existir na esfera em que o indivíduo tem liberdade de decisão e é solicitado a sacrificar voluntariamente as vantagens pessoais à observância de uma regra moral. Fora da esfera da responsabilidade pessoal não há bondade nem maldade, nem possibilidade de mérito moral [...] A liberdade de ordenar nossa conduta numa esfera em que as circunstâncias materiais nos obrigam a escolher, e a responsabilidade pela organização da nossa existência de acordo com a nossa consciência, são a única atmosfera em que o senso moral se pode desenvolver e os valores morais serem a cada dia recriados no livre-arbítrio do indivíduo. (HAYEK, 1987, p. 191)

Finalmente, resta saber o que caberá aos indivíduos, não importa se integrando um grupo social majoritário ou minoritário, caso não se ajustem a essa ordem econômico-social e não aceitem o conceito liberal de liberdade como valor supremo. Obviamente, a inconformidade dos indivíduos não faz parte dos “planos” hayekianos iniciais; muito pelo contrário, sua conformidade a tal modelo, como já visto, é de fundamental importância para o seu próprio funcionamento regular. Mas, apesar desse esforço incansável para convencer a todos das vantagens inigualáveis de tal ação de conformidade, poderão existir ainda indivíduos recalcitrantes, que insistam em não compreender a idéia de que a liberdade é um fim em si mesmo; talvez desejem indagar a si mesmos qual o sentido da liberdade, vale dizer, qual o seu propósito; ou então, tomando-se por princípio a liberdade econômica, questionar o porquê de alguns indivíduos serem mais livres que outros. Seguramente, para Hayek (1987),

estas são considerações já eivadas de “coletivismo”. A esperança para a maior parcela da sociedade pode então repousar na democracia, aqui entendida como moderna democracia de massas ou democracia social. Neste ponto, a análise hayekiana se encarrega de esclarecer que a ordem econômica liberal não pode jamais ser subvertida, nem mesmo pela democracia, o que equivale a descobrir que a democracia liberal tem, na verdade, um sentido bastante distinto daquele que lhe é comumente atribuído. Enfim, para o autor,

A democracia exige que as possibilidades de controle consciente se restrinjam aos campos em que existe verdadeiro acordo, e que, em certos campos, se confie no acaso; este é o seu preço. [...] Muitos dizem, no atual momento, que a democracia não tolerará o ‘capitalismo’. Se na acepção dessas pessoas ‘capitalismo’ significa um sistema de concorrência baseado no direito de dispor livremente da propriedade privada, é muito mais importante compreender que só no âmbito de tal sistema a democracia se torna possível. No momento em que for dominada por uma doutrina coletivista, a democracia destruirá a si mesma, inevitavelmente. Não temos, contudo, a intenção de converter a democracia em fetiche. Talvez seja verdade que nossa geração fale e pense demais em democracia e pouco nos valores a que ela serve. Não se pode dizer da democracia o que *Lord Acton*, com razão, disse da liberdade: que ela não é ‘um meio para a consecução de um objetivo político superior. Ela própria é o supremo objetivo político’¹⁹⁹ [...] A democracia é, em essência, um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. E, como tal, não é de modo algum perfeita ou infalível. Tampouco devemos esquecer que muitas vezes houve mais liberdade cultural e espiritual sob os regimes autocráticos do que em certas democracias — e é concebível que, sob o governo de uma maioria muito homogênea e ortodoxa, o regime democrático possa ser tão opressor quanto a pior das ditaduras. (HAYEK, 1987, p. 83-84)

Tamanha sinceridade pode chocar a muitos, mas certamente presta bons serviços ao debate teórico franco. E, já que o poder, segundo a ótica liberal, em hipótese alguma — mesmo que sob o domínio de uma ampla maioria social — pode ser arbitrário, há que se questionar quem arbitra o que. Em outras palavras, trata-se de saber se a ordem econômica liberal é realmente isenta de arbitrariedade. Seria, afinal, uma ordem “natural” à humanidade ou ao indivíduo? Ou, ao contrário, uma construção histórica envolvendo o arbítrio de homens? Diante das colocações repetidamente feitas por Hayek (1987), não há como escapar à conclusão de que os indivíduos, numa ordem liberal, só têm duas alternativas: ou a aceitam espontaneamente, glorificando seus valores de individualismo e liberdade — fundamentalmente econômica, e portanto, libertária para alguns enquanto liberticida para

¹⁹⁹ Spencer (1963, p. 32-33) vai além e afirma que nem mesmo o bem-estar dos indivíduos constitui a prioridade do liberalismo; quando muito, trata-se de um benefício indireto atingido pela conquista da liberdade, esta sim seu supremo fim. Sem embargo de suas funções ideológicas, a entronização da liberdade individual enquanto um fim em si mesma, feita pela doutrina liberal, assume um caráter patológico.

outros²⁰⁰; ou a acatam, se preciso à força²⁰¹. Ou, simplificada: todas as alternativas políticas são válidas, desde que o resultado final seja a produção de uma ordem econômica e social pautada rigorosamente pelas regras do liberalismo. Tem razão Miliband (1972), quando descreve a alternância de poder nos regimes liberais, entre partidos de ideologias teoricamente distintas, como um processo que tende à acomodação, isto é, sem quaisquer alterações mais profundas no *status quo*; e também Anderson (1992), quando compara os processos eletivos nesses mesmos regimes ao ato banal de fazer compras. É no mínimo irônico que Hayek tenha buscado travar, ao longo de quase todo *O caminho da servidão*, uma intensa luta teórica contra o que ele mesmo definiu, de uma forma bastante ampla — e, portanto, vulgar — como

²⁰⁰ Tomando-se por base o princípio de que todo indivíduo é um ser com direitos, e que estes não devem variar substancialmente entre os próprios indivíduos, a questão pode ser colocada de outra forma, resumidamente: para quantos e em que medida essa liberdade basicamente econômica é predominantemente libertária ou liberticida? A magnitude do conjunto daqueles indivíduos para os quais a liberdade econômica se revelaria como essencialmente liberticida atestaria o drama da exclusão social em escala planetária.

²⁰¹ Curioso é que Hayek parece desejar apresentar-se como herdeiro legítimo da tradição de Adam Smith. Mas a retórica empregada em *O caminho da servidão*, senão o próprio teor da obra, o credencia muito mais, ao lado de seu mestre von Mises, como fiel seguidor das idéias de Herbert Spencer. Compare-se a clássica obra de Smith (1996), sem dúvida um marco do combate liberal à política mercantilista, mas que também encerra algumas contradições interessantes — como, por exemplo: “[...] o lucro e o sucesso da cultura executada por escravos deve depender igualmente da boa administração desses escravos; e na boa administração de seus escravos, segundo é geralmente admitido, os plantadores franceses são superiores aos ingleses. A lei, na medida em que dá alguma frágil proteção ao escravo contra a violência de seu patrão, tem probabilidade de ser mais bem cumprida em uma colônia em que o governo é muito arbitrário, do que em uma em que é totalmente liberal. Em todo país em que está implantada a maldada lei da escravatura, o magistrado, quando protege o escravo, interfere de certo modo na administração da propriedade privada do patrão e, em um país livre, onde o patrão, talvez, seja membro da assembléia da colônia ou um eleitor desse membro, ele não se atreve a fazer isto, a não ser com máximo cuidado e circunspeção. O respeito que é obrigado a dispensar ao patrão torna-lhe mais difícil proteger o escravo. Ao contrário, em um país em que o governo é muito arbitrário, onde é costume o magistrado interferir até mesmo na administração da propriedade privada dos indivíduos, e talvez enviar-lhes uma ordem de prisão arbitrária no caso de não a administrarem de acordo com seu gosto, é muito mais fácil para ele dispensar alguma proteção ao escravo, e o senso humanitário comum naturalmente o dispõe a fazê-lo. [...] Que a condição de um escravo é melhor sob um governo arbitrário do que sob um governo liberal, eis um fato que, segundo acredito, é justificado pela história de todos os tempos e nações” (SMITH, 1996, v. II, p. 83-84) — com o teor extremado das teses liberais de Spencer — como, por exemplo: “*La Ley de pobres ha favorecido el hábito de la imprevisión y ha multiplicado el número de imprevisores; y ahora, para remediar los males causados por la caridad obligatoria, se invoca la necesidad del seguro obligatorio. La extensión de esta política, originando la extensión de las ideas correspondientes, fomenta por doquier la opinión tácita de que el gobierno debe intervenir en cuantas cosas no funcionan bien. ‘¡Seguramente no desearéis que continúen estos males!’*, exclamará alguien, si uno se opone a lo que ahora se dice y se hace. Obsérvese lo que implica esta observación. En primer lugar concede como cierto que todo sufrimiento debe ser evitado, lo cual no es verdad: muchos sufrimientos son curativos y evitarlos es impedir un remedio. En segundo lugar, da por concedido que todos los males pueden aliviarse, pero lo cierto es que con los defectos inherentes a la naturaleza humana muchos males se pueden hacer cambiar de forma o lugar, a menudo exacerbándolos con el cambio. Aquella exclamación implica también la firme creencia, que es la que realmente nos importa aquí, de que el Estado debe remediar todos los males. No se formula la pregunta de si existen otros organismos trabajando en este sentido y de si los males en cuestión no conciernen precisamente a éstos. Y evidentemente, a medida que la intervención del Estado aumenta, más se robustece en los ánimos la creencia de su necesidad y con mayor insistencia se exige su intervención” (SPENCER, 1963, p. 64).

totalitarismo²⁰². Ao final dessa obra, pode-se concluir cabalmente que um totalitarismo (segundo a própria acepção hayekiana) do tipo liberal não difere muito de outros tipos. Mas a visão relativamente caricata de George Orwell sobre o totalitarismo moderno, expressa em sua obra *1984*, optou apenas por investir contra as variantes do comunismo stalinista e do nazi-fascismo.

4.3 GLOBALIZAÇÃO E ESTADOS NACIONAIS: IMPLICAÇÕES E MITOS

Inicialmente, não deve restar dúvida de que, ao menos em parte, a cognominada globalização diz respeito a realidades mais atuais da economia mundial. Sem embargo, cabe alertar que a globalização é, também, um conceito não acabado; quer dizer, trata-se de algo em construção — não necessariamente a ser concluído — e, talvez por isto mesmo, não se tenha produzido ainda um considerável consenso, entre os estudiosos mais sérios do tema, acerca das suas causas principais, das suas características centrais, mas, principalmente, dos seus impactos mais substanciais²⁰³. Não há sequer acordo sobre o termo mais correto a ser empregado para sua melhor conceituação: a literatura anglo-americana, assim como outras a ela mais associadas — caso da brasileira —, empregam a palavra globalização, enquanto que a literatura francesa sugere o vocábulo mundialização.

A intenção do presente trabalho, nesta parte, é discutir, sinteticamente, determinadas conseqüências gerais do dito fenômeno sobre os espaços e os Estados nacionais, especialmente da periferia capitalista, como a latino-americana, onde está inserido o Brasil. A adoção, preferencialmente (e não exclusivamente), aqui, do termo globalização deve-se mais à sua própria popularização, em grande parte por meio de um arsenal de teorias explicativas do seu caráter inexorável²⁰⁴. Longe, contudo, de acatar argumentos desse tipo — e confiando

²⁰² Em termos estritamente teóricos, totalitários são os regimes organicistas, isto é, aqueles em que, doutrinariamente, o indivíduo só existe enquanto algo que pertence à sociedade ou comunidade nacional, ou então ao Estado. O nazismo alemão se encaixa no primeiro caso, enquanto que o fascismo (principalmente o italiano) é exemplo do segundo. São, pois, legítimos representantes do totalitarismo. Bem diferente é o caso das doutrinas socialista, anarquista e liberal, nas quais o ente indivíduo não é negado; sua concepção, todavia, muda significativamente de uma para outra.

²⁰³ Haveria um inequívoco consenso somente para os costumeiros apologistas de turno. Para estes, a globalização corresponderia a um fenômeno universal, contínuo, progressivo e homogêneo; e, mais do que isto, apresentaria qualidades intrinsecamente inclusivas e homogeneizadoras.

²⁰⁴ Chesnais (1996, p. 23) afirma que o uso da palavra global para uma determinada finalidade ganhou especial força, já no início dos anos 80, nas principais escolas de administração de empresas norte-americanas. Naquele contexto, o que era ensinado aos futuros executivos é que eles deveriam dotar as corporações de estratégias

que a disputa em torno do vocábulo mais apropriado para expressar o fenômeno é, neste caso, de pouca relevância —, este estudo orientar-se-á pela crítica a esses mesmos argumentos, de forma geral. De fato, e sobretudo no final dos anos 80 e início dos 90, a palavra globalização transformou-se em verdadeiro modismo a serviço de diversos propósitos ideológicos — e, portanto, muito pouco científicos. Nesse sentido caricato, tem sido utilizada para designar uma série ampla de fenômenos e, assim, paradoxalmente, corre sério risco de não designar nada de novo.

A globalização, diversamente das idéias que lhe associam a constituição, em relativamente pouco tempo, de um espaço econômico mundial cada vez mais homogêneo, encerra contradições, conflitos, perplexidades e mesmo paradoxos. De antemão, lembre-se, de acordo com Tavares e Melin (1997, p. 9) que o movimento de internacionalização do capital comercial e creditício surge com a própria expansão do capitalismo mercantil intra-europeu e que avança, posteriormente, com o estabelecimento das potências européias coloniais. Mais adiante, com a primeira revolução industrial, tem início o movimento de internacionalização do capital produtivo propriamente dito, por meio da expansão transcontinental das principais empresas inglesas (abertura de filiais em várias partes do mundo), na esteira da divisão internacional do trabalho patrocinada pela própria Inglaterra, então a nação líder. Após a segunda revolução industrial, esse movimento assume características de uma acirrada competição interestatal entre as principais potências. Já mais modernamente, no segundo pós-guerra, a onda de multinacionalização produtiva foi comandada pelas grandes corporações estadunidenses e desaguou no pronto restabelecimento, com posterior intensificação, dos fluxos de comércio externo, só que mais entre países (e suas empresas) basicamente produtores de manufaturados. Em todas essas vagas de internacionalização ou mundialização, os interesses do capital lograram sobrepujar, ora mais ora menos, e com importantes variações de espaço para espaço, algumas barreiras protecionistas nacionais.

Portanto, poder-se-ia argumentar, como o fazem notadamente Hirst e Thompson (1998, p. 39-85) que não se está diante de algo realmente novo: no período que vai de 1870 a

globais, tirando partido da desregulamentação crescente em relação à movimentação internacional de capitais. Tal força foi sendo realimentada progressivamente por diversos artigos e livros de consultores oriundos daquelas escolas, ou filiados às mesmas, que trataram logo de entronizar a “empresa global” e o “novo mundo, agora sem fronteiras nacionais”, como verdades eternas, pelo menos desse momento em diante. Daí para os campos da teoria econômica e das políticas governamentais foi questão de pouco tempo: bastou a esse discurso associar-se ao vagalhão neoliberal, se é que já não estava, desde sempre.

1914, argumentam os autores, os movimentos do comércio internacional e de transferências externas de capitais, assim como a interpenetração das diversas frações do capital, por exemplo, assumiram proporções notáveis, ainda não igualadas, em geral, pela atual onda “globalizante”. Outros, como Chesnais (1996), preferem ressaltar que o atual movimento de globalização ou mundialização do capital significa bem mais do que uma outra etapa no seu próprio e antigo processo de internacionalização; a idéia é de uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação. Para esse autor, as ondas longas do capitalismo correspondem a épocas históricas em que diversos fatores desembocam em um novo conjunto de relações internas e externas, formando um sistema e modelando a vida social, não apenas no plano econômico, mas em todas as suas dimensões; o que diz respeito, enfim, à duração prolongada de cada uma dessas épocas, às suas contradições, às propostas alternativas e à maneira como tudo isto se desenrola e se “resolve” no plano político. Desse modo, o autor salienta diferenças entre fases do capitalismo e, em relação à fase atual (mundialização), verifica que o sentido e o conteúdo da acumulação de capital e dos seus resultados são muito distintos daqueles de fases anteriores, não obstante existirem também notórias semelhanças, como a intensiva concentração e centralização de capitais. Em outras palavras, é ainda na esfera da produção, a partir da combinação de formas diversas de trabalho humano, que a riqueza continua a ser gerada; contudo, agora é a esfera financeira que comanda — e cada vez mais — a repartição social dessa riqueza. A definição genérica que Chesnais (1996, p. 32) empresta ao fenômeno, contém, desde já, uma importante advertência: “[...] a mundialização deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas”.

Assim, para esse autor, a globalização (ou mundialização) concentra-se expressivamente no plano das empresas, isto é, do capital. Melhor dizendo, ocorre muito mais em relação às grandes corporações ditas transnacionais do que no plano do comércio internacional propriamente dito, no que parece haver concordância com o que asseguram, neste ponto, Hirst e Thompson (1998). Estes, todavia, chamam a atenção para o fato do uso indiscriminado do termo transnacional, muitas vezes como sinônimo de multinacional, o que consideram sério equívoco. Segundo uma espécie de teoria “tipo ideal” da globalização (que os autores denominam de “versão forte” sobre o fenômeno), haveria uma clara tendência no sentido da transformação das grandes corporações de bases predominantemente nacionais, mas com operações internacionais — daí, simplificarmente, multinacionais —, em empresas

transnacionais; o que significaria afirmar, por extensão, que o capital tornou-se livre das amarras dos Estados nacionais, vale dizer, sem quaisquer identificações mais significativas com os espaços nacionais, de gestão igualmente transnacional, localizando-se e relocando-se em qualquer parte do mundo, conforme a conveniência em relação ao objetivo de sua própria valorização. Em resumo, as grandes empresas não estariam mais assentadas em economias nacionais; ao contrário, atuariam agora em um mercado global, sem maiores preocupações com as políticas dos governos nacionais, não podendo pelas mesmas serem atingidas. Seriam uma manifestação, por excelência, de uma economia realmente globalizada.

É inteiramente de acordo com essa linha de pensamento que uma verdadeira torrente de teorias vêm tentando demonstrar a inevitabilidade da ocorrência e da permanência da globalização. Essas teorias configuram, na verdade, uma ideologia. Para Hirst e Thompson (1998), a ideologia da globalização tem como principal finalidade provocar a paralisia das iniciativas dos governos nacionais — desde que contrárias aos interesses do capital financeiro — e o temor junto aos movimentos do trabalho organizado. Já Fiori (1997, p. 230-231) trata de destacar os mitos básicos ou mais conhecidos que a sustentam. Um deles diz respeito ao fato da globalização ser vista como uma resultante exclusiva das forças de mercado; uma nova configuração da economia mundial, ditada apenas pela força material da nova fase de expansão capitalista, quer dizer, pela chamada terceira revolução industrial — de natureza microeletrônica e informacional —, combinada ao aumento da extensão e da intensidade da competição interempresas a uma escala global; uma realidade inteiramente diferente, enfim, à qual os indivíduos devem ajustar-se resignadamente.

Um outro mito assegura que a globalização é uma redutora implacável da soberania dos Estados nacionais, sem maiores distinções quanto aos mesmos, o que leva à conclusão que aos governos nacionais só cabe um, e somente um, papel a ser desempenhado: o da condução de políticas destinadas à inserção mais virtuosa possível na dinâmica “globalizante”. Neste ponto, alguns ideólogos mais afoitos já se impacientam com aquilo que consideram uma demora de adaptação por parte dos Estados nacionais à nova economia globalizada, ao passo em que outros mais extremados, como Ohmae (1996), indo ao limite, anunciam o próprio fim do Estado-nação. Por fim, um terceiro mito afirma que a globalização é um fenômeno universal, inclusivo e homogeneizador (em sentido centrífugo, evidentemente), com destaque para o papel exercido pelo incremento do comércio e do investimento internacionais, razão pela qual torna-se mesmo irrecusável a qualquer indivíduo

ou governo de bom senso. Para os teóricos mais eufóricos ou até festivos, trata-se de mais um renascimento da humanidade²⁰⁵, capaz de gerar verdadeiras revoluções nos campos da produção, da riqueza, do bem-estar e da cultura e, por que não dizer, de produzir, ao final, uma ampla harmonia global.

Divergindo radicalmente dessas posições, Fiori (1995a, p. 195-214; 1997, p. 229-239) enxerga a globalização como contraditória, descontínua e desigual, afetando de forma muito distinta os Estados nacionais, conforme suas posições na hierarquia da ordem mundial, bem como a depender da estratégia adotada (mais ou menos ativa, mais ou menos subordinada) por suas respectivas coalizões internas de poder. Esse autor não desconhece o papel da chamada reconfiguração produtiva para o advento da atual onda de mundialização do capital, mas faz questão de salientar o peso de certas decisões políticas, em especial as da potência hegemônica, os Estados Unidos.

Assim, na primeira metade dos anos 70, a queda do padrão monetário dólar-ouro, pondo fim à ordem de Bretton Woods, atendeu aos novos interesses específicos dos Estados Unidos. Na raiz da questão, estaria a própria fuga de capitais norte-americanos em direção ao euromercado — origem da atual financeirização —, razão pela qual o dito padrão monetário fragilizou-se, tornando-se inconveniente ou mesmo contraditório em relação aos interesses nacionais estadunidenses. Em seguida, em plena crise do capitalismo avançado — alimentada, ainda, pelos sucessivos “choques do petróleo” —, as políticas deliberadas de desregulamentação cambial e financeira, e de elevação das taxas de juros (o “choque dos juros”, constante da chamada diplomacia do dólar forte), por parte do governo estadunidense, ao propiciarem a flutuação cambial, a mobilidade do capital financeiro e, sobretudo, uma forte

²⁰⁵ Novamente Ohmae (1996) se destaca como uma das versões mais acabadas dessa visão. Tome-se, como exemplo, sua seguinte afirmação: “[...] agora que chegou ao fim o feroz confronto ideológico desencadeado pela colisão de ‘ismos’ deste século [vinte], um número maior de pessoas de mais pontos do globo, mais do que em qualquer época anterior, vem reivindicar seu lugar na história. Deixando para trás séculos, até milênios, de obscuridade na floresta, no deserto e no isolamento rural, essas pessoas exigem da comunidade mundial — e da economia global que a interliga — uma vida decente para si mesmas e uma vida melhor para seus filhos. Uma geração atrás, mesmo uma década atrás, a maioria delas era silenciosa e invisível como sempre fora. Isso deixou de ser verdade: elas entraram na história pedindo a desforra e têm exigências — exigências econômicas — a fazer” (OHMAE, 1996, p. XVII). Evidentemente, os caminhos individuais que levam à euforia teórica são múltiplos e não cabe aqui discuti-los. Por outro lado, se não fosse um fato claro que a apologia é também um objeto de rentável comercialização, restaria uma intrigante indagação de ordem psicológica: o porquê de alguns indivíduos apresentarem uma tendência a considerar a época em que vivem como a mais revolucionária de toda a história, ou pelo menos como muito especial em relação às demais. Despidos das suas vestes de mera exortação e à luz da constatação das brutais assimetrias existentes na nova ordem mundial, argumentos como esse de Ohmae (1996) tornam-se verdadeiramente risíveis.

reversão da liquidez internacional em favor dos Estados Unidos, arrastaram todo o mundo capitalista para uma situação de liberalização dos fluxos financeiros e de financiamento do crescente endividamento da nação hegemônica; o que leva Tavares e Melin (1997, p. 12) a afirmarem categoricamente que,

Como fatores da nova desordem das finanças privadas e públicas do resto do mundo, os EUA têm sido extremamente beneficiados em termos do crescimento de sua economia e do financiamento sustentado de seu padrão de consumo e investimento. O privilégio obtido pelos EUA com as políticas de dolarização e desregulação dos mercados vem-lhes permitindo financiar, há quase duas décadas, a expansão de seu consumo doméstico e do gasto público, por meio de um vultoso endividamento (externo e interno), amparado na posição cardeal de sua moeda nos mercados financeiros internacionais. É de se ressaltar, contudo, que tais benefícios estabelecem-se precisamente a partir da possibilidade de que desfrutam os EUA de lançarem mão do peso específico de sua moeda, de seu poderio militar e do acesso a seu mercado interno, para ditar hegemonicamente os termos de funcionamento do não-sistema econômico mundial [...].

O que se verifica, portanto, é uma globalização ou mundialização fundamentalmente financeira, sobreposta à internacionalização produtiva e dotada de facilidades espantosas. O capital financeiro alimenta-se, basicamente, da inflação de ativos (capital fictício ou “bolha especulativa”) ou da transferência efetiva de riquezas em seu favor, via serviços da dívida pública dos Estados, conformando uma dinâmica relativamente autônoma. Em síntese, para Braga (1998), a financeirização corresponde ao padrão sistêmico de riqueza na atual fase do capitalismo. E os Estados Unidos constituem-se no epicentro desse capital rentista ou parasitário, o qual tratou de alterar substancialmente a lógica da ordem capitalista do segundo pós-guerra. Mas, por definição, não são todos os espaços do globo que interessam a esse mesmo capital — à semelhança do que sempre ocorreu com as demais frações do capital, em suas respectivas épocas de hegemonia, só que agora com maior intensidade. A atual mundialização do capital — principalmente rentista — traduz, em última instância, a maximização de sua própria liberdade de escolher que espaços e ou camadas sociais lhe são relevantes; e isto é essencialmente um fruto de decisões políticas deliberadas e não de um processo espontâneo das forças de mercado. Aqui, uma vez mais, trata-se de desmascarar a pretensa utopia de separação radical entre mercado e política. Afinal, alguns teóricos já haviam demonstrado que o mercado possui uma dimensão política inalienável. Em outras palavras, o mercado é incapaz de se autodeterminar em sua totalidade. Por sua vez, a política é um dos componentes essenciais para a determinação de alguns de seus mecanismos, a exemplo do sistema de preços. Indo mais além, Polanyi (2000) afirma que a intervenção

estatal não apenas tratou normalmente de dar o suporte necessário ao mercado; foi a responsável direta por sua própria construção histórica.

Desse modo, para Chesnais (1996), a seletividade do capital é exacerbada (mesmo em relação à época do imperialismo clássico), o que empurra mais alguns espaços do planeta para a marginalidade. A esses espaços, o atual movimento de mundialização do capital não alcança, ou melhor, não faz mesmo questão de alcançar. É a forma análoga e complementar, ao mesmo tempo, da exclusão na esfera da produção, que ocorre nos espaços centrais do capitalismo, é bem verdade, embora não comparável ao que acontece em seus espaços periféricos. Para esse autor

A mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados nacionais. Esses processos, no entanto, acentuam os fatores de hierarquização entre os países, ao mesmo tempo que redesenham sua configuração. O abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, da dominação econômica e política do capital monetário rentista, daqueles que sofrem essa dominação, alargou-se ainda mais. (CHESNAIS, 1996, p. 19)

Claro já deve estar que a política não foi retirada de cena em relação à dinâmica capitalista. Muito pelo contrário, mantém forte presença nela. Afinal, há que se ter em mente que as reestruturações do capitalismo são eventos simultaneamente econômicos e políticos. Em termos mais concretos e atuais, se o movimento de globalização recebeu grande impulso das forças de mercado, já sua direção e boa parte de seus resultados econômico-sociais foram devidos às opções políticas e ideológicas das principais potências do mundo, em especial os Estados Unidos. Por extensão, cabe afirmar que é inteiramente fantasiosa a idéia de extinção dos Estados nacionais face à emergência da mundialização. Lembre-se, de acordo com Fiori (1997, p. 236), que o sistema capitalista mundial e o sistema interestatal caminham juntos desde suas origens, e que este último (assim como o primeiro, diga-se de passagem) sempre foi marcado por assimetrias e hierarquias, articulando as diferentes nações em torno de hegemonias exercidas direta e ou indiretamente por parte de algumas nações, de forma econômica, política ou mesmo militar. Dentro desse quadro, a grande maioria dos Estados nacionais jamais logrou alcançar um substancial grau de autonomia e muitos deles ainda sobrevivem como “quase-Estados”.

Ora, mesmo a idéia de perda generalizada de poder por parte dos Estados nacionais devido à globalização²⁰⁶ (leia-se a grande instabilidade associada ao brutal volume dos fluxos financeiros e a força crescente das empresas supostamente transnacionais), à qual até mesmo um expoente como Celso Furtado se alinha²⁰⁷ (por exemplo, desde os anos 70, em *O mito do desenvolvimento econômico*; e, mais recentemente, em *Brasil — a construção interrompida* e *O capitalismo global*) — em sua lamentação, bem entendido —, deve ser tomada com reservas. Uma argumentação desse tipo parece ganhar corpo quando se tem em conta um tipo específico de Estado nacional. Se este é visualizado exclusivamente como marcado pelo compromisso com o pleno emprego e pela prática de políticas redistributivas tendentes à geração de uma maior equidade social — o *Welfare State* típico dos “anos dourados” do capitalismo —, aí sim tem sentido falar em enfraquecimento generalizado do poder estatal na fase contemporânea do capitalismo.

Não resta lugar a dúvidas de que, nos anos “globalizados” das décadas dos 80 e 90 do século XX, a concentração pessoal e espacial da renda cresceu bastante, intra e internacionalmente, remetendo a memória humana a épocas passadas marcadas por um capitalismo “duro” ou “selvagem”, livre de maiores restrições — para verdadeiro delírio de alguns, certamente. Isto se fez sem que as políticas estatais apresentassem uma resistência mais eficaz, no longo prazo; antes, pelo contrário, tais políticas foram sendo reajustadas, tratando de promover essa nova situação. Em outras palavras, cabe reconhecer que a configuração estatal do tipo “do Bem-estar Social” corresponde a uma fase histórica muito singular do capitalismo; não constitui uma regra. Portanto, se se leva em consideração, de uma forma mais abstrata, que o Estado nacional moderno é, fundamentalmente, um Estado capitalista²⁰⁸, isto é, um aparelho especialmente poderoso a serviço dos interesses dos capitais,

²⁰⁶ Inteiramente de acordo com essa visão, veja-se, dentre outros, Lerda (1996); e, num grau um pouco mais moderado, consulte-se, por exemplo, Baumann (1996), Costa Filho (1996) e Devlin, Ffrench-Davis e Griffith-Jones (1997).

²⁰⁷ Essa visão de Celso Furtado seria possivelmente derivada do valor que, inclusive por influência cepalina, o mesmo atribui ao progresso técnico, comandado pelas grandes companhias — as quais localizam-se sobretudo no centro —, no processo de desenvolvimento capitalista. Esse progresso técnico seria, afinal, um processo relativamente autônomo.

²⁰⁸ Não obstante a obviedade dessa constatação histórica, há sempre a possibilidade de curiosas formulações em que a emergência do capitalismo — e suas justificações teóricas — e a consolidação dos Estados nacionais são vistas como processos inteiramente apartados — daí desconhecer-se a constituição do poder centralizado enquanto uma das principais necessidades do próprio capitalismo (mas não como fruto exclusivo deste último, ressalve-se): “Foi um mero acidente da história, nada mais, o fato de a teoria econômica moderna ter se cristalizado mais ou menos ao mesmo tempo que o Estado-nação moderno. [...] De fato, durante a maior parte da história [...] as unidades significativas da vida econômica eram — e, na verdade, continuam sendo — os

aí aquela argumentação já perde substância. Afinal, é pela via do poder estatal — de alguns bem definidos Estados-nações, se bem entendido — que a globalização vem se intensificando. Assegura Chesnais (1996, p. 34) que

A perda, para a esmagadora maioria dos países capitalistas, de boa parte de sua capacidade de conduzir um desenvolvimento parcialmente autocentrado e independente; o desaparecimento de certa especificidade dos mercados nacionais e a destruição, para muitos Estados, da possibilidade de levar adiante políticas próprias, não são consequência mecânica da globalização, intervindo como processo ‘externo’, sempre mais coercitivo, impondo a cada país, a seus partidos e a seus governos uma determinada linha de conduta. Sem a intervenção política ativa dos governos Thatcher e Reagan, e também do conjunto dos governos que aceitaram não resistir a eles, e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir tão depressa e tão radicalmente os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente.

Ou, alternativamente, só que de uma forma mais extremada, Santos (1997, p. 9-10) afirma que

Nunca houve um Estado tão forte como hoje na imposição daqueles critérios que são os dos fatores dominantes do tempo. Nunca antes o Estado foi tão forte quanto hoje, mas nos vendem a idéia desse Estado frágil. Nunca o Estado territorial foi tão fundamental na produção da economia, da política e da cultura. As grandes empresas se instalam nos diversos países pela mão dos aparelhos de Estado, aos quais elas pedem que remodelam as regiões, os lugares, no sentido de obter a rentabilidade que dizem necessitar.

Destarte, pode-se afirmar que visões emblemáticas como a de Ohmae (1996) mostram-se tributárias da obsessão por um modelo histórico específico de Estado nacional, ao mesmo tempo em que são um fruto da esquizofrenia liberal de apartação total entre a economia e a política: em lugar dos Estados-nações, estruturas viciadas e já debilitadas pela política, emergem os “Estados-regiões”, atores naturalmente mais credenciados para a nova economia global, justamente porque mais estreitamente vinculados a ela. Esses novos Estados seriam, em suma, zonas econômicas desenhadas e redesenhadas pelo ágil mercado global de bens e serviços, e que buscariam a todo custo alcançar sempre maiores excedentes econômicos, para continuar elevando a qualidade de vida exclusivamente de suas populações, e não para sustentar outras regiões (ainda que pertencentes ao mesmo espaço nacional) ou setores industriais relativamente enfraquecidos (internos ou externos à sua área geográfica),

aglomerados urbanos e suas respectivas zonas rurais. Quem chegou por último foi o poder centralizado, e não os assuntos econômicos. Por um momento histórico limitado, foi o sistema mais adequado às necessidades de desenvolvimento. Só que esse momento agora passou” (OHMAE, 1996, p. 94-95).

muito menos para dar atenção a objetivos relacionados ao interesse ou à soberania nacionais; o que equivale a afirmar que os principais capitais podem agora prescindir inteiramente do poder de seus respectivos Estados nacionais para o objetivo de sua própria valorização. Entenda-se, de uma vez por todas, que Estados nacionais modernos e capitalismo são as duas faces de uma mesma moeda. As diversas classes dominantes nacionais e seus respectivos capitais, em tese com possibilidades de galgarem posições de liderança, mas que não compreendem bem esse fenômeno, tendem simplesmente a sucumbir ou ocupar uma posição subalterna, esta última talvez a sua verdadeira vocação. Celebrar o suposto fim próximo dos Estados nacionais (ou, quem sabe, para os mais eufóricos, de qualquer modalidade de Estado) significa, enfim, no atual contexto do capitalismo, uma suprema ignorância. Em outras palavras, é simplesmente recusar-se a enxergar o papel fundamental que exercem as diversas dívidas públicas nacionais enquanto avalistas e mesmo fontes de alimentação da onda de financeirização do capital²⁰⁹, carro-chefe da globalização. Nesse sentido, o restabelecimento do princípio clássico do orçamento equilibrado tem por finalidade — não declarada, evidentemente — garantir os ganhos dos rentistas. Pois, se de um lado, opera-se na direção da compressão das receitas e dos gastos estatais, por outro há que se considerar que mesmo um Estado mínimo liberal tem despesas necessárias e inadiáveis; e, portanto, não sendo possível cobrir tais despesas com as receitas públicas auferidas, há que se incorrer em dívida pública, vale dizer, em empréstimos junto aos agentes financeiros.

Sem embargo de se questionar teoricamente a viabilidade da produção de uma harmonia global em um cenário hipotético em que “Estados-regiões” substituem os tradicionais Estados-nações²¹⁰, diante da própria natureza extremamente competitiva ou mesmo predatória dos primeiros, há que se indagar também, do ponto de vista estritamente interno aos “Estados-regiões”, como a política será completamente impedida de entrar em conflito, por vezes, com a economia²¹¹. A menos que se consiga instalar os governos dos

²⁰⁹ Esta “farra” rentista é bancada pelos distintos bancos centrais ou, em última instância, pelos tesouros nacionais, o que, do ponto de vista de uma maior equidade social, significa prejuízos terríveis para as classes mais desprivilegiadas.

²¹⁰ “De fato, por estarem voltados para a economia global, e não para suas nações hospedeiras, os Estados-regiões ajudam a criar um espírito internacionalista que neutraliza muitos dos tipos comuns de tensão social” (OHMAE, 1996, p. 89).

²¹¹ “A eficácia dos Estados-regiões depende de sua capacidade de explorar soluções globais. [...] A meta implícita de suas políticas e de suas ações não é dobrar-se a alguma insistência ultrapassada na auto-suficiência, abafar a voz de algum eleitorado com voz ativa, satisfazer algum anseio emocional pela pompa da soberania, impedir uma votação em bloco, atender a alguma reivindicação ruidosa de proteção ou manter o governo atual

futuros “Estados-regiões” em um outro planeta, impedindo-se rigorosamente o acesso ao mesmo das populações por aqueles governadas; ou, alternativamente, “anestesiando” sobremaneira e indefinidamente a consciência dessas mesmas populações, visões desse tipo parecem ser nem um pouco factíveis; pautadas mais pela apologética, carecem, enfim, de maior suporte teórico.

A sobriedade teórica exige que se enxerguem mais claramente as gritantes assimetrias na atual ordem mundial. Portanto, seria surpreendente, para não dizer ilógico, admitir que a globalização afeta da mesma forma e com a mesma intensidade os diversos Estados nacionais, quer estejam no topo ou nos patamares mais baixos da hierarquia do sistema interestatal. De fato, o que se vem assistindo é que, enquanto muitos Estados vivem verdadeiras “crises terminais”, alguns poucos conseguem fortalecer-se consideravelmente, agregando graus de soberania interna e externa — enquanto Estados fundamentalmente capitalistas, lembre-se. E, entre estes dois extremos, uma outra parcela dos Estados enfrenta dilemas quanto às políticas e estratégias mais convenientes a serem adotadas diante da mundialização, face às pressões crescentes por parte das nações hegemônicas — e dos organismos internacionais a elas mais associados — para que reconheçam a existência de um, e somente um, caminho a ser seguido: o da integração passiva à nova ordem. Desse modo, seguem sendo nada promissoras, em geral, as perspectivas para os países do Terceiro Mundo. Aqueles que conseguem qualificar-se como “mercados emergentes”

[...] aparecem, em princípio, apenas como receptores de capitais especulativos, de padrões de consumo e cultura globais (difundidos a partir do centro), e como usuários de tecnologias já amortizadas, que não controlam nem produzem internamente. Dependendo de condições macroeconômicas conjunturais, esses países podem ainda servir como plataformas de exportação concorrencial de multiplantas de grandes empresas transnacionais ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira, sobretudo via privatizações e aplicações de portfólio. Este tem sido o caso dos novos tigres asiáticos e de alguns poucos países latino-americanos, que passaram a ser classificados como economias emergentes, e não mais como países em desenvolvimento. Quase todos os mercados emergentes dos últimos dez anos foram vítimas de ataques especulativos contra as suas moedas nacionais e obrigados a desvalorizações abruptas, seguidas de crises bancárias que interromperam dramaticamente os seus processos de crescimento. (TAVARES e MELIN, 1997, p. 11-12)

no poder. É melhorar a qualidade de vida do seu povo, atraindo e aproveitando a capacidade e os recursos da economia global, e não repelir tal economia para que interesses específicos possam florescer” (OHMAE, 1996, p. 91).

Já para outros que não conseguem sequer atingir essa condição, a realidade é ainda mais sombria:

Estes não são mais apenas países subordinados, reservas de matérias-primas, sofrendo os efeitos conjuntos da dominação política e do intercâmbio desigual, como na época 'clássica' do imperialismo. São países que não mais apresentam interesse, nem econômico, nem estratégico (fim da 'guerra fria'), para os países e companhias que estão no centro do oligopólio. São pesos mortos, pura e simplesmente. Não são mais países destinados ao 'desenvolvimento', e sim áreas de 'pobreza' (palavra que invadiu o linguajar do Banco Mundial), cujos emigrantes ameaçam os 'países democráticos'. (CHESNAIS, 1996, p. 37-39)

Desse modo, assiste-se, por um lado, a uma ampliação dos graus de soberania interna e externa de alguns poucos Estados nacionais, o que equivale ao fortalecimento de seus respectivos capitais principais (a contrapartida natural a essa atual fase capitalista é a crescente desigualdade social interna); e, por outro, em relação à maior parcela dos Estados nacionais, a processos de dessolidarização econômica interna crescente, o que pode levar à sua própria fragmentação econômico-territorial. Ora, uma das conseqüências mais previsíveis da globalização, tomada aqui em seu "tipo ideal" (conforme já anteriormente explicado), seria o surgimento de uma tal multipolaridade sem precedentes históricos no sistema político de relações internacionais, implicando assim a implosão da atual ordem unipolar. Adicionalmente, ao invés dos tradicionais Estados-nações, pululariam agências menores de natureza multilateral, tanto públicas como privadas (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 31). O atual quadro parece não apenas não sinalizar em tal direção, mas sim em sua direção contrária, o que leva Palloix (1997, p. 61) a afirmar que,

Sob a ideologia e as práticas da mundialização-globalização dos anos 90, exprime-se, de um lado, o relaxamento da formação da totalidade do espaço nacional, com a exacerbação dos processos de separação-atomização desse espaço; e, de outro, a ausência de formação de uma nova totalidade, a totalidade mundial que completaria a primeira. Tal carência, plena de novos desmembramentos, explica a reativação da *nation gendarme* hegemônica, os Estados Unidos.

Resta analisar o argumento de que a globalização é um fenômeno naturalmente inclusivo e homogeneizador (no sentido mesmo de igualação, ainda que a longo prazo, das condições econômicas e sociais entre os diversos espaços e, por que não dizer, entre os próprios indivíduos), pela via da intensificação dos fluxos internacionais de comércio e investimento; ou de que pelo menos apresenta uma clara tendência nessa direção. Mas é justamente neste ponto que a situação mostra-se especialmente desalentadora para os adeptos da retórica mais fervorosa da globalização. Em primeiro lugar, quanto ao comércio

internacional, Hirst e Thompson (1998, p. 339) demonstram que seus atuais níveis ainda não alcançaram, de maneira geral, aqueles que vigoraram em 1913²¹², auge do período compreendido entre 1870 e 1914, o qual, ainda segundo os autores, foi marcado por uma economia altamente internacionalizada. Certo, o volume do comércio exterior expandiu-se mais entre 1950 e 1973 (9% ao ano) do que entre 1870 e 1913 (3,4% ao ano). Mas o primeiro período não serve aos desígnios da “versão forte” da globalização: naquele contexto (“anos dourados”), a desregulamentação em relação aos fluxos de capitais, principalmente financeiros, ainda não imperava. Muito menos se deve esquecer que o comércio internacional havia sido praticamente suprimido no período compreendido entre as duas grandes guerras. Assim, o restabelecimento da normalidade, no plano do comércio externo, funcionou como uma “abertura de comportas”, isto é, deu lugar a um incremento avassalador em suas operações. Já para o período dos anos “globalizados” (1973 em diante), o crescimento do volume do comércio internacional é, no mínimo curiosamente, mais baixo que o verificado durante a época do chamado capitalismo organizado ou planejado: de 1973 até meados dos anos 80, foi da ordem de 3,6% ao ano, aumentando para 3,9% ao ano, ao se alargar o fim desse período para 1990; o que representa, enfim, um crescimento muito modesto (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 43; FIORI, 1997, p. 233).

Mas é Bairoch (*apud* PALLOIX, 1997, p. 57-58) quem consegue colocar a questão em termos ainda mais corretos. Ampliando consideravelmente seu raio de análise, verifica que a expansão das trocas mundiais foi mais rápida no período que vai de 1815 e 1913 (42 vezes) do que entre 1914 e 1995 (20 vezes); o auge do comércio internacional teria ocorrido de fato em 1913, quando atingiu a proporção de 14% do produto mundial. E constata, paradoxalmente, que as políticas comerciais do primeiro período pautaram-se mais pelo protecionismo (em duas fases: de 1815 a 1860 e de 1890 a 1913) do que pelo livre-cambismo (de 1860 a 1890), exceção feita à empedernidamente liberal Inglaterra. Esta, ao realizar, já nos anos 30 do século XX, uma trajetória de retorno ao protecionismo, conquanto que timidamente e por tempo muito limitado, teria retomado o caminho do crescimento. O autor sustenta a tese, enfim, de que o crescimento econômico interno é precedente e fornece a base ao incremento do comércio internacional, e não o inverso, como tão em voga na

²¹² Tomando-se por base importações mais exportações de cada país em relação ao total de seu respectivo produto nacional. Ao longo do século XX, partindo-se do ano do auge do comércio externo (1913), a Alemanha pode ser considerada como um caso de crescimento tímido (35,1% em 1913 contra 38,3% em 1993), enquanto que o Japão como um caso de declínio brutal (31,4% em 1913 contra 14,4% em 1992).

atualidade²¹³. Aqui, sinteticamente, toma-se por empréstimo a seguinte advertência de Hirst e Thompson (1998, p. 341) contra as idéias mais pueris acerca da atual mundialização:

Os defensores mais ingênuos da rápida e recente ‘globalização’ têm memória curta e tendem a ver a economia internacional em termos pós-1973. Uma perspectiva maior é prudente, não simplesmente pelo que revela sobre a economia mundial pré-1914, mas porque mostra quão volátil, quão sujeita às mudanças conjunturais e quão vulnerável aos efeitos dos conflitos políticos é a economia internacional. Nenhum regime importante durou mais de 30 a 40 anos, e períodos de abertura e de crescimento consideráveis foram substituídos por períodos de fechamento e de declínio. Portanto, seria uma ingenuidade projetar as tendências atuais de abertura e de integração, como se fossem inevitáveis ou irreversíveis.

Em outras palavras, esses autores lembram que o comércio mundial jamais logrou ser um sistema completamente autônomo (o que corresponderia, grosso modo, e mais uma vez, à utopia liberal — nada generosa, diga-se de passagem — de radical separação entre mercados e política), ou seja, governado exclusivamente por leis próprias. E salientam que a simples expressão “economia internacional” corresponde, na verdade, a uma simplificação do que é o produto de complexas interações de relações políticas e econômicas, constantes sobretudo dos conflitos históricos envolvendo as grandes potências do mundo.

Ademais, o crescimento do comércio internacional em relação aos anos “globalizados”, já visto como relativamente decepcionante, tem dependido de forma crescente das decisões de investimento de umas poucas centenas de grandes corporações multinacionais situadas na chamada Tríade (designação relacionada aos espaços privilegiados da América do Norte, da União Européia e do bloco asiático liderado pelo Japão): 2/3 desse comércio estão associados a tais corporações; 1/3 diz respeito a comércio entre as mesmas e o outro 1/3 é representado pelas transações do tipo intrafirma. Segundo as estimativas oficiais de organismos internacionais, existem algumas dezenas de milhares de empresas ditas transnacionais²¹⁴. Ora, sabe-se que, desse total, as 100 maiores corporações detêm algo em

²¹³ Um bom apanhado da controvérsia teórica envolvendo os adeptos do livre-cambismo e do protecionismo pode ser conferido em Hollanda Filho (1998).

²¹⁴ Sobre os artifícios que levaram a modificações sucessivas no conceito de empresa multinacional ou empresa transnacional (na visão dominante, tratadas como sinônimos), por parte de diversos organismos internacionais, sob pressão dos países de origem dessas grandes corporações de atuação internacional (leia-se em especial os Estados Unidos), ampliando assim consideravelmente seu universo, no qual passaram a ser diluídas as grandes companhias, veja-se Chesnais (1996, p. 72). Argumento que Baumann (1996, p. 35) prefere ignorar, ou melhor, colocar em xeque, aferrando-se à lógica do aumento do número de empresas ditas transnacionais. Mas a estratégia de diluição não apresenta grande fôlego: a análise mais apurada revela o poder dos grandes capitais, e onde os mesmos se localizam preferencialmente, dando realce à própria tese de Chesnais (1996) sobre o oligopólio mundial.

torno de 1/3 do estoque do capital mundial, e estão obviamente concentradas na Tríade. Considerando-se apenas os países líderes de cada espaço macro daquela — Estados Unidos, Alemanha e Japão —, constata-se uma espantosa concentração de capitais nesses mesmos países. Além disso, cerca de ¾ do seu valor agregado fixa-se nos seus países de origem; relação que se amplia ainda mais, se se tratam, por exemplo, de investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Claro já deve estar, como salientam Hirst e Thompson (1998), que o caráter transnacional ou até supranacional dessas grandes corporações é uma farsa: as evidências empíricas apontam para a permanência em cena das tradicionais multinacionais, isto é, empresas com sólidas bases econômico-financeiras nacionais como centros para suas operações seletivas à escala mundial; e que estão visceralmente ligadas a esses centros, os quais são perfeitamente identificáveis.

Uma piora da argumentação apologética da globalização verifica-se, ainda mais, quando se trata da análise do investimento externo direto. Sem embargo de se considerar a argumentação de Palloix (1997, p. 56-57), no sentido de colocar sérias dúvidas quanto à validade desse tipo de investimento enquanto ferramenta empírica capaz de aferir consistentemente o grau de investimento internacional — no que se apresenta como um contraponto à visão de Chesnais (1996, p. 45-67) —, nota-se que, descontados os investimentos meramente financeiros ou especulativos, os investimentos estrangeiros diretos concentram-se sobretudo na Tríade²¹⁵. Em 1995, por exemplo, segundo Fiori (1997, p. 234), dos 315 bilhões de dólares disponíveis para investimentos diretos em todo o mundo, cerca de 70% dirigiram-se aos próprios países da Tríade; e, dos quase 100 bilhões de dólares restantes, 30% dirigiram-se para a China, enquanto mais ou menos 16% foram rateados entre México, Brasil e Argentina. Os relativamente irrisórios 54 bilhões de dólares que sobraram ficaram, assim, “à disposição” do resto do mundo (mais de 150 países). Mas talvez o pior é que, do total original para investimento externo direto, 229 bilhões de dólares foram destinados exclusivamente a fusões e aquisições, não implicando, portanto, o aumento da capacidade produtiva, mas provocando, via de regra, a redução de postos de trabalho.

²¹⁵ Aqui a saída de Ohmae (1996), por exemplo, carece de originalidade: utiliza, analogamente para a questão da concentração espacial de recursos, a figura smithiana da “mão invisível” — talvez invisível porque mesmo inexistente, como já afirmado por alguns teóricos — para tentar provar que a concentração de investimentos em determinadas regiões do globo, notadamente naquelas pertencentes à Tríade, não deve ser motivo de preocupação, antes pelo contrário; depois desse estágio inicial de concentração espacial dos capitais, haveria um natural transbordamento de capitais em direção aos espaços contíguos. Contudo, o talento de Adam Smith não se fez presente em sua argumentação: não são explicados, ao menos moderadamente, o como e o porquê de tal transbordamento.

Portanto, as limitações às economias periféricas, como salienta Furtado, J. (1999), longe estão de se resumir tão-somente ao plano da financeirização global; fazem-se igualmente presentes no plano das atividades produtivas, consolidando ou mesmo reforçando a subordinação das economias periféricas em relação às centrais. Assim, tanto a realidade do comércio internacional como a do investimento estrangeiro direto revelam que se deve tomar com reservas abordagens que enfatizam uma ampla desterritorialização ou deslocalização das atividades econômicas atuais, como a de Benko (1999, p. 67-86). Em outras palavras, trata-se de qualificar melhor tais abordagens em relação à hierarquia da ordem mundial. Certo, a deslocalização das atividades econômicas é uma lógica que cabe atualmente de maneira relativamente privilegiada ao capital. Mas tal lógica é válida da mesma forma e com a mesma intensidade para todos os espaços mundiais? E, caso se observem diferenças em relação a essa mesma lógica, quais espaços vêm-se obrigados a enfrenta-la mais? Ora, se a desterritorialização ou deslocalização das atividades econômicas, inclusive as produtivas, torna-se uma realidade ampla e inescapável para todo o globo, é estranho ou mesmo paradoxal que a hierarquia da ordem interestatal permaneça relativamente inalterada ou até esteja sendo reforçada. A rigor, há mais de um século o concerto dos grandes Estados nacionais capitalistas não sofre alterações de vulto (as alterações referem-se mais à alternância nas primeiras posições entre os membros desse seleto clube; ressalve-se apenas a substituição da Áustria-Hungria pelo Canadá). Certamente não faltarão apóstolos dos credos liberal e “globalizante”, alguns sinceros, outros cínicos, que apontem a insuficiência relativa de bons fundamentos macroeconômicos, por parte dos países subdesenvolvidos — alguns dos quais galgados à posição de “mercados emergentes”, designação na verdade originada a partir dos principais centros financeiros mundiais para qualificar uma parte dos outrora “países em desenvolvimento” —, como a razão básica para a não alteração profunda dessa mesma hierarquia; e, no limite, argumentarão ainda que, se o “truque” que leva àqueles bons fundamentos macroeconômicos for descoberto pelos governos desses países, tal hierarquia poderá até mesmo ser subvertida, como num passe de mágica. Em contrário, Fiori (1997, p. 235) chega à conclusão de que

[...] a globalização é um fato mas é tudo menos global. Além disto, mesmo dentro da área incluída pelas redes financeiras e produtivas ela é, sobretudo, um fenômeno daquilo que algum dia se chamou de Primeiro Mundo, apresentando sinais evidentes de ser cada vez menos inclusiva, homogeneizadora ou convergente. Pelo contrário, do ponto de vista social, a globalização tem sido parceira inseparável de um

aumento gigantesco da polarização entre países e classes do ponto de vista da distribuição da riqueza, da renda e do emprego.

Restará ainda, possivelmente, um último argumento da parte dos entusiastas da retórica “globalizante”: o de que há muita impaciência nas críticas às teorias positivas da globalização, e que a própria consolidação das tendências atuais cuidará de gerar os resultados que confirmarão aquelas teorias. Então, já que no curto prazo as evidências contradizem o discurso mais inflamado da globalização, esperar-se-ia ao menos encontrar um robustecido modelo analítico que a explicasse. Mas este talvez seja o ponto mais frágil das teorias “globalizantes”. Novamente Hirst e Thompson (1998) argumentam que a apologia da globalização, que a entroniza enquanto verdadeira revolução, carece de um modelo rigoroso que a eleve a uma condição de fenômeno realmente novo (ou fase altamente diferenciada) da economia internacional, representando, pois, ambiente inteiramente inovador para os agentes econômicos (até então predominantemente nacionais, embora com atuação internacional). Ou, em outros termos, para esses autores,

A globalização, em seu sentido radical, deveria ser considerada como o desenvolvimento de uma nova estrutura econômica, e não simplesmente uma mudança conjuntural voltada para um maior comércio e investimento internacionais dentro de um conjunto existente de relações econômicas. (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 21-22)

Em suma, uma economia global, enquanto modelo analítico, deve caracterizar-se pela inclusão e rearticulação, em um novo sistema, das diferentes economias nacionais, por meio de alterações significativas nos processos e relações internacionais. A tendência é, inequivocamente, de diluição dessas economias nacionais nesse novo sistema, gestado a partir das imposições da nova economia global. No limite,

A economia global dá àquelas interações baseadas no âmbito nacional um novo poder. O sistema econômico internacional torna-se autônomo e socialmente sem raízes [supranacional], enquanto os mercados e a produção tornam-se realmente globais. As políticas internas, sejam de corporações privadas, sejam de reguladores públicos, agora têm de levar em conta rotineiramente os determinantes predominantemente internacionais [globais] de sua esfera de operações. Enquanto a interdependência sistêmica cresce o nível nacional é permeado e transformado pelo internacional [mundial]. (HIRST e THOMPSON, 1998, p. 26)

Também em termos estritamente teóricos, Palloix (1997) demonstra que a própria coordenação supostamente exercida pelo mercado inscreve-se ainda no quadro dos Estados-nações — e, portanto, das economias nacionais —, a partir de um sistema de preços e de uma

moeda, ambos nacionais: “A impossibilidade de se dar um salto teórico da coordenação mercantil nacional à coordenação mercantil internacional é tributária da carência do estatuto da moeda internacional e de seus fundamentos como moeda única” (PALLOIX, 1997, p. 53).

Desse modo, cabe concluir que, se de um lado a mundialização pode ser entendida como um fenômeno concreto, mais especificamente dentro da atual lógica financeira do capital, por outro há que se injetar uma dose considerável de modéstia e de realismo em relação à maioria das abordagens que visam explicá-la. Em outras palavras, esse fenômeno pode ser entendido como a conformação do novo padrão sistêmico de valorização do capital, qual seja, a financeirização. Entretanto, já quanto a alardeada expansão generalizada das atividades econômicas internacionais, particularmente o comércio e o investimento externos, um certo ceticismo é mais que recomendável. É que a retórica ideológica mais comum da globalização — muito barulhenta, por sinal —, ao visualizar o surgimento, nas últimas décadas do século XX, de mais um “admirável mundo novo”, tem-se pautado mais pelo exagero e pela mistificação; de modo que, para alguns, não causará qualquer espanto se, num futuro não muito distante, por conta de profundas mudanças no contexto internacional, o discurso da globalização vier a ser enterrado como mais uma das excentricidades teóricas que vicejaram na história. Mas, se essa retórica pouco ou quase nada prova acerca do próprio fenômeno em foco, certamente terá já servido para produzir alguns efeitos. Pois, associada a uma outra retórica ideológica contemporaneamente forte, a liberal, constituiu-se em explicação, de primeira a última instância, para as opções políticas e ideológicas de diversos governos nacionais, especialmente da periferia capitalista. Estes passaram a invocar a globalização para justificar a adoção de políticas (ou não-políticas, conforme o caso) flagrantemente beneficiadoras dos interesses econômico-financeiros das principais forças que atuam no plano internacional (global, como tais forças fariam questão de ressaltar), em prejuízo, sempre, da grande maioria de suas populações, as quais tiveram que arcar com um pesado ônus, em prol da obtenção dos requisitos da decantada “competitividade global”. E, como se esta já não fosse questionável pelo seu elevado custo social, mostra-se ainda como verdadeiro embuste, posto que eternamente hipostasiada, isto é, sempre remetida a um horizonte futuro nunca conhecido. Enfim, como analisa Fiori (1997, p. 144-145),

[...] após duas décadas, os resultados das políticas deflacionistas, praticamente em quase todo o mundo e sancionadas pelos mercados financeiros globalizados seguem apresentando resultados absolutamente medíocres: a inflação tem estado sob controle, mas o desemprego disparou e os déficits e as dívidas públicas mantêm-se elevados; quase uma geração já passou, mas o crescimento não foi retomado; os

trabalhadores já abriram mão de muitos dos seus direitos, mas o desemprego continua aumentando; as moedas mantêm-se artificialmente altas e as elites mundiais permanecem atribuindo aos governos e aos trabalhadores a sua falta de competitividade.

Evidentemente, não faltarão aqueles — com destaque para os aparelhos ideológicos mais vulgares, infensos à reflexão crítica — que acusarão a impaciência e a irracionalidade dos críticos do atual modelo, justamente por se recusarem a enxergar que o “nirvana” possível não foi ainda alcançado devido à falta de uma vontade verdadeiramente resoluto para que se continue avançando na direção vitoriosa, quer dizer, no aprofundamento do desmanche dos aparelhos estatais, em especial os de regulamentação do capital sobre o trabalho e de bem-estar social em geral.

4.4 BRASIL: INTEGRAÇÃO PASSIVA À NOVA ORDEM MUNDIAL; DESMANCHE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA; RÉQUIEM PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS.

Os anos 90 marcaram, para o Brasil, um duplo movimento: no plano externo, sua subordinação explícita à nova ordem econômica mundial; no plano interno, o desmantelamento deliberado do Estado nacional-desenvolvimentista. Em ambos os casos, os veículos privilegiados para a consecução desses fins foram tanto as políticas (monetária, cambial, de abertura comercial etc.) como as reformas pró-mercado (desregulamentações, quebra de monopólios, privatizações, concessões de serviços públicos etc.), sobretudo a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

É bem verdade que a onda de políticas deflacionistas e reformas liberalizantes já havia chegado à América Latina nos anos 80, na esteira dos planos de estabilização monetária, e que havia redobrado suas forças com o celebrado “consenso de Washington”, já no final desses mesmos anos; e que também o Brasil já se havia alinhado a esse movimento, com a chegada à presidência de Collor de Mello, em 1990. Contudo, a inabilidade deste em conduzir o projeto neoliberal (as primeiras privatizações significativas, por exemplo, datam desse período), associada a outros fatores certamente mais graves, apearam-no do poder, já

em 1992, com o que se seguiu um interregno — muito relativo, bem entendido — da execução do referido projeto, durante o curto mandato de Itamar Franco²¹⁶.

É, pois, com o início do primeiro governo Cardoso, em 1995 — após uma vitória eleitoral alicerçada no êxito deflacionista do Plano Real, mais um dos “milagrosos” casos latino-americanos do gênero —, que as políticas e reformas ortodoxas e liberalizantes assumem uma força avassaladora. Ora, tanto na América Latina em geral (destacando-se as experiências mexicana e argentina) como no Brasil em particular, os planos de estabilização estavam ancorados na sobrevalorização das moedas nacionais frente ao dólar, na abertura comercial frenética, nas altas taxas de juros e na ampla liberdade para a entrada e saída de capitais. Tais planos, promovendo a recuperação relativa imediata do poder de compra dos salários mais baixos (queda do “imposto inflacionário”) e a elevação da capacidade de importação dos salários médios, geraram “bolhas” de consumo e crescimento. Por outro lado, o aumento do fluxo de capitais externos — em boa parte financeiros — em direção à América Latina, mais precisamente durante a primeira metade e início da segunda metade dos anos 90²¹⁷, permitiu aos países desse espaço fechar as contas dos seus respectivos balanços de pagamentos, então já às voltas com pesados déficits comerciais — para não falar nos déficits em contas correntes dos balanços de pagamentos, que se agravaram sobremodo —, em virtude da abertura comercial e da sobrevalorização cambial que foram impelidos a promover. Mas esse “novo descobrimento” do espaço latino-americano por parte dos capitais estrangeiros foi encarado pelos otimistas delirantes de turno — com destaque para o papel da mídia — como a confirmação do fenômeno dos “mercados emergentes”. Sequer se levou em consideração o que estaria promovendo, predominantemente, tal movimento dos capitais externos, a saber: por um lado, relativa estagnação econômica e baixas taxas de juros em muitos espaços centrais do capitalismo, além de uma maior resistência por parte de expressivos segmentos sociais em relação ao ideário de redução brutal da participação estatal na economia; por outro, altas taxas de juros, combinadas à eliminação de barreiras à entrada e saída instantânea de capitais, além de oportunidades de valorizações patrimoniais espantosas via privatizações, tudo isto na periferia capitalista. Em poucas palavras, este é o verdadeiro propósito das privatizações de uma parcela expressiva do aparelho produtivo estatal (muito mais nos países

²¹⁶ O que não quer dizer que o projeto neoliberal tenha refluído. Durante esse curto mandato, foi privatizada, por exemplo, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), algo significativamente simbólico. Mas o fato é que as próprias privatizações não adquiriram a velocidade que seus propugnadores tanto desejavam.

²¹⁷ Sobre este ponto, veja-se, por exemplo, Devlin, Ffrench-Davis e Griffith-Jones (1997).

periféricos que nos países centrais, lembre-se sempre): a busca de novos espaços de atuação por parte dos capitais líderes, na nova etapa da concorrência intercapitalista. Em suma, quanto aos países da periferia capitalista latino-americana,

la extensión com que se destruyó al Estado ha sido enorme e innecesaria [...] lo que se puede atribuir tanto a condiciones 'objetivas' como a dos aspectos íntimamente relacionados: políticas económicas dirigidas exclusivamente a objetivos económicos de corto plazo y a las ideologías intensamente anti-estatales que dominaron [desde] los ochenta. (O'DONNELL apud GUIMARÃES, 1997, f. 2-3)

Outrossim, no caso específico em foco, o brasileiro, a política de estabilização monetária — quase sempre o carro-chefe das políticas ortodoxas —, baseada, dentre outros, na sobrevalorização cambial e na ampla abertura comercial, terminaria por encontrar seus próprios limites no desequilíbrio do balanço de pagamentos e/ou no desequilíbrio fiscal, na medida em que passou a requerer elevadas taxas de juros, bem como sua manutenção nesses patamares, a fim de atrair continuamente os capitais externos. Em outras palavras, se de um lado as exportações viam-se obrigadas a ultrapassar, além da barreira da competição internacional, também aquela da sobrevalorização cambial — uma tarefa hercúlea, há de se convir, para um país periférico —, de outro os investimentos externos sentiam-se irresistivelmente atraídos mais por aplicações financeiras ou especulativas que por aplicações produtivas, mesmo considerando-se as conhecidas fusões e aquisições — que na verdade muito pouco têm de produtivas —, salvo aquelas que ofereciam ganhos de capital fabulosos, como no caso de algumas privatizações. Além disso, o caráter extremamente volátil dessa forma de capital seria explicitado quando das sucessivas crises que sacudiram os chamados mercados emergentes, caso inclusive do Brasil.

A adesão tardia e passiva do Brasil ao vagalhão neoliberal e à sua correspondente ordem econômica mundial provocou uma sobreposição de tempos ou etapas, acelerando e intensificando efeitos tais como: quebra de grupos empresariais tradicionais, até mesmo na órbita do capital financeiro; desemprego crescente; sucateamento de estruturas produtivas setoriais e regionais; desnacionalização de segmentos industriais ou simplesmente desindustrialização, conforme o caso; precarização das relações de trabalho; debilitamento dos movimentos sociais e sindicais. Foi dessa forma, portanto, que o Brasil, assim como a América Latina, integrou-se ao novo contexto da economia internacional, isto é, pela via de uma globalização essencialmente financeira e sem qualquer projeto que visasse ganhos

substanciais de autonomia interna e externa²¹⁸. A retração relativa dos investimentos estrangeiros, ocorrida na segunda metade dos anos 90, pode ter posto fim à curiosa idéia de um contínuo e acelerado crescimento econômico com base nesse modelo, mas não às condições extremamente propícias aos interesses dos capitais que atuam no plano internacional. E, ademais, haverá sempre quem aposte nessa via histórica que alguns afirmam tratar-se de desenvolvimento, sugestivamente batizada como “dependente e associada”.

O abandono progressivo, embora limitado, por parte do governo, da política de sobrevalorização cambial — a qual, associada a uma abertura comercial em geral irrestrita, fez lembrar algumas peças do anedotário popular sobre o governo Dutra —, bem como a reversão a uma política de estímulo às exportações (mais uma vez, descobre-se que “exportar é o que importa”), não configuram propriamente um retorno ao estágio de políticas industriais e comerciais mais ativas; do mesmo modo, não representam qualquer conflito com os requisitos da chamada competitividade global. Antes pelo contrário, aquele estímulo será baseado na desoneração fiscal, levando o Estado a fragilizar-se ainda mais em termos de suas receitas públicas e, portanto, de sua própria capacidade fiscal.

Paralelamente, o processo de reforma do Estado brasileiro (no seu sentido mais amplo, quer dizer, muito além da simples reforma administrativa), desencadeado também a partir de 1995 com o mesmo vigor neoliberal, atendia perfeitamente à lógica de destruição do modelo estatal desenvolvimentista — o qual, não obstante encontrar-se já combatido, era ainda visto como um entrave ao projeto dito modernizador da economia e sociedade —, expressa no *slogan* de que era imprescindível “liquidar a era Vargas” e também no diagnóstico simplista de que o epicentro da crise brasileira localizava-se tão-somente no

²¹⁸ Não obstante as contínuas reiteraões oficiais em contrário. Mas, para além das inócuas mensagens palacianas, às vezes até pouco inteligíveis, a análise de certos discursos revela a contradição entre a adesão subordinada e exageradamente otimista — “Vemos a globalização antes pela ótica das oportunidades que oferece do que pelos riscos que também acarreta. Já começamos a colher os frutos de um maior grau de integração nos fluxos econômicos e financeiros internacionais. Em velocidades distintas, mas num movimento coletivo, deixamos de lado os modelos econômicos de nosso passado recente, baseados na industrialização protegida para substituir importações, na forte presença do Estado no setor econômico produtivo” (CARDOSO, 1996, f. 9) — e o reconhecimento de limites muito claros — “[...] o Estado deve estar bem aparelhado para que, na definição política das regras da globalização, os interesses nacionais que defende sejam preservados. [...] Seria um erro grosseiro enxergar a globalização como resultante exclusiva das forças de mercado. Os contornos dentro dos quais o mercado atua são delineados politicamente, um contexto em que o jogo de poder entre as nações está sempre presente de modo inequívoco. [...] A hierarquia se manifesta sobretudo no momento da definição das regras que compõem o quadro institucional da globalização, em que se tornam evidentes os distintos graus de capacidade de influenciá-las” (CARDOSO, 1996, f. 7-8).

Estado, e de que tal crise era, em suas origens, de natureza essencialmente fiscal, fruto certamente de um Estado perdulário.

Ora, apontar a crise do Estado como a principal causa, senão a única, das aflições do capitalismo não constituía então qualquer novidade do ponto de vista do diagnóstico liberal. Este apenas tratou de enfatizar mais um ou outro aspecto, de acordo com os diferentes contextos. Assim é que, nos anos 60, foi identificado um “excesso” de demandas sociais nas democracias ocidentais, excesso este que estaria provocando, supostamente, crises de governabilidade. Já nos anos 70, destacou-se mais a ampliação, considerada indevida, de um determinado tipo de gasto público: aquele com finalidades sociais. Nos anos 80, o clamor liberal dirigiu-se contra o que considerava exageros de regulamentações estatais em relação às liberdades dos capitais. E, nos anos 90, passou-se a denunciar com veemência aquilo que seria uma carga fiscal abusiva, pois recheada de contribuições sociais e de outras “penalidades” sobre os capitais. De comum a todos esses contextos, o diagnóstico geral do ideário liberal: mais uma vez, há excesso de Estado, e tal excesso não apenas debilita o funcionamento do capitalismo como também desvirtua a lógica dos agentes econômicos. Ou, de uma forma mais lírica: em todos os tempos, o Estado e a política impediram os mercados de manifestarem plenamente suas virtudes intrínsecas. Ressalte-se, porém: a crise é inerente ao Estado e não ao capitalismo, vistos como elementos apartados. A compulsão do primeiro em imiscuir-se na seara do segundo é que explica a contaminação parcial deste último.

Esta é, seguramente, a visão mais cômoda e parece responder ao fato de que mais de cem países foram levados a executar reformas em seus aparelhos de Estado, obedecendo a um receituário único. De imediato, uma questão relevante se coloca: será que todos eles possuíam um Estado ineficiente e na mesma medida? Contudo, mais importante ainda é o fato de que as reformas, no sentido da desestatização da economia, tenham avançado mais nos países periféricos (destacando-se o papel desempenhado pelas quebras dos monopólios, privatizações e concessões de serviços públicos) do que nos países centrais do capitalismo²¹⁹, o que encerra uma contradição, a qual no entanto é valiosa para o entendimento do atual padrão do capitalismo, bem como de seus movimentos mais gerais. A busca desenfreada de

²¹⁹ Por outro lado, o gasto público nos países mais centrais do capitalismo manteve-se relativamente inalterado ou até ampliou-se (em boa medida pelo incremento do desemprego), o que faz aumentar as evidências de que há, mais uma vez, um descolamento entre a doutrina liberal pura e os movimentos concretos do capitalismo. Sobre a evolução, nas últimas décadas, do gasto público total naqueles países, consulte-se, entre outros, Hirst e Thompson (1998, p. 358).

novos espaços por parte dos principais capitais nacionais que atuam no plano internacional pode ser a chave para entender um capitalismo que se mostra muito rentável do ponto de vista das valorizações patrimoniais sem maior esforço e dos ganhos financeiros ou especulativos, mas que se apresenta com tendências preocupantemente estacionárias no que se refere às atividades produtivas propriamente ditas.

No caso do Brasil, fugindo ao diagnóstico simplista de atribuir-se exclusivamente ao modelo estatal desenvolvimentista a causa da crise econômica — vivida com especial intensidade a partir da década dos 80 (“estagflação”) —, necessário se faz remontar às verdadeiras origens da quebra do padrão de financiamento desse mesmo modelo, face às suas funções imperativas de promover a acumulação capitalista no espaço brasileiro, em virtude da atrofia dos capitais privados nacionais, historicamente mais atrelados às funções mercantis. Assim, ao final dos anos 70, o choque dos juros promovido pelo governo estadunidense gerou terríveis conseqüências para o Estado desenvolvimentista brasileiro. De imediato, multiplicou-se sua dívida externa, ao passo em que também se produziu mais um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Após a moratória mexicana (1982), o Brasil viu-se afastado do sistema financeiro internacional, no rol dos “países devedores”, com o que se complicou profundamente o padrão de financiamento do setor público, então fortemente alicerçado em empréstimos privados estrangeiros. Para tomá-los, o governo tratou de convocar as empresas estatais. Também em relação a estas, o governo passou a adotar uma política de contenção de seus preços de mercado, como forma de subsidiar empresas privadas, especialmente aquelas mais voltadas ao esforço de exportação, alegando-se o combate ao desequilíbrio do balanço de pagamentos. Em um contexto de altas e permanentes taxas de inflação, isto terminou por fragilizar sobremaneira as próprias estatais. Seguiu-se um crescente endividamento público — com autonomização igualmente crescente do déficit público —, ampliado ainda mais com a conversão acelerada da dívida privada externa em dívida pública externa (AFFONSO, 1990, p. 40-49; FIORI, 1997, p. 149-150).

Desse ponto de vista, portanto, a crise que afeta especialmente o Estado desenvolvimentista (como não poderia deixar de sê-lo, em virtude do Estado representar o principal agente capitalista) é, nas suas origens, uma crise essencialmente financeira — e não fiscal, como tanto se apregoa —, diretamente provocada pelas decisões internas da potência capitalista hegemônica, os Estados Unidos, e gerada, em última instância, pelas modificações

no quadro econômico internacional. Essa crise a que é levado o modelo estatal brasileiro só adquire caráter fiscal em sua fase terminal, ou seja, nos anos 90, e mesmo assim dentro de uma ótica mais ou menos minimalista do Estado. Seus contornos já estavam definidos, no entanto, desde os anos 70, e preponderantemente por determinações externas. Mas, ainda nos anos 80, e em relação ao governo brasileiro, entre uma ruptura deliberada com o sistema financeiro internacional — que o estrangulava com elevadas taxas de juros, fazendo disparar a dívida externa do país — e um ajuste passivo paulatino às condições impostas pelo mesmo, a alternativa adotada foi a última. As sucessivas políticas de estabilização tentadas, pactuadas com as orientações do FMI, assim o comprovavam. Desse modo, à medida que o Estado desenvolvimentista enfrentava um processo de desaparelhamento crescente — expresso inclusive pelo desbaratamento das políticas públicas de cunho econômico e social —, emergia, em contrapartida, o fenômeno que Santos e Ribeiro (1993, p. 131) denominam como a revelação de capacidade ociosa no setor público, tanto do ponto de vista da capacidade instalada propriamente dita como do ponto de vista da mão-de-obra empregada. Essa capacidade ociosa foi entendida como absoluta e não como relativa por parte dos adeptos nacionais do projeto neoliberal, uns já tradicionais, outros recém-convertidos. Na verdade, era a senha que aguardavam para fazer ressoar suas críticas a um modelo que julgavam em tudo equivocado: protecionista, populista e dirigista; causador da grave crise econômico-social que se havia abatido sobre o país.

Mas nem mesmo isto representava maior novidade em relação a períodos anteriores da história brasileira (exceto pela intensidade das críticas e pela aceitação crescente das mesmas, talvez). Fiori (1995a, p. 49-50) observa que, a partir da experiência do Estado Novo, o antiestatismo foi sempre a moeda de chantagem com que as classes dominantes, especialmente o empresariado, estabeleciam suas relações com o Estado brasileiro, notadamente naqueles momentos em que se apresentavam revezes para os grandes capitais (ou para importantes frações destes). Todavia, nos momentos de privilegiada acumulação capitalista, regida pelo crescimento econômico, e com a inflação sob relativo controle, essas mesmas classes dominantes não apenas abandonavam a doutrina antiestatista (salvo aqueles ideólogos mais comprometidos com a teoria), como passavam a requerer e a comandar o aumento da participação estatal na economia.

Os liberais brasileiros (assim como todos os demais, nas diversas partes do mundo), porém, antes como agora, sempre fizeram questão de ignorar a presença ativa e

expansiva do Estado nas atividades econômicas como uma característica comum aos processos de desenvolvimento capitalista, mais ou menos retardatários²²⁰ (“algo de difícil comprovação empírica”, conforme sempre asseguraram). Ao invés disto, preferiram enxergar a existência de um terrível “leviatã dos trópicos”, sempre a atrapalhar a manifestação plena das virtudes dos mercados. O receituário e sua posterior execução só poderiam incluir, portanto, e com ênfase, o desmanche desse modelo estatal com sua parafernália de instituições, regulamentações e políticas²²¹, e de cujo processo a expressão mais dramática talvez tenha sido a mutilação da *intelligentsia* nacional (historicamente formada no setor público federal) e a desestruturação de um já relativamente frágil sistema de políticas sociais (SANTOS e RIBEIRO, 1993, p. 128). Por sua vez, para Fiori (1995a, p. 79-80), em síntese,

No final de uma longa trajetória, fazia-se mais explícito o que foi sempre, num só tempo: a força e a fragilidade do Estado desenvolvimentista brasileiro [...] Foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Mas foi fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre sobre o fio da navalha de uma aliança conservadora e de uma estratégia econômica liberal-desenvolvimentista, acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente. Premido entre a necessidade de comandar a fuga para frente necessária à soldagem de um conjunto extremamente heterogêneo de interesses e a necessidade de se submeter ao veto que esses mesmos interesses faziam à estatização, propiciou, por um lado, a ordem, os subsídios, os insumos e a infraestrutura, sendo impedido, por outro, de realizar a monopolização e a centralização financeira.

Esfacelado o Estado desenvolvimentista, há que saber que novo modelo de Estado o substituiu. E é este novo modelo, ainda que o neguem os discursos governamentais e as teorias dos intelectuais orgânicos do poder, do tipo que tende indubitavelmente ao conhecido Estado mínimo liberal, velha receita adaptada aos novos tempos: ênfase permanente na estabilidade monetária, rigor crescente quanto à disciplina dos “bons” fundamentos macroeconômicos e modéstia quanto aos gastos sociais são alguns dos seus traços mais

²²⁰ A rigor, após a experiência da industrialização alemã, desconhecem-se casos de desenvolvimento capitalista com industrialização acelerada sem a participação de um Estado ativo, com as naturais variações (isto é, mais ou menos ativo).

²²¹ Na esfera restrita da reforma administrativa, as ações levadas a efeito pelos dois governos Cardoso podem ser resumidas à aceleração do processo de “morte por inanição”, quando não a extinção direta, de órgãos criados em diversos períodos do Estado desenvolvimentista, em contraste com o reforço substancial dado a outros considerados como pertencentes ao “núcleo estratégico” do Estado; e à revogação de direitos trabalhistas dos servidores públicos, sempre buscando conquistar a prerrogativa de demiti-los. As medidas governamentais em relação aos servidores públicos assumiram então proporções de extrema irracionalidade, chegando ao paroxismo do governo apresentar os programas de demissão voluntária e de redução da jornada de trabalho (com correspondente redução salarial), dentre outros, como componentes da “política de valorização do servidor público”.

visíveis. O horizonte que já se delinea, pois, é o do Estado mínimo liberal, o qual nada tem a ver com Estado fundamentalmente fraco, como já visto anteriormente. Forte principalmente na manutenção de uma determinada ordem econômica e social, a qual se pretende incoercível; mas fraco, aí sim, quando se trata de intervir em questões sociais de natureza redistributiva. Importa pouco aqui que esse tipo de Estado, em seus contornos teóricos mais rigorosos, represente uma utopia — seguramente terrível, para alguns —, a qual, se não se mostra de fato como inalcançável no longo prazo, de acordo com as esperanças de uns, parece apresentar-se como que a uma distância relativamente segura, o que termina por fornecer conforto espiritual a certos neoliberais que imaginam não o serem; mas sim a atual supremacia absoluta dos valores liberais que impellem o Estado a mover-se em direção ao seu modelo mínimo²²².

Que esperar, então, das políticas públicas emanadas desse novo formato de Estado? De um ponto de vista radicalmente distinto do ideário liberal, essencialmente nada. Com efeito, nos anos 90, e sobretudo após o ajuste passivo do governo brasileiro à nova ordem mundial, o amplo leque de políticas públicas teoricamente disponíveis em sua forma mais ativa (fiscal, econômica, social, industrial²²³, científica e tecnológica etc.), entrou em letargia: passou a ficar igualmente subordinado, em sua quase totalidade, a uma política muito restrita, a monetária, particularmente em sua estratégia deflacionista. De forma tragicômica, tais políticas passaram a ficar lotadas, em primeira instância, no âmbito do Ministério da Fazenda, a quem cabe zelar no plano interno pela estabilidade da moeda; e, em última instância, no âmbito das chamadas organizações multilaterais, como o FMI e o Banco

²²² Nesse sentido, é bastante sintomática a alegação de Milton Friedman de que, à semelhança do ocorrido com o socialismo em algumas décadas do século XX, a vitória do neoliberalismo deu-se sobretudo no campo da retórica, em comparação com o campo das medidas concretas, o que pode ser constatado, segundo o próprio Friedman, pelo que considera como a permanência de um elevado grau de estatização das economias capitalistas, inclusive a norte-americana (entrevista concedida à Revista Exame, de 29/07/1998, ed. 667, p. 80-84). Em outras palavras, trata-se de exortar as hostes neoliberais a recobrem suas energias, pois ainda há muito o que fazer...

²²³ Durante o primeiro governo Cardoso, no interior da coalização de poder que o sustentava, houve uma tentativa de reeditar o debate em torno da política industrial. Mas, no interior do próprio governo, fora algumas iniciativas esparsas (como o regime automotivo, por exemplo), a vitória coube de forma rápida aos neoliberais. E, já às vésperas do segundo governo Cardoso, ocorreram escaramuças entre os últimos e aqueles que atacavam o exagerado grau de subordinação das políticas voltadas para a produção à política de cunho monetarista — pelo que foram chamados pela mídia, na sua costumeira avidez e superficialidade com que devora termos e idéias, de “desenvolvimentistas”. Ressuscitou-se então um ministério para o desenvolvimento, o qual, afora a função de apaziguar ânimos e afagar egos desalentados, pelo uso de mera nomenclatura, nunca se soube ao certo para que serviu. Sobre a férrea disciplina neoliberal a que o governo brasileiro se submeteu em termos de política industrial (ou melhor, de não-política industrial, à moda do discurso oficial — e não das ações concretas — do governo de Ronald Reagan), bem como sobre a sempre hábil divergência entre teoria e prática quanto a políticas industriais nos países centrais, veja-se, por exemplo, Erber e Cassiolato (1997).

Mundial — para delírio dos que acham que, agora sim, o país encontrou o caminho certo —, às quais cabe a representação concreta dos interesses das principais forças econômicas que atuam no plano internacional²²⁴.

Ora, no campo das políticas macroeconômicas, quer fiscal quer monetária, não resta lugar a dúvida de que o controle, em essência, escapa ao governo. Neste particular, sua fatia de controle é apenas subsidiária. No campo das políticas industriais e de estímulo à produção enquanto componentes de uma estratégia de inserção internacional mais virtuosa, a própria abertura comercial radical e a sobrevalorização cambial praticamente eliminaram os espaços para manobras: “Na medida em que estes governos não têm controle das tecnologias de ponta e fizeram precipitadamente sua abertura comercial, não lhes resta além disto, como forma de estimular suas exportações, senão o instrumento da desoneração fiscal [...]” (FIORI, 1997, p. 212). Mas isto não ocorre de graça e, como já visto, afeta negativamente as receitas públicas, o que leva a crer que a conta foi e continua sendo repassada, mais uma vez, para a esfera das políticas sociais. Por outro lado, a ruidosa ideologia das privatizações, alardeada principalmente durante o primeiro governo Cardoso, aludia a que o Estado, ao se desfazer do seu ativo produtivo, dedicar-se-ia às suas funções essenciais — especializando-se e, portanto, tendo incrementos de eficiência em seu desempenho —, com destaque para as sociais, com o benefício adicional dos próprios recursos oriundos das privatizações. Sem embargo de se considerar relevante a alegação de subvalorização nos preços das empresas estatais privatizadas, bem como de outras irregularidades cometidas, diversos analistas trataram de demonstrar que o potencial de arrecadação com as referidas privatizações representava fatia muito pequena da dívida pública, a qual havia alcançado proporções gigantescas devido às elevadas taxas de juros, peça-chave do modelo de estabilização enquanto fator de atração para os capitais externos. O governo caiu, assim, na “armadilha” da estabilização monetária. Sé e verdade que esta não foi uma autêntica criação sua, não é menos verdade que tenha aceitado participar de bom grado de sua execução. Quanto à ideologia das privatizações, principalmente em relação à suposta especialização, com ganhos de eficiência, do Estado nas suas funções sociais, transformou-se em verdadeira pândega e não apresenta atualmente qualquer ressonância (num sinal evidente, talvez, de que, conforme ditam os “bons” costumes do capitalismo, os negócios verdadeiramente mais atrativos já haviam sido fechados). Tudo

²²⁴ Particularmente em relação ao papel do Banco Mundial como promotor da aceitação, por parte das nações periféricas, do receituário único de ajuste, veja-se, por exemplo, Oliveira (1998).

isto provocou, enfim, restrições progressivas não só à capacidade de intervenção do Estado na economia — o que se esperava realmente atingir, sendo teoricamente coerente —, como também à sua capacidade de coordenação de suas demais ações.

Não há que estranhar, portanto, que na confluência de mais um triunfalismo liberal com uma globalização que reforça a hierarquia entre os distintos Estados nacionais, e em meio a um imenso vazio imposto — interna e externamente — ao aparelho de Estado brasileiro, haja se formado um cipoal de teorias dispostas a comprovar as virtudes intrínsecas da chamada pós-modernidade (pós-industrial, pós-fordista, pós-burocrática, pós-ideológica, pós-utópica, pós-qualquer coisa): o desenvolvimento sustentável, apresentado por muitos como a nova doutrina de salvação da humanidade, e que paira sobre os conflitos sociais, mesmo aqueles gerados pelas contradições do capitalismo²²⁵, se é que se considera que ainda

²²⁵ Fazendo menção especificamente ao Nordeste brasileiro, mas igualmente válida para outros espaços periféricos, tome-se como exemplo a seguinte afirmação, ou melhor, exortação de um dos muitos evangelhos do desenvolvimento sustentável: “O novo caminho de progresso continuado para o Nordeste é o desenvolvimento sustentável. Ele envolve a conciliação da eficiência econômica, da equidade social, da liberdade política, e da preservação ambiental, em processo integrado de evolução social que, considerado globalmente, significará: mais crescimento, sustentado e compartilhado por todos; modernização produtiva e competitividade, além de inserção mais ampla e dinâmica da região, nacional e internacionalmente; mais educação e qualificação e mais saúde e habitação, voltadas para uma vida mais produtiva e para mais bem-estar; menos pobreza e menos desigualdades, condições para mais liberdade, mais democracia, mais justiça social; mais desenvolvimento hoje e mais amanhã, ou seja desenvolvimento contemplando o uso racional e equitativo e a conservação dos recursos naturais” (PROJETO ÁRIDAS, 1995, p. 17). No caso de tal evangelho, de viés nitidamente governamental, não se mostrar muito sedutor, outros se apresentam: “*El concepto de desarrollo sustentable traduce la idea de crecimiento sin destrucción y de transformación sin división social, anunciando un orden societal capaz de garantizar equidad distributiva y calidad de vida para todos, así como un nuevo orden económico capaz de ampliar las oportunidades sociales de trabajo productivo, asegurar el sustento de las familias y, en particular, aumentar las capacidades de autosuficiencia. El desarrollo sustentable y la equidad representan dos caras de la misma moneda; no es posible evaluar un proceso de desarrollo como sustentable sino posibilita el acceso a los recursos y a las oportunidades ni estimula la distribución equitativa. La esencia espiritual de la visión sustentable encuentra su expresión en la justicia, creando un nuevo sistema de valores, capaz de transformar las prácticas, subordinaciones, sanciones, abusos y discriminaciones enraizadas en nuestra cultura*” (JARA, 1996, p. 19). Desnecessário afirmar que a idéia de desenvolvimento sustentável exerceu uma atração irresistível sobre expressivos setores da sociedade (intelectuais, acadêmicos, técnicos do setor público e das autodenominadas organizações não-governamentais, e até empresários), tornando-se um lugar-comum. De repente, todos se viram unidos em prol da sustentabilidade, acarretando o abandono, da parte de muitos, do terreno das análises sociais calcadas nos conflitos e contradições do capitalismo. Uns assim o fizeram porque estavam ansiosos por uma alternativa de integração sistêmica, talvez em virtude de suas frustrações passadas com projetos ideológicos ligados a utopias (queda do chamado socialismo real); já outros, como os ambientalistas mais radicais, talvez desiludidos com o próprio ser humano, naquela enxergaram a possibilidade de colocar os termos em sua devida ordem (o meio-ambiente, e não o homem, como o valor supremo). Há que se questionar, no entanto, por que tamanho consenso não se formou antes; e também, já que a sustentabilidade é a idéia óbvia que une indiscutivelmente a imensa maioria da humanidade, por que a mesma não é atingida. Seriam, por exemplo, as agressões à natureza, que tanto prejudicam o desenvolvimento para as gerações futuras, obra de alguns poucos e degenerados indivíduos, ainda não integrados ao consenso? De outro modo, a sustentabilidade, no seu sentido estrito de uso e conservação racional de recursos naturais visando a garantia de crescimento econômico para sucessivas gerações, e não apenas para uma determinada, desde há muito é parte integrante de diversas teorias filiadas ao campo do desenvolvimento econômico; a predação imediata e absoluta dos recursos naturais simplesmente interrompe o ciclo de desenvolvimento, daí estar subjacente a idéia de sustentabilidade. Afirmar que o aspecto da preservação do meio-ambiente nunca esteve presente nas teses desenvolvimentistas,

existam; o desenvolvimento local, na esteira da reemergência do poder local, e que se apresenta, ao mesmo tempo, como forte contraponto à lógica do planejamento do espaço nacional feito pelo poder central e dito “de cima para baixo” — agora considerado maldito —, e como a única alternativa viável para a conquista definitiva de bem-estar e da cidadania, justamente pela máxima exploração das virtudes intrínsecas ao âmbito local²²⁶; a descentralização, irmã xipófoga do redescobrimto do local, e que se transformou, ao lado das técnicas da nova regulação, na panacéia para a gestão das políticas públicas, mas carregando consigo mesma, às vezes de forma embutida, outras vezes de forma explícita, a autodesoneração do governo central em relação a questões das mais fundamentais; a responsabilidade social da empresa, por vezes travestida de uma cidadania ou ética empresarial, outras tantas de uma filantropia das corporações²²⁷ (via fundações,

principalmente da segunda metade do século XX, e que se expressa na denúncia do “economicismo”, é simplesmente uma tolice (no caso brasileiro, consulte-se, por exemplo, alguns trabalhos de, em ordem cronológica progressiva, José Guimarães Duque, Rômulo de Almeida e Celso Furtado). Mas, por outro lado, a sacralização da sustentabilidade pode ser muito útil aos interesses de escamoteação dos conflitos inerentes ao capitalismo, especialmente em sua atual etapa, independentemente da vontade de boa parte dos seus defensores.

²²⁶ Não é necessário grande esforço para reconhecer as origens liberais (embora admita-se que estas não sejam as únicas) daquilo que se poderia definir, grosso modo, como “localismo”, nele incluído tanto as teorias do desenvolvimento local como as do governo local. Assim é que, no século XIX, Toqueville deixou-se encantar pelo experimento político das pequenas comunidades locais norte-americanas, mas também previu que a centralização do poder era inevitável, devido ao aprofundamento da divisão do trabalho, vale dizer, do próprio capitalismo, o que, afinal, se consumou. Spencer sentia-se horrorizado com o crescimento dos governos, inclusive os locais, diga-se a bem da verdade, mas sobretudo os nacionais. E já no século XX, como não poderia deixar de ser, a cruzada liberal dirigiu-se especialmente contra os Estados nacionais intervencionistas, evidentemente pelos seus poderes relativamente amplos de regulamentação sobre os capitais. Em *O caminho da servidão*, Hayek propõe uma nova ordem mundial baseada numa federação de Estados nacionais, com o propósito aberto de reduzir o poder dos mesmos (Lionel Robbins, outro conhecido teórico liberal, já o havia precedido nessa tarefa). E Friedman sempre se declarou como um partidário do reforço ao governo local, em detrimento do governo nacional (leia-se reforço dentro dos padrões concernentes ao modelo mínimo liberal). Certo, as diversas teorias que privilegiam o âmbito local não são necessariamente anti-estatais, em seu sentido mais rigoroso. Mas não é incorreto conceber que todas elas têm em comum, no mínimo, uma forte desconfiança em relação ao poder central. Desse modo, também as autodenominadas novas esquerdas desempenharam um papel relevante na defesa do governo local. Especialmente na América Latina, e no Brasil em particular, a luta pelo reforço do âmbito local (expressa no *slogan* simplista de que “a vida acontece no município”) deu-se em meio ao próprio combate aos regimes ditatoriais. Naquele contexto, era até certo ponto compreensível que se tomasse a centralização como sinônimo de autoritarismo; e também, como contrapartida natural, que se entendesse a descentralização necessariamente como um aperfeiçoamento democrático. Mas sequer se fez questão de lembrar a principal experiência histórica de descentralização no país, qual seja, a Primeira República, na qual os âmbitos estaduais e municipais — principalmente aqueles marcados por estruturas econômicas e sociais mais anacrônicas, não raro medrando o coronelismo — constituíram-se nos *loci* por excelência dos poderes oligárquicos. Sobre aspectos teóricos do desenvolvimento local, veja-se, entre outros, González (1998). De pleno acordo com a orientação dos programas de desenvolvimento local especialmente voltados para comunidades rurais, veja-se, por exemplo, Luzón e Pi (1999).

²²⁷ Aqui cabe advertir que o que está sendo vendido por muitos — às vezes literalmente — como a grande novidade do capitalismo contemporâneo não passa de discurso ideológico requeitado. Pois nos Estados Unidos, pelo menos desde os anos 50 — e portanto em clima de plena confrontação da guerra fria —, surgiram certas teorias gerenciais que buscavam demonstrar que havia acontecido uma verdadeira revolução no capitalismo norte-americano; que as grandes corporações haviam adquirido um *status* quase político e, assim, passavam a ser fortemente influenciadas pelos ideais do “bem comum”; que os gerentes dessas mesmas corporações, nas suas

especialmente), e que muitos acreditam sinceramente ser capaz de liquidar com a pobreza; a emergência de organizações de um suposto terceiro setor, nem público (embora alegue-se que seus fins o são), nem privado (conquanto faça-se questão de afirmar que sua gestão o é), e que avoca o título de síntese de um processo de fim da dicotomia público-privado, pela criação de uma esfera pública comum, na qual os interesses privados transformam-se progressivamente em interesses públicos, ao que muitos aplaudem efusivamente como uma verdadeira revolução associativa global; o papel das micro e pequenas empresas enquanto eixo estratégico do novo modelo de desenvolvimento²²⁸, em decorrência do cognominado

funções, preocupavam-se não apenas com os lucros dos acionistas, mas também com os interesses do público em geral (empregados, consumidores, fornecedores, governo etc.); e que, por fim, não se justificavam mais as críticas ao capitalismo norte-americano, pois este havia sido renovado e já não tratava mais de promover a exploração da maioria em proveito de uma minoria (HUNT e SHERMAN, 1987, p. 187-190). Ora, na ausência de qualquer coerência considerável da parte dessas idéias, principalmente se se tem em conta o atual momento de reafirmação dos valores liberais, necessário se faz lembrar as advertências de um liberal convicto como Milton Friedman de que a função da empresa não é bem essa; de que se trata de sério equívoco atribuir ao capital, em uma economia de livre mercado, uma responsabilidade social, posto que subverte a lógica do capitalismo; de que, enfim, trata-se de esforço desnecessário, já que a maximização do bem-estar dos indivíduos, objetivo aparente da ação filantrópica das empresas, seria garantido pela própria maximização dos ganhos dos agentes econômicos, neles incluídas as empresas (FRIEDMAN, 1988, p. 120-123). Certo, os novos técnicos em filantropia das corporações poderão até convencer os empresários de que tal ação é estratégica do ponto de vista da firma, implicando ganhos diretos e indiretos. Mas não convencerão a Friedman, que os alertará de que isto se trata de um perigoso precedente em uma economia de livre mercado, pois, afora a ineficiência alocativa que essa filantropia empresarial promove, torna-se muito difícil reduzi-la ou extingui-la, diante da pressão do público, em conjunturas nas quais as empresas não obtém lucros suficientes. O mais correto é, então, não abrir tamanho precedente.

²²⁸ De pleno acordo com isto, veja-se, por exemplo, Albuquerque (1997). Já para aqueles que, analisando os movimentos globais do capitalismo em seus distintos espaços, sentem-se um tanto céticos quanto às possibilidades de micro e pequenas empresas constituírem-se em eixo verdadeiramente estratégico de desenvolvimento — e, desse modo, virtuoso do ponto de vista da integração social, muito mais pelos seus efeitos de força-motriz da economia do que pelo seu peso específico no produto —, especialmente no âmbito do trabalho assalariado, consulte-se, entre outros, Cacciari e Pires (1997). A ideologia da micro e pequena empresa —, muito barulhenta, diga-se de passagem, especialmente nos cultos das instituições que a promovem —, talvez alimentada pela idéia que assegura que o mundo é agora pós-industrial, tendo já ingressado numa “era de serviços”, contém também certa dose de lirismo, o qual se expressa no *slogan* que afirma que “o pequeno é belo”. Entretanto, sob a ótica da competição intercapitalista como ela de fato é, ou seja, sem lugar para lirismos — sobretudo na esfera dos pequenos capitais —, não resta lugar a dúvidas de que a possibilidade do pequeno capital se achar belo é belíssima para os interesses do grande capital, pois configura uma verdadeira ideologia dos tolos. Estranho mundo este: celebra-se a micro e pequena empresa como a tábua de salvação para a economia, mas disputa-se ferozmente os grandes investimentos industriais. Mais especificamente sobre as possibilidades e os limites da pequena e média indústria no desenvolvimento capitalista, com destaque para a análise de modelos de distritos industriais e tecnopólos, veja-se Cano (1995b, p. 173-190). Convém destacar, desse autor, a seguinte advertência: “A partir do início da década de 1970 e até meados da década seguinte, assistimos a algo que poderíamos chamar de limiar da terceira revolução industrial, com a biotecnologia e os novos materiais dando seus primeiros passos enquanto a microeletrônica e a informática ultrapassavam boa parte de sua fase ‘laboratorial’, massificando e banalizando a produção de importantes segmentos de bens finais e intermediários. É bom lembrar que esse período da fase ‘pré-massiva’ constitui normalmente um viveiro de PMI [pequena e média indústria], até que o domínio técnico, comercial e financeiro da produção reponha a questão de escalas e uma certa padronização, exigindo, de novo, o grande capital. Assim, amadurecidas as ‘novas formas de produzir’, a estrutura industrial subordinar-se-á ao grande capital, pela reconcentração da grande empresa industrial ou pelo domínio do capital financeiro, sempre avesso ao apoio à PMI [pequena e média indústria]” (CANO, 1995b, p. 174-175).

empreendedorismo, de acordo com o qual, no limite, atingir-se-á o paraíso possível na terra quando todos se transformarem em micro ou pequenos empresários (não será pura tolice, pois, supor-se uma volta, ainda que parcial, ao escambo).

Todas essas teorias, em essência, conformam o grande conjunto das ideologias do capitalismo contemporâneo. Mais que isto: adquirem um *status* de místicas da “pós-modernidade”, as quais não apenas delimitam, dentre outros, o campo da atuação estatal, particularmente quanto às políticas sociais de natureza redistributiva; são seu substrato mesmo. Desse modo, não causa qualquer estranheza o fato de que tais místicas passam a ser moldadas de diversas maneiras, conforme as conveniências, a exemplo da expressão recorrente e praticamente consensual de “desenvolvimento local e sustentável”, à qual se acrescentou ainda o termo “integrado”, e que passou a ser difundida como idéia-força — e isto é bastante revelador — pelo Banco Mundial, principalmente em direção aos países periféricos. Estes últimos, lembrando Keynes, foram conquistados por tais concepções de uma forma tão avassaladora como a antiga Espanha o foi pela Santa Inquisição²²⁹. Se é verdade que todo modo de produção, e o capitalista em especial, promove, em suas distintas fases, ideologias de conformação ou integração sistêmica, algumas mais elaboradas, outras mais propensas a festividades, não é menos verdadeiro que a atual etapa do capitalismo é pródiga nas últimas. Difícil é definir qual delas é a mais festiva.

No entanto, certamente muitos argumentarão que, como ainda não foi encontrado um substituto para o crescimento econômico — no âmbito do modo de produção capitalista ou de qualquer outro, dada a continuidade do crescimento demográfico —, algo que aumenta de importância à medida em que se afasta dos espaços centrais do capitalismo, o novo Estado brasileiro (tendendo ao mínimo liberal), assim como o antigo (desenvolvimentista), continua

²²⁹ Irônica ou coincidentemente, muitos acadêmicos e *policy-makers* espanhóis encontram-se entre os mais entusiasmados adeptos das abordagens de desenvolvimento local, entre outros modismos da “pós-modernidade”. Desnecessário afirmar que, rigorosamente, a Espanha não pode ser considerada como um dos espaços centrais do capitalismo; e que seu Estado nacional — assim como o português e muitos outros da periferia, diga-se de passagem — caminha na direção da autodissolução em uma União Européia comandada nitidamente pela Alemanha (leia-se pelos principais capitais alemães) e subsidiariamente pela França (a Inglaterra, devido talvez às peculiaridades da cultura anglo-saxônica, opta claramente por uma estratégia de vassalagem junto aos Estados Unidos). Todavia, até quando será possível a permanência de fundos regionais compensatórios, na União Européia, voltados para espaços que sofreram processos de desindustrialização com o processo de integração econômica, caso da Espanha e de Portugal, dentre outros, é uma interessante questão (ainda mais por se ter em conta que muitos países periféricos, especialmente da América Latina, são exportadores líquidos de capitais, contribuindo, assim, indiretamente, para alimentar tais fundos). Sobre o papel das políticas regionais compensatórias européias e de seus respectivos fundos, veja-se, entre outros Cano (1995b, p. 154-159), Macedo (1995) e González (1999).

atento às suas funções de promotor do desenvolvimento; e que as modificações processadas se tratam apenas de uma adequação aos novos tempos. Desnecessário afirmar que tal idéia é, antes de mais nada, simplesmente risível. Pois, na atual era de supremacia do pensamento liberal, o desenvolvimento econômico, enquanto categoria analítica, retrocedeu ao estágio da tradição inaugurada por Adam Smith, com pretensões de validade para todos os espaços do capitalismo: refere-se tão-somente à expansão dos mercados, a qual é engendrada — e isto é o mais importante — exclusivamente pelos próprios mercados; em sentido estrito, pode ser resumida pura e simplesmente à mobilização dos agentes econômicos (indivíduos e firmas).

Assim, tanto as abordagens baseadas nas virtudes da sustentabilidade como nas do plano local repetem à exaustão o termo desenvolvimento, mas tal feito não passa de mera superstição. Pois sequer se tem em mente o que foram os processos clássicos de desenvolvimento, quais sejam, aqueles verificados nas sociedades do que hoje são considerados os espaços do capitalismo avançado. Por exemplo, pode-se imaginar o desenvolvimento capitalista clássico como um processo estreitamente — e não exclusivamente — vinculado ao progresso técnico, quer dizer, a aumentos de produtividade que impulsionaram a concentração dinâmica da renda e a acumulação de capital, vetores para a difusão de novas técnicas. Com a acumulação de capital crescendo com maior intensidade, no longo prazo, que a oferta de mão-de-obra, foi possível às classes trabalhadoras, não sem antes travarem árduas lutas políticas, aumentar sua participação no incremento do produto. Daí o maior grau de homogeneização social que passaram a desfrutar aquelas sociedades. Tudo isto em um contexto marcado por relativo isolamento das economias nacionais, desde a fase da acumulação primitiva de capital. Com tal isolamento, era natural que os aumentos de produtividade só pudessem advir da incorporação de novas e mais eficazes técnicas de produção. Assim, o desenvolvimento, em seu sentido clássico e em sua essência diz respeito aos “[...] processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social” (FURTADO, 1992b, p. 6).

Contudo, a partir do momento em que as economias abriram-se ao exterior, tais aumentos de produtividade puderam ser também obtidos mediante realocação de recursos para potencializar apenas vantagens comparativas ditas naturais, dado que “[...] a propagação de novas técnicas, inerente ao capitalismo, é antes de tudo a difusão de uma civilização que

impõe às populações padrões de comportamento em permanente modificação”. (FURTADO, 1992b, p. 7). Em outras palavras, trata-se aqui de um aumento de produtividade meramente econômico. Assim, por sua vez, o subdesenvolvimento corresponde aos processos em que os aumentos de produtividade e a assimilação de novas técnicas não levam àquela igualação social — muito relativa, bem entendida —, conquanto produza a elevação do nível de vida médio da população. Nas sociedades subdesenvolvidas dá-se então o fenômeno da “modernização” (eminentemente conservadora, bem entendido), marcado pela contradição entre a assimilação por mimetismo dos novos padrões de consumo mais sofisticados — emanados do centro — e a expansão da acumulação destinada à alavancagem de técnicas produtivas mais eficazes, com prejuízo da última. O subdesenvolvimento refere-se, enfim, a um bloqueio da passagem do crescimento econômico para o desenvolvimento, já que os aumentos de produtividade alcançados são essencialmente econômicos e, portanto, não conduzem a uma maior homogeneização social²³⁰. Ademais, as classes privilegiadas obstruem a elevação da taxa de poupança para viabilizar o progresso técnico, em virtude do seu apego desmesurado aos padrões de consumo transplantados do centro (FURTADO, 1974, p. 95-100). Considerações como essas, sobre a complexidade que envolve os processos de desenvolvimento capitalista nos distintos espaços do mundo parecem estar realmente “fora de moda” e, portanto, não fazem parte, ao que tudo indica, das abordagens atualmente dominantes sobre desenvolvimento, seja baseada na sustentabilidade, no plano local ou em ambos. Ao que se pode concluir que estas, principalmente em relação às nações periféricas, constituem o campo teórico do “desenvolvimento possível”, certamente filho legítimo da “utopia possível”.

E foi exatamente nesse sentido que os governos nacionais em geral — e o brasileiro é um exemplo gritante — adquiriram uma espécie de fobia ao crescimento econômico por meio de estímulos à demanda e, sobretudo, por meio de investimentos públicos, talvez por temor à inflação, ou melhor, à conseqüente fuga de capitais externos que aquela poderia provocar, em virtude do não-cumprimento dos fundamentos macroeconômicos exigidos, temor esse que pode ser sintetizado na afirmação de que “os mercados financeiros votam todos os dias”. Assim, no caso brasileiro, a promoção de um crescimento acelerado passou a depender invariavelmente do aporte de investimentos privados externos, alguns,

²³⁰ A rigor, trata-se aqui de uma rediscussão de pontos já abordados, por exemplo, em Furtado (1961, 1974, 1983b).

contudo, de caráter volátil. Tomou-se como consagrada a anemia relativa dos capitais privados nacionais (a parte mais débil do capitalismo nacional, como já se tinha afirmado algumas vezes), mas tratou-se também de atrofiar o setor público, historicamente o principal responsável pela expansão da acumulação capitalista no país. Isto se fez, ressaltou-se, não apenas de acordo com determinações externas, mas contando com um apaixonado apoio por parte da coalizão interna de poder. Em resumo: quer-se *“un tipo de Estado que sea capaz de hacer lo que se debe hacer, pero no sea capaz de hacer lo que no se debe hacer”*, o que configura terrível incongruência ou mesmo farsa, visto que *“el motor del crecimiento son las externalidades que el mercado no provee con eficiencia; a menos que el Estado intervenga, aunque en forma extremadamente selectiva, no habra crecimiento”*²³¹ (PRZEWORSKI *apud* GUIMARÃES, 1997, f. 8).

Destarte, se da parte das políticas voltadas para o crescimento econômico ocorre uma grande apatia estatal — ao mesmo tempo em que se espera indefinidamente pelos grandes investimentos diretos estrangeiros —, da parte das políticas sociais há um brutal retrocesso, pois estas passam a se inserir no grande arco da filantropia liberal²³², conforme sua concepção original do século XIX. Assim, não foi à toa que durante boa parte dos dois governos Cardoso as políticas sociais tenham sido qualificadas por membros do próprio governo com o sugestivo título de compensatórias — o que não quer dizer que a “compensação” se dê na mesma medida dos efeitos que a tornam necessária —, e cujo caso emblemático foi o Programa Comunidade Solidária (em essência, uma repetição da experiência mexicana do Programa Solidariedade, igualmente concebido sob o signo da hegemonia das políticas neoliberais). Trata-se, na verdade, de um novo assistencialismo, ou melhor, do velho assistencialismo de sempre, só que com uma roupagem mais vistosa. Pois, de acordo com mais um dos modismos atuais, assiste-se, no campo das políticas sociais, uma grande ruptura com o antigo conceito de assistencialismo: antes, referenciado na pobreza, vale dizer, na condição do indivíduo pobre; agora, concebido com base no exercício pleno da

²³¹ Donde se pode concluir que o discurso liberal esquizofrênico, seguido de perto por certas lideranças empresariais, acaba criando uma nova modalidade de Estado, diferente do modelo mínimo liberal. Trata-se do “Estado mágico”, ou seja, um ente perdulário quando se trata de prover a infra-estrutura necessária à reprodução e à acumulação de capital, mas completamente omissos quando se trata de arrecadar fundos das classes hegemônicas, a fim de patrocinar esses gastos.

²³² Não foi por acaso, portanto, que o governo de Margareth Thatcher saudou a filantropia e o voluntariado como os meios mais eficazes para o alcance de maior bem-estar social (TAYLOR-GOOPY, 1991, p. 181). Sobre os limites muito claros a que as ações filantrópicas estão submetidas em uma ordem capitalista liberal, independentemente das motivações humanitárias de uma parte dos filantropos, veja-se Oliveira (2000).

cidadania, nele incluído o atendimento de necessidades consideradas vitais, tudo isto como resposta a demandas legítimas dos cidadãos. Belo discurso, sem dúvida, mas que não encontra maior sustentação na realidade, dado que o novo assistencialismo, estatal ou privado, tal como o antigo, em nada interfere nos mecanismos de mercado que, dia após dia, tratam de reproduzir — com velocidade crescente na atual fase do capitalismo — as desigualdades, tanto entre indivíduos como entre espaços. Melhor dizendo, esse novo assistencialismo, assim como o antigo, continua a reboque de tais mecanismos — e das políticas que configuram seus interesses —, e o máximo que pode engendrar são estratégias de integração sistêmica, as quais apresentam na atualidade, afortunadamente, um caráter de muito pouca virtualidade.

As políticas governamentais, bem como seus correspondentes programas, a exemplo do Comunidade Solidária, aferraram-se então a essa lógica global dominante, com destaque para a idéia-força de desenvolvimento local, sustentável e integrado (diante do já exposto, pode-se imaginar que tipo de integração é promovida), buscando atingir aquilo que seria uma articulação ideal do governo com o setor privado e as organizações não-governamentais, estas últimas representantes de um pretenso terceiro setor. Os objetivos de tais políticas e programas eram — e ainda o são — explícitos: combater a pobreza pela promoção da auto-ajuda, principalmente em relação às comunidades mais necessitadas; formação de uma rede (outra palavra em moda) de atores locais, visando a obtenção de uma maior sinergia na operacionalização dos referidos programas. Em outras palavras, à falta de maciços investimentos públicos capazes de desencadear processos mais vigorosos de crescimento econômico e de distribuição equitativa do produto em espaços subdesenvolvidos, só resta mesmo ao governo central, para continuar acreditando que executa funções promotoras do desenvolvimento, a animação de agentes locais.

Os “localistas” — como poderiam ser chamados os defensores mais extremados do poder local —, por seu turno, continuam a brandir o argumento de que a maximização da autonomia do âmbito local promove, por razões óbvias de proximidade ao público-alvo, maior eficiência alocativa no atendimento às demandas dos cidadãos, além da — e nisto ressaltam uma grande importância — ampliação da participação política, a qual retroage sobre o próprio poder local em termos de um maior controle social, configurando assim um processo de melhoria contínua. Sem embargo, também a competição entre espaços locais ou unidades subnacionais é vista como positiva, pela geração de inovações no setor público. Essa lógica competitiva aplicada aos espaços locais e unidades subnacionais talvez seja o aspecto

mais relevante da descentralização, de acordo com os valores liberais atualmente hegemônicos. Para Melo (1996, p. 13), “[...] a descentralização seria um *market* ou *competition surrogate*, ou seja, criaria, à semelhança do mercado, incentivos que promovem competição e eficiência alocativa”. Portanto, os atuais processos de descentralização e de redescobrimto da esfera local são balizados preponderantemente pelo signo do neoliberalismo. Significam, em outros termos, o desmonte do poder central e a redução — ou extinção, preferivelmente — de suas atividades regulatórias e produtivas. Daí que, notadamente para os Estados nacionais mais fragilizados, a consequência não poderia ser outra senão a “perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política” (MELO, 1996, p. 14). Para aqueles, afinal, parece ganhar corpo a idéia de Ohmae (1996) do florescimento de “Estados-regiões”, só que de uma forma nitidamente negativa, quer dizer, como a expressão da fragmentação de seus respectivos espaços nacionais.

Mas os “localistas”, à maneira dos neoclássicos e liberais em geral, possuem um otimismo inveterado, já que associam à idéia de promoção da competição a de convergência final dos distintos processos locais de desenvolvimento²³³. Ora, há que se entender que em países periféricos marcados por grandes e já relativamente institucionalizadas desigualdades sociais e regionais, caso clássico do Brasil, o incremento da descentralização, quer dizer, do poder do âmbito local, tende a reforçar ainda mais tais desigualdades, cristalizando-as mesmo. Destarte, a lógica que se instala mais e mais é de fato competitiva e se faz representar pela tese de que as unidades subnacionais devem formular e executar políticas públicas de sua competência, independentemente de quaisquer considerações externas, mesmo aquelas relacionadas ao Estado nacional²³⁴.

²³³ Neste particular, e por paradoxal que possa parecer, cabe lamentar a ausência das idéias sinceras — e terríveis para muitos — de um liberal muito peculiar como Herbert Spencer sobre o destino que estaria reservado aos vencidos na competição social (em sentido amplo, válido tanto para indivíduos como para espaços). Tais idéias prestariam um melhor serviço ao debate teórico franco, muito mais do que as atuais mistificações dando conta de que o reino da felicidade e do bem-estar terrenos encontra-se ao alcance de todos, bastando para tanto tão-somente o despertar das energias individuais.

²³⁴ Tem razão Vainer (1995) quando chama a atenção para a emergência (ou reemergência, talvez) de um padrão clientelista-localista, o qual termina por transformar boa parte do Congresso Nacional (leia-se especialmente a Câmara dos Deputados) em uma verdadeira câmara federal de vereadores. Devido à histórica estrutura partidária brasileira, é relativamente grande o poder de barganha desse padrão quando se trata de negociar, ou melhor, descaracterizar as macropolíticas nacionais.

Nestes termos, os resultados globais dessa competição podem ser *a priori* conhecidos: reforço dos espaços já mais capacitados, em detrimento não só dos menos capacitados, mas da própria integração do espaço nacional. Os fundos constitucionais de repartição de uma parcela das receitas públicas entre unidades subnacionais (estados e municípios) não conseguem deter essa tendência; quando muito a amenizam, pois só em parte são de natureza redistributiva²³⁵. Porém, o mais provável é que nada disto convença os “localistas”, que seguirão apostando na convergência final de todos (ou quase todos) os processos de desenvolvimento local, obcecados que estão, por um lado, pela miragem da conquista plena da cidadania por meio do máximo alargamento da autonomia política e fiscal dos governos locais; e esquecidos, por outro, das conclusões de Polanyi (2000, p. 68-71), entre outros, de que toda medida redistributiva requer algum grau de centralização²³⁶.

Para o caso brasileiro, não poderia ser outro o resultado final de todo este *imbroglio* senão a explosão de conflitos intrafederativos, vale dizer, a exacerbação da competição entre unidades subnacionais (ou horizontalização da disputa, opondo estados a estados e municípios a municípios), bem como sua própria generalização (o alargamento da esfera dessas disputas, não mais se atendo exclusivamente a recursos tributários e investimentos), e cuja expressão mais rotunda e ao mesmo tempo sintetizadora desse processo é a cognominada guerra fiscal, que aponta para a fragilização persistente da federação brasileira, além da perda global de receitas tributárias (AFFONSO, 1995, p. 60-62). Não obstante as boas intenções de muitos que vêm no plano local a possibilidade mais concreta de realização da cidadania, o aspecto que prevalece é mesmo o da competição econômica:

O neolocalismo tem repercussões predatórias sobre a cidadania social, ou seja, o hobbessianismo municipal, que se expressa, entre outras coisas, na disputa entre localidades por investimentos industriais — deslegitimando as prioridades sociais em lugar de benefícios fiscais e isenções tributárias —, nas estratégias de exclusão e *apartheid* social, em que mendigos são expulsos ou impedidos de entrarem em municípios afluentes, etc. Pelos seus próprios pressupostos, o neolocalismo consagra vantagens comparativas locais e as reproduz ou potencializa. Além disso, converte todas as questões relativas à desigualdade e concentração de renda em questões

²³⁵ Tomando-se como exemplo a participação de São Paulo — indiscutivelmente o estado com maior poder econômico da federação — na distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para agosto de 2001, constata-se que o estado, em relação ao primeiro fundo, teve uma participação irrisória de 1%; mas, já em relação ao segundo, sua participação saltou para 13,2%. Confirma-se em Resultado do Tesouro Nacional, v. 7, n. 8, ago. 2001.

²³⁶ E, portanto, requer, antes de mais nada, uma concepção prévia, vale dizer, planejamento em seu sentido mais ativo, muito diferente de ajustes automáticos promovidos por uma suposta coordenação social exercida pelas chamadas forças de mercado.

ilegítimas: elas passam a ser vistas como obstáculos ao progresso. Investimentos sociais compensatórios tendem a ser pensados como custos e/ou desincentivos à localização de empresas, o que debilita sua viabilidade política. Por outro lado, tais incentivos enfraquecem as frágeis bases fiscais de tais localidades, inviabilizando o financiamento de políticas sociais. (MELO, 1996, p. 15)

Não há que espantar, pois, com o que Vainer (1995) definiu como “paroquialismo mundializado”, quer dizer, os espaços da exacerbação de políticas ativas neolocalistas, sejam de natureza segregacionista em termos socioespaciais, sejam de busca frenética de estreita articulação junto a circuitos econômicos nacionais e, preferencialmente, internacionais. As coalizões de poder desses espaços, “Ao invés de contraporem interesses e pautas regionais ao Estado central, [...] apostam no enfraquecimento da União e adotam um liberalismo realista e pragmático: total liberdade para o capital, total controle sobre o fluxo da força de trabalho” (VAINER, 1995, p. 462).

Cabe advertir, porém, que o governo central não é uma vítima de todo esse processo. Muito pelo contrário, estimulou, algumas vezes de forma tácita, outras tantas mais explicitamente, a competição generalizada e exacerbada entre as diversas unidades subnacionais. Esse estímulo se deu inclusive pelo esvaziamento do orçamento de investimentos do governo central, neles incluídos os das poucas empresas estatais restantes. Tal processo representa, pois, uma perda completa de rumo em termos de uma estratégia ativa de integração do espaço nacional. Em tais bases,

[...] os estados passaram a praticar a renúncia fiscal em escala massiva, numa tentativa de atrair novos investimentos. A magnitude dessa ‘renúncia fiscal’ e o que ela representa como mecanismo diminuidor da carga tributária agregada, a importância [relativamente exagerada] do ICMS (que representa quase um terço da receita tributária do país), além da impossibilidade de formulação de uma política de desenvolvimento regional por parte do Governo Federal apontam para a irracionalidade coletiva desse tipo de situação. (MELO, 1996, p. 17)

Tendo-se já estruturado o marco teórico global que balizou, no país, durante os anos 90, a formulação e a execução de políticas públicas, inclusive aquelas teoricamente mais voltadas para as questões sociais; que dizer então das políticas públicas de combate às desigualdades regionais — aqui entendidas como políticas verdadeiramente ativas, calcadas em forte intervenção governamental, e fruto, em última instância, das concepções teóricas sobre a questão regional nordestina relativamente vitoriosas ao final dos anos 50 e início dos 60? Simplesmente nada, além de comentários bastante sintéticos sobre aquilo que se poderia definir como o seu enterro simbólico.

É bem verdade que a própria crise do planejamento regional — aqui entendido como a idéia-força que deu alguma sustentação às políticas e programas ativos de combate às desigualdades regionais e serviu de subsídio para a criação ou reorientação das instituições em tese voltadas para o tratamento da questão nordestina — não se instalou por inteiro no período dos dois governos Cardoso. Por razões diversas, o planejamento regional vinha perdendo fôlego já há muito tempo, mas retratar exatamente a sua trajetória não se constitui no objeto deste estudo. Em termos gerais, pode-se afirmar que seu período de figuração entre as principais ações governamentais foi muito curto; no mais das vezes, pautou-se pela complementaridade em relação ao planejamento nacional, e sua tônica foi essencialmente compensatória e acessória²³⁷. Daí que os impactos de determinadas políticas setoriais nacionais fossem às vezes mais relevantes para as distintas realidades regionais, e a nordestina em particular — transformando-a ou preservando-a —, do que aqueles oriundos das políticas ditas regionais (ARAÚJO, 1995a; VAINER, 1995).

Convém lembrar que, logo após a instauração do regime autoritário militar, a instituição regional mais dedicado ao esforço de planejamento, a Sudene, foi rebaixada hierarquicamente, passando da posição de um órgão diretamente subordinado à Presidência da República à de mais um órgão vinculado a algum ministério²³⁸; paralelamente, e mais grave, a agência de planejamento foi deslocada do papel de coordenadora dos orçamentos federais para a região — e, conseqüentemente, também do papel de elaboradora de projetos de transformação econômico-social — para o de mera gestora de incentivos fiscais e financeiros. Mas também estes foram minguando relativa e paulatinamente²³⁹. A partir de 1963, ainda de

²³⁷ O afastamento progressivo da Sudene e da Sudam para uma posição marginal no Sistema Nacional de Planejamento (instituído em 1969), processo iniciado já nos anos 70, assim o atesta. A partir disso, “os órgãos regionais de planejamento passam a atuar como entidades mais destinadas a apontar problemas e sugerir soluções a serem ou não aceitas pelos órgãos centrais, e como executores das diretrizes baixadas pelos centros nacionais de planejamento” (SAMPAIO *et al. apud* SOUZA, 1997, p. 504).

²³⁸ Na verdade, a partir desse período, não só a Sudene como os demais órgãos regionais — à exceção do BNB, devido a sua natureza de instituição financeira — iniciaram uma peregrinação por diversos ministérios, alguns destes criados, ao que tudo indica, à luz de composições político-partidárias clientelistas.

²³⁹ Não obstante, no universo restrito do 34/18, a cobertura estatal chegou aos 75% do total de certos projetos, conforme a prioridade atribuída aos mesmos pela Sudene. Adicionalmente, uma parte do investimento que cabia à classe empresarial podia ser ainda financiada pelo BNDE ou pelo BNB (no limite, a participação de recursos privados poderia cair para 12,5% do total do investimento), e as liberações do 34/18 aos investidores passaram a ser aceitas, inclusive, para a amortização desses empréstimos e para os custos com capital variável, e não mais apenas para inversões em capital fixo, como originalmente formulado. Como se tudo isto não bastasse, foram concedidas outras vantagens fiscais, nos âmbitos estaduais e municipais, destacando-se as isenções, parciais ou totais, em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), um importante tributo (MOREIRA, 1979, p. 92-98). Realizar inversões produtivas — pelo menos aparentemente — no Nordeste tornou-se, assim, um negócio altamente rentável para os capitalistas. Mas, para além do discurso liberal mfope que enxerga em tudo

forma embrionária, surgiram outros incentivos de caráter espacial, desta feita para a Região Norte, também considerada atrasada; esboçando-se, com isso, a criação de outras agências de planejamento e desenvolvimento, à repetição do “modelo Sudene”, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)²⁴⁰. Mas isto por si só reforçava a perspectiva regional. Contudo, já a partir de 1966, as opções para tais incentivos passaram a ser também de caráter setorial, quer dizer, sem a necessidade de localização das inversões produtivas em regiões subdesenvolvidas. Seguiu-se a isto uma verdadeira generalização dos incentivos e isenções fiscais, sem se abandonar por completo a perspectiva regional, mas perdendo-se o *status* de diferencial que caracterizava aqueles mecanismos anteriormente criados para promover o desenvolvimento das áreas mais atrasadas (MOREIRA, 1979, p. 76-77; CANO, 1981, p. 13-14).

Assim, o mecanismo de incentivos fiscais, depois financeiros (34/18 e Finor), acoplado a uma política de combate às desigualdades regionais, sofreria sério desgaste a partir de 1966, impactando negativamente a referida política, ainda que tal impacto tenha que ser relativizado, devido ao próprio caráter limitado, do ponto de vista estruturalmente transformador, daquele mecanismo. De todo modo, equivale a afirmar que, se em algum período da trajetória da política nacional a questão regional constituiu-se em prioridade, esse período durou muito pouco.

Por outro lado, a autonomização crescente do dito mecanismo *vis-à-vis* as próprias políticas ativas de desenvolvimento regional — supostamente expressas na técnica de planejamento regional — revelavam, na verdade, o debilitamento progressivo destas e não o fortalecimento daquele. A força progressivamente decrescente dos quatro planos diretores elaborados pela Sudene²⁴¹ serve como atestado disso. A preocupação formal com a questão regional (pela ótica estreita da necessidade da elaboração e execução de planos de

isso um conluio entre burocratas e empresários rentistas, tais acontecimentos atendiam às necessidades estruturais de acumulação do capitalismo brasileiro, historicamente marcado por taxas extraordinárias de remuneração aos capitais lotados nas atividades mais dinâmicas, reafirmadas, adicionalmente, pelo acirramento da exploração da força de trabalho. Sobre este último aspecto, veja-se Oliveira (1984, p. 55-75; 1990).

²⁴⁰ A Sudam foi criada em 1966.

²⁴¹ Consulte-se Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1966a, 1966b, 1966c, 1968). Ressalte-se, inclusive, que o IV Plano Diretor foi substituído às pressas pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, visando uma compatibilização formal entre os planos regional e nacional.

desenvolvimento regional), expressa inclusive nas Constituições federais²⁴², se foi tornando paulatinamente letra morta. E, nos anos 60 e início dos anos 70, em que pese a centralização de boa parte dos recursos tributários pela União, para posterior repartição, esta passou a ser feita cada vez mais ao largo do plano macrorregional, quer dizer, diretamente — e de forma também crescente em termos de recursos, conforme aumentavam os fundos de partilha — entre o poder central e as unidades subnacionais²⁴³; e, mais grave, deu-se aos recursos envolvidos na partilha um caráter setorialmente vinculado, diminuindo portanto o raio de manobra para o enfrentamento de questões mais estruturais de espaços subdesenvolvidos, não apenas para as próprias macrorregiões, mas inclusive para os estados e municípios (SANTOS e RIBEIRO, 1993, p. 123-124). Um fenômeno que Vainer (1995, p. 452) caracteriza como um ataque desfechado pelo próprio poder central às instâncias macrorregionais tradicionais:

As políticas micro e mesorregionais, bem como os famosos pólos e programas de desenvolvimento integrado, instauraram no aparelho de Estado uma nova geografia que, simultaneamente, refletia e sustentava novos recortes. O território brasileiro dos anos 70, olhado a partir do poder central, certamente poderia ser visto como um espaço submetido a um intenso processo de globalização e fragmentação, processo que se consubstanciava num verdadeiro ataque em pinça às regiões tradicionais: por um flanco (por baixo), a região vai sendo reduzida a um conjunto de microlocalizações em que se implantam pólos e programas especiais; por outro (por cima), a região vai sendo dissolvida num espaço nacional totalmente integrado e funcionalizado.

²⁴² Para as Constituições de 1967, 1969 e 1988, veja-se, respectivamente: art. 8º, XIII; art. 8º, XIV; art. 21, IX. Já a Constituição de 1988, em virtude da mobilização de alguns setores políticos durante a Assembleia Nacional Constituinte, dedicou toda uma seção às regiões (veja-se o art. 43, §§ 1º ao 3º). Mas os dispositivos apresentados não constituíam nenhuma novidade em si, e sim apenas a ratificação do arcabouço político-institucional que ainda vigorava. Tais dispositivos foram, então, progressivamente colocados em desuso, especialmente aqueles que dependiam de lei complementar para sua efetivação. Vale salientar, também, que o socorro às populações atingidas pelos efeitos das secas — incluídas no rol das calamidades públicas — jamais deixou de figurar, nos referidos textos constitucionais, como uma obrigação da União.

²⁴³ Um exemplo do paroxismo atingido por esse fenômeno, em boa medida alimentado por teses apologistas da descentralização política e fiscal, talvez herdeiras legítimas da tradição oligárquica da Primeira República, pode ser constatado no esquema de partilha das receitas tributárias celebrado na Constituição de 1988. Tomando-se apenas como exemplo a constituição dos fundos de participação para estados, municípios e macrorregiões (veja-se art. 159, I), tem-se que a União é obrigada a destinar, do produto da arrecadação total do imposto de renda e do imposto de produtos industrializados, 21,5% para o fundo de participação dos estados, 22,5% para o fundo de participação dos municípios e apenas 3% para o financiamento dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste — constituindo-se, neste último caso, os chamados fundos constitucionais regionais. Não é necessária grande dose de imaginação para perceber que tais fundos, levando em consideração, para efeito de partilha, critérios de faixas de população, têm sua natureza redistributiva muito limitada, do ponto de vista espacial, uma vez que se parte de uma situação de desigualdades extremas já estabelecidas. Daí a irresponsável competição que se trava entre municípios, principalmente das regiões mais pobres, pelo incremento de suas respectivas populações — de preferência de forma fictícia, saliente-se —, conforme o próprio móvel dessa competição. Nessas localidades, os censos demográficos constituem-se em situações extremamente delicadas para os responsáveis por sua execução.

Enfim, enquanto o planejamento nacional teve alguma força, foi possível garantir ao planejamento regional uma fatia de atuação marginal, embora com sucessivas perdas de autonomia, em virtude do próprio crescimento dos órgãos setoriais centrais. Mas, no momento em que se deu início ao desmanche do Estado desenvolvimentista, o planejamento regional, assim como o nacional, foi ruindo com velocidade crescente.

Mesmo a grande e proposital desorganização administrativa que vigorou no curto governo Collor de Mello, em termos de seus impactos negativos sobre a administração pública em geral e, em particular, sobre o arranjo institucional montado com vistas à questão nordestina, não lograria alcançar a mesma intensidade do que viria a ocorrer mais adiante, durante os dois governos Cardoso. Nestes, e como uma contrapartida natural de suas políticas concretamente adotadas, não apenas foram abandonadas por completo aquelas de combate mais efetivo às desigualdades regionais; a estratégia incluiu sempre, nos momentos mais favoráveis ao governo, a proposta de desmanche do referido arranjo institucional e, naqueles outros não tão favoráveis assim, maioria dos casos, uma espécie de “morte por inanição” induzida, tanto intelectual como operacionalmente — implicando processos internos de mediocrização institucional —, com o que se acelerou tremendamente o desgaste dos órgãos regionais. Estes, malgrada a cobertura de seus custos administrativos (mesmo assim com dificuldades crescentes), dispunham de muito pouco para promover ou financiar ações algo transformadoras da realidade nordestina. Por outro lado, o governo revigorava antigas práticas, às vezes com novas roupagens: o assistencialismo de sempre, principalmente quando da incidência de secas, exacerbado-o ainda mais quando uma delas coincidiu com um período eleitoral, caso da seca global do ano de 1998; a reentronização da solução hidráulica, ao admitir, mais ou menos explicitamente, que a falta de água constituía o mais sério problema nordestino (a proposta de transposição do Rio São Francisco foi por diversas vezes associada a isso), no que constituiu um brutal retrocesso teórico; a abordagem da irrigação como panacéia para a zona semi-árida etc.

Assim, em relativamente pouco tempo, acelerou-se sobremodo e deliberadamente o processo de desgaste a que já estavam submetidas as políticas e instituições de cunho regional. Destacam-se, desse período (governos Cardoso), em linhas gerais: a letargia a que foram condenadas tais instituições (mesmo o BNB, que, por sua natureza de instituição financeira, teoricamente estaria mais à salvo dessa diretriz governamental), à espera contínua

do cumprimento das promessas de reformas em suas estruturas; a extinção do Dnocs²⁴⁴, seguida da reversão da mesma²⁴⁵ devido a pressões políticas, embora sem qualquer ação posterior de reestruturação firme do órgão²⁴⁶; as pressões de setores do governo, especificamente aqueles responsáveis pela condução da política de estabilização, no sentido da redução do aporte de recursos para o Finor — equivalendo a uma diminuição da renúncia fiscal da União em favor do fundo de investimentos —, face às alegadas necessidades de ajuste nas contas públicas (leia-se ajuste fiscal concernente à política de estabilização monetária, sob monitoramento, neste particular, do FMI); finalmente, a extinção da Sudene — então praticamente desfigurada por completo em relação ao seu modelo original —, em meio a uma grande algaravia em torno de malversações de recursos públicos oriundos dos fundos de investimentos²⁴⁷ (principalmente o Finam, mas também o próprio Finor); e a criação de mais uma agência — modalidade de órgão que passou a pulular no setor público, na esteira do ideário que presidiu a reforma do Estado —, a de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), e

²⁴⁴ A extinção do Dnocs estava embutida na Medida Provisória n° 1.795, de 01/01/1999, que tratava da organização do Poder Executivo federal.

²⁴⁵ A suspensão da extinção do Dnocs fazia parte da Medida Provisória n° 1.799, de 21/01/1999, que igualmente tratava da organização do Poder Executivo federal. Posteriormente, por intermédio de um decreto presidencial s/n°, de 01/02/1999, criou-se uma comissão especial para analisar as competências do órgão, bem como para propor a modificação das ações governamentais destinadas ao combate aos efeitos das secas.

²⁴⁶ Para os apreciadores do gênero da ficção política, cabe verificar a Lei n° 10.204, de 22/02/2001, que supostamente trata da reestruturação do Dnocs. Independentemente de juízos de valor quanto à política expressa nas ações determinadas para o órgão, é razoável imaginar uma brutal contradição entre as atribuições formais e seu grau de factibilidade, principalmente em um contexto onde diversas instituições públicas federais, assim como o setor público em geral, encontram-se às voltas para o pagamento de simples despesas administrativas. Sem embargo, o novo rol de atribuições do órgão não deixa de denunciar o caráter da política que o norteia: ênfase especial é dada à doação de alguns açudes públicos, essencialmente para governos estaduais e municipais, e à transferência em definitivo da administração dos perímetros públicos de irrigação para entidades privadas (sobre esses últimos pontos, confira-se os artigos 5° a 9° da citada lei).

²⁴⁷ Uma vez mais, a mídia tratou de abordar o caso de tais malversações de maneira atropelada e sensacionalista. Mas, para além da justa indignação moral com os escândalos, a perplexidade revelava, na melhor das hipóteses, uma boa dose de ingenuidade e, na pior, uma profunda ignorância quanto às relações que envolvem qualquer Estado capitalista e as classes dominantes. Essa perplexidade evoluiu, como não poderia deixar de ser diante dos valores atualmente dominantes, para uma condenação sumária do Estado, no caso representado pelas instituições responsáveis pela aprovação e fiscalização dos projetos empresariais beneficiários dos recursos dos fundos de investimentos (é interessante notar como, a depender do objeto em si e conforme as conveniências, a análise convencional, centrada na ação de indivíduos, deliberadamente escapa ao âmbito destes). Subjacente a tudo isto tomou-se como dado, isto é, como algo perfeitamente normal, que o empresário, ao encontrar “facilidades” junto ao Estado, trata de usufruí-las ao máximo; moralmente, é passível em geral de uma repreensão, mas levando-se sempre em conta que, afinal, agiu de acordo com a velha racionalidade econômica. Ora, é justamente neste ponto que reside a principal falácia dos que, apregoando combater a corrupção e outras práticas espúrias, propugnam pelo minimalismo do Estado. Pois bem: se mesmo debaixo de certa regulamentação estatal (como nos casos dos fundos de investimentos, por exemplo) a classe empresarial tende a agir de acordo com a forma acima descrita — vista até certo ponto como natural —, imagine-se o que a mesma tenderá a fazer em um regime de *laissez-faire*. Naturalmente os “mercadólatras” objetarão a isto, invocando para tanto os poderes mágicos do mercado, para efeito da própria coordenação social.

também do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (em substituição ao Finor)²⁴⁸. Só não se sabe ao certo para que a nova agência serve (assim como em relação às demais, em geral), ou melhor, não se consegue discernir o que quer dizer exatamente a política oficial, em termos de possibilidades efetivas de combate às desigualdades espaciais, envolta que está em fraseologia tecnoburocrática. Se é verdade que a crise que se abateu sobre as políticas ativas de desenvolvimento regional e suas instituições correlatas não pode ser creditada exclusivamente aos períodos dos governos Cardoso, não se lhes pode negar o mérito — aqui entendido como afirmação de coerência — próprio de quem, profundamente comprometido com os valores liberais e competitivos atualmente hegemônicos, tratou de sepultar a ambas, senão em seu sentido aparente, certamente em seu sentido projetual de mudanças estruturais. Poder-se-á alegar que as instituições regionais persistem — com apenas uma troca: em lugar de uma superintendência pesada e burocrática, uma agência ágil e flexível — e também que as políticas e os planos regionais continuam a ser editados. Na verdade, porém, umas apenas conseguem sobreviver, embora sem maiores expectativas quanto ao seu futuro, enquanto outros estão presentes apenas no papel. Em uma situação em que as variáveis-chave escapam completamente ao controle governamental, falar em planejamento nacional, e mesmo em regional, não é apenas uma questão de equívoco teórico; trata-se mesmo de uma aberração. Em outras palavras, são outras instâncias, e não o governo brasileiro, que definem, para o bem ou para o mal, os rumos da nação, bem como de seus diversos espaços subnacionais.

²⁴⁸ Tudo isto na Medida Provisória n° 2.145, de 02/05/2001, que tratou também da extinção da Sudam e da criação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (Ada) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (em substituição ao Finam). Posteriormente, esta Medida Provisória foi desmembrada em outras duas, cada uma delas relativa a um âmbito regional, sendo sucessivamente reeditadas, com pequenas alterações, sob numerações diferenciadas, até tomarem a forma final nas Medidas Provisórias n°2.156-5, de 24/08/2001 (extinção da Sudene e criação da Adene e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste) e n° 2.157-5, da mesma data (extinção da Sudam e criação da Ada e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia). No tocante aos denominados fundos de desenvolvimento recém-criados, é interessante notar a natureza dos recursos que o compõem: dotações orçamentárias à conta de recursos do Tesouro Nacional; eventuais resultados de aplicações financeiras dos seus recursos; produto da alienação de valores mobiliários e dividendos de ações a ele vinculados; e outros recursos previstos em lei (veja-se art. 4º, I a IV, das referidas Medidas Provisórias de 24/08/2001). Está previsto ainda que, a partir de 2003 e até 2013, os fundos sejam compostos exclusivamente pela dotação à conta do Tesouro Nacional do ano de 2002 (cerca de R\$ 660.000.000,00 para o Nordeste e R\$ 440.000.000,00 para a Amazônia), corrigido pela variação acumulada da receita corrente líquida da União (consulte-se art. 4º, § 3º, das mesmas Medidas Provisórias). Não é necessário grande dose de imaginação para perceber que isto significa subordinar a alimentação dos fundos à lógica do ajuste fiscal. Se, na modalidade anterior, o aporte de recursos dependia, em última instância, da dinâmica da economia (a opção de aplicação cabia ao devedor do imposto de renda), na nova modalidade esse aporte fica condicionado pela política de estabilização, não representando surpresa alguma se, por alegação de necessidades de contingências fiscais, o governo vier a reduzir o montante de recursos para os aludidos fundos.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES: DA RELEVÂNCIA ATUAL DA QUESTÃO NORDESTE

Chega-se agora ao ponto crucial deste trabalho teórico, em que devem ser avançadas conclusões sobre a relevância atual da Questão Nordeste. Esta foi aqui apresentada nos marcos da constatação de disparidades regionais no Brasil e das teorias sobre o subdesenvolvimento — de origem ou sob influência cepalina —, que conformaram uma visão relativamente hegemônica ao final dos anos 50 e início dos 60 sobre a questão regional, expressa em sua forma mais acabada no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, elaborado por Celso Furtado. Esta a razão para o “mergulho” em seus argumentos teóricos, feito mais especificamente no capítulo três; pois, se de um lado promoveu-se uma definição mais precisa do objeto de análise, de outro afastaram-se outras abordagens, mais ou menos híbridas. A questão nordestina assume, assim, nos marcos aqui propostos, o caráter de produto intelectual final de uma determinada época, e que lançou as bases teóricas, ao menos em termos de justificativas plausíveis, para a intervenção estatal planejada na região.

Por sua vez, o contexto em que se desenrolou tal abordagem sofreu inequívocas e radicais mudanças. Este o motivo pelo qual levou-se o leitor, no capítulo quatro, a um “giro” pelo capitalismo contemporâneo — focalizando-se particularmente os anos 90 do século XX —, o qual é informado pelos signos do neoliberalismo, da globalização e do desmonte dos Estados nacionais intervencionistas e planejadores, especialmente em relação à periferia capitalista. Quanto ao neoliberalismo, deu-se atenção redobrada aos seus fundamentos doutrinários, visando com isso esclarecer ao leitor de que, independentemente de se festejar ou lamentar a emergência do fenômeno em si, este não se trata de mero modismo da atualidade (tal modismo está mais presente nas ideologias vulgares que buscam tornar as

mentes mais dóceis); de que seus valores deitaram profundas raízes na sociedade capitalista contemporânea, com sérias implicações; e de que, se tais valores não são de fato irremovíveis, exigem, para tanto, uma contra-argumentação vigorosa, profunda e lúcida. Espera-se, afinal, que esses esclarecimentos não tenham ficado restritos ao plano da superficialidade. Por fim, a junção desses dois capítulos precedentes teve por finalidade demonstrar que a questão regional nordestina não possui — e nem jamais possuiu — autonomia plena, não existindo por, e muito menos para, si só; insere-se, na verdade, nos movimentos globais do capitalismo, sendo por estes determinada em última instância. Em suma, e lembrando Francisco de Oliveira, trata-se aqui de demonstrar que a questão regional, e a nordestina em particular, constitui-se em mais um dos muitos capítulos da história do capitalismo. Capítulo esse — mais ou menos especial para uns, conforme a importância que se lhe atribuem, ou mesmo irrelevante para outros — que é elaborado e protagonizado preponderantemente, e não exclusivamente, pelo capital. Ou, ainda, trata-se aqui de afastar certas abordagens de ciências sociais, notadamente aquelas sob maior influência das academias norte-americanas, em que as diversas instituições do capitalismo são individualizadas para efeito de análise de suas atuações nos diferentes contextos históricos. Daí afirmar-se, de acordo com ditas abordagens, que algumas obtiveram sucesso, enquanto outras fracassaram, quanto aos objetivos traçados para as mesmas, não se enxergando nada, porém, sobre o que está por detrás dos movimentos concretos de tais instituições (no limite, o sucesso e o fracasso passam a ser vistos como escolhas, conscientes ou inconscientes, daquelas). Desse modo, se esses parâmetros foram alcançados ao longo deste estudo, certamente o leitor já terá formulado algumas conclusões, em que pese concordar ou não com os termos aqui expostos. Sem embargo, isto não pode servir de escusa para negligenciar-se a tarefa de finalizar, com coerência, a trilha iniciada.

A determinação da relevância atual da questão nordestina deve ser feita de uma dupla perspectiva. De uma parte, há que averiguar, em linhas gerais, a atualidade do diagnóstico da realidade regional, contido no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, o que envolve inclusive a análise de certas críticas feitas àquele, bem como a verificação da factibilidade das propostas de ação também nele apresentadas. E, de outra, há que perquirir se a questão nordestina por si só encontra sustentação concreta no mundo atual, vale dizer, se a grande inferioridade do Nordeste em relação às regiões mais avançadas do país permanece de pé; se é, enfim, plenamente verificável, pouco importando para os objetivos desta análise se tal fenômeno, porventura persistente, não ocupa na

atualidade posição de destaque em trabalhos teóricos, discussões políticas, ações governamentais, abordagens da mídia etc.

De imediato, cabe analisar algumas críticas formuladas ao conteúdo do diagnóstico empreendido por Furtado. Como a de Robock (1964), quando afirma que não ocorria uma ampliação das desigualdades regionais, antes pelo contrário; citando a segunda metade dos anos 50, verifica que a diferença entre as rendas *per capita* do Nordeste e do Centro-Sul havia declinado; e, indo mais além, afirma que há uma tendência inerente aos processos de desenvolvimento econômico para a redução das desigualdades espaciais²⁴⁹, lembrando como exemplo histórico o próprio caso norte-americano²⁵⁰: Para esse autor,

[...] o relatório [de Furtado] pretende situar o Nordeste na ampla estrutura do desenvolvimento econômico brasileiro, mas limita-se a considerar o efeito econômico de determinadas políticas sobre a iníqua situação nordestina. Não leva em consideração a advertência do Presidente Vargas, feita em 1951, de que o progresso das zonas mais vigorosas do país não deverá ser retardado por 'um espírito de simples igualitarismo ou distributismo mal orientado'. Um *approach* puramente econômico colocaria o argumento em favor da prioridade regional e das mudanças na política desenvolvimentista do país, em situação bem diferente. As desigualdades regionais seriam reconhecidas como fenômenos inerentes ao desenvolvimento nacional, ao invés de danosas. Esperar-se-ia o incremento dessas disparidades em certos estádios do desenvolvimento. [...] o critério fundamental seria o de assegurar o máximo desenvolvimento econômico para a nação como um todo, em vez de para uma determinada região. O argumento em favor da prioridade econômica para o Nordeste focalizaria as possibilidades do desenvolvimento regional e sua contribuição relativa para os objetivos do desenvolvimento nacional. (ROBOCK, 1964, p. 124)

No primeiro caso, o próprio Robock admite que a melhora da posição nordestina em relação à da centro-sulina, na segunda metade da década dos 50, deve-se a uma conjuntura em que se combinam o crescimento das exportações nordestinas de produtos primários (para o exterior mesmo, e não naquele sentido duplo empregado por Furtado para caracterizar a relação triangular) e o decréscimo das exportações de café, esta última em detrimento do Centro-Sul. Ora, uma leitura mais atenta do trabalho de Furtado desfaz qualquer dúvida nesse sentido, pois nele se faz referência expressa à grande dependência do Nordeste em relação ao *quantum* de suas exportações, sendo que aquelas que se dirigem propriamente ao exterior sofrem alterações violentas. Fundamentar o desenvolvimento da região nordestina e, mais que

²⁴⁹ Esta mesma argumentação é defendida, embora mais superficialmente, em Robock (1969).

²⁵⁰ Em contrário, e destacando o papel da intervenção pública a partir do *New Deal* para a reversão parcial do processo de subdesenvolvimento do sudoeste dos Estados Unidos, veja-se Baer e Miles (1999).

isto, a redução do grande desnível que a separa do Centro-Sul nas exportações para o exterior é, pois, supremo ato de irracionalidade. Ademais, a par de uma análise histórica — implicando, portanto, o alargamento do período estudado —, é interessante observar a que posição chegaram os principais produtos primários nordestinos nos mercados internacionais, o que torna realmente desnecessários maiores comentários a respeito.

Já no segundo caso, Robock parece invocar a mística das forças de mercado, ainda que não tão declaradamente, para dar conta de uma futura igualação das realidades espaciais, pela ação dos capitais, quer dizer, pelo transbordamento destes em direção às regiões mais atrasadas, em busca de novas inversões e de uma maior rentabilidade. Em uma época em que as teses liberais ainda não haviam reemergido com ímpeto e que o planejamento governamental desfrutava de certo prestígio, a prescrição de Robock só poderia ser mesmo esta: não interferir muito nos mecanismos de mercado, para que este aloque os recursos o mais eficientemente possível do ponto de vista exclusivamente econômico; quanto ao governo, cabe ficar atento, de todo modo, aos processos macro, impulsionando as forças do crescimento naquelas áreas mais atrasadas, desde que de maneira complementar ou mesmo auxiliar ao esforço nacional de maximização do produto. Diante de tudo já anteriormente exposto, não há muito mais o que apresentar para contra-arrestar tais teses, pois estas tratam-se, na verdade, de uma questão de pura fé. O argumento em prol da espera da homogeneização final, tanto em termos de resultados sociais como espaciais, configura uma ideologia, a qual busca produzir imobilização ou conformismo. Em relação ao espaço, entenda-se, enfim, que o que é objeto de equalização são as condições gerais para a reprodução e a acumulação do capital, e não os resultados econômicos e sociais produzidos pelo domínio desse mesmo capital.

Tomando-se, por sua vez, como marco o ponto de partida de um processo mais consistente de industrialização no país (pós-1930), a constatação da tendência à ampliação das desigualdades regionais torna-se óbvia. Apenas o debate em torno das mesmas ganhou considerável reforço, já nos anos 50, com a divulgação das contas estaduais (1952) — por meio das quais agregaram-se as contas regionais —, representando os dados, afinal, um suporte objetivo. Assim, entre 1947 e 1960, constatou-se que a renda interna de São Paulo havia crescido a uma taxa média anual de 7,5%, enquanto que, para o resto do país, a taxa observada tinha sido da ordem de 5% (CANO, 1981, p. 11). Santos (1956), trabalhando com esses mesmos dados na instituição responsável por sua elaboração (Fundação Getúlio

Vargas), havia chegado à conclusão de declínio da participação percentual da renda nordestina na renda nacional, especificamente entre 1947 e 1954²⁵¹. Também Almeida (1953) e Singer (1962) já haviam atingido o mesmo resultado de tendência ao decréscimo relativo da renda nordestina. Sem lugar a dúvidas, portanto, que o incremento das desigualdades regionais constituía-se em fenômeno concreto; na verdade, já configurava há muito tempo — portanto não apenas em relação aos anos 50 — uma situação de disparidades de níveis de renda e vida e de ritmos de crescimento econômico. Se, em determinados anos, isso não se verificava exatamente, era devido principalmente aos gastos governamentais, que, a rigor, também contribuía para o incremento da renda na região. Contudo, em termos potenciais, isto é, de formação da base produtiva, alicerçava-se a tendência ao aumento das desigualdades regionais. Tese que, diga-se de passagem, parece não convencer a Cohn (1978), pela ênfase desmedida que esta dá à crise política regional, em detrimento da crise econômica propriamente dita (é possível mesmo separá-las?). De forma geral, assim o dito fenômeno era visto por Tavares (1983, p. 73):

A tremenda concentração industrial na região já anteriormente mais desenvolvida do país, se bem possa ser explicada e mesmo defendida como um processo 'normal' de polarização, contribuiu no entanto para o aumento dos desequilíbrios regionais com todas as implicações econômicas, políticas e sociais decorrentes.

Ou então, de modo mais específico, quando citava agravantes peculiares:

O aumento dos desequilíbrios regionais corresponde a uma tendência natural de concentração da atividade econômica em torno da região polarizada do sistema, agravada por uma política econômica de incentivos à industrialização que, na prática, correspondia à transferência de renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas. (TAVARES, 1983, p. 106)

Ressalve-se, no entanto, que não se enfatiza aqui qualquer tese de viés alarmante, como a de que o Nordeste constituía um fator de risco crescente para a unidade nacional, face ao crescimento das próprias desigualdades inter-regionais. Essa situação, se bem representava uma crise para as estruturas do Nordeste, não bloqueava o processo global de desenvolvimento que ocorria no Brasil e, neste particular, concorda-se aqui com a argumentação de Cohn (1978). Resta saber, no entanto, quais os limites que tais

²⁵¹ Ressalte-se que a Região Nordeste oficial da época compreendia a atual, à exceção dos estados de Sergipe e Bahia.

desigualdades podem atingir, do ponto de vista da manutenção da funcionalidade para os processos de reprodução e acumulação de capital no espaço nacional.

Cano (1984), por sua vez, faz uma interessante crítica a supostas inconsistências da argumentação em torno das disparidades regionais e, em que pese afirmar estar se dirigindo a argumentos relativamente mais recentes, os quais acusam um certo “imperialismo paulista”, vê-se claramente que os fundamentos visados são os mesmos do diagnóstico furtadiano. Assim, o autor busca desqualificar fundamentalmente as seguintes teses: a da transferência de recursos financeiros da periferia (leia-se Nordeste) para o centro da nação (leia-se São Paulo), afirmando que a relação entre empréstimos e depósitos bancários era favorável à região nordestina (empréstimos superiores a depósitos), via ação dos bancos oficiais; a da utilização das divisas geradas pelas exportações nordestinas em favor das importações paulistas, mostrando que o comportamento da balança comercial paulista acompanhava normalmente o da nordestina e, portanto, não teria sido muito possível e nem necessária a transferência inter-regional de divisas; a da sobrevalorização cambial que ao mesmo tempo beneficiava as importações de máquinas e equipamentos do parque industrial paulista e prejudicava as exportações de produtos primários nordestinos, alegando que boa parte das exportações brasileiras estava vinculada a moedas inconvertíveis e que a desvalorização cambial poucos efeitos benéficos traria ao Nordeste, sem falar nos efeitos inflacionários para todo o país (CANO, 1984, p. 57-58).

Ora, logo no primeiro caso Cano termina corroborando justamente a idéia furtadiana sobre o fluxo duplo de recursos; quer dizer, se por um lado os capitais privados nordestinos apresentavam uma tendência maior à saída da região do que à inversão produtiva na mesma, por outro o governo realizava uma injeção líquida de recursos na região (dispêndios públicos maiores que a receita tributária arrecadada), inclusive por meio de seus bancos oficiais, especialmente nas operações de crédito agrícola. O autor chama a atenção corretamente para a relativa pouca significância dos capitais privados nordestinos, assim como as próprias divisas geradas pelas exportações da região, especificamente para dar fôlego à expansão industrial paulista; mas não é disso que trata a argumentação de Furtado, e sim da sua relativa grande significância para uma região já debilitada de capitais e divisas. No entanto, o mais importante é que Cano parece esquecer-se da caracterização cepalina atribuída por Furtado à chamada relação triangular envolvendo o Nordeste, o Centro-Sul (tendo São Paulo como seu epicentro) e o exterior:

A transferência a que se faz referência [...] é do mesmo tipo da que decorre de uma perda na relação de preços do intercâmbio. Portanto, não se expressa em fluxo monetário. A rigor não se trata de uma transferência de renda, e sim de uma baixa de produtividade de caráter econômico. Por esta razão só é possível medi-la em termos relativos, com respeito a um ano base arbitrário. Esse tipo de transferência não provoca disparidade entre o dispêndio e a renda. Quando existe tal disparidade, o total de recursos que entra na região é maior ou menor que o montante dos recursos saídos. (FURTADO, 1967, p. 30-31)

Mais articulada ainda é a crítica de Castro (1975b) a um aspecto importante da abordagem de Furtado. Aquele autor defende a tese de que a economia nordestina, anteriormente ao lançamento da política de desenvolvimento econômico para a região e suas conseqüentes inversões industriais, encontrava-se já em expansão, comandada justamente, pelo setor agrícola, apontado no diagnóstico furtadiano como relativamente estagnado. E, suprema ironia, o avanço do setor agrícola era puxado pela produção de gêneros alimentícios da zona semi-árida. O maior dinamismo do setor agrícola nordestino como um todo dava-se, segundo o autor, por diversas razões: recuperação de uma parte dos mercados externos, com o fim da política de sobrevalorização cambial, em 1953; aumento das terras cultivadas no *hinterland*, possibilitado, de todo modo, pelas obras de represamento de águas; e, sobretudo, pela maior integração rodoviária nacional, que envolveu inclusive a região nordestina, com grandes repercussões em sua hinterlândia. Afinal, para Castro (1975b, p. 180),

Na ampla região semi-árida nordestina tomou impulso, na década dos 50 e se acelerou decisivamente na entrada dos 60, fenômeno de grande importância: a 'abertura' para mercado da produção de alimentos. O GTDN [relatório de Furtado] ainda trata a produção de alimentos da zona semi-árida como expediente defensivo, essencialmente orientado para a cobertura de necessidades locais. Já se encontrava, porém, em pleno curso, o movimento de abertura para o mercado de zonas que até recentemente quase não conseguiam colocar em mercado seu excedente de alimentos. Para que isto se efetivasse, era indispensável a entrada em cena de um elemento capaz de superar a dispersão típica da economia sertaneja. Era preciso romper o isolamento das feiras locais, ampliar o raio de circulação dos excedentes gerados pelos pequenos produtores. O caminhão teria aqui papel decisivo, seria o agente aglutinador do comércio pulverizado pelo amplo *hinterland* nordestino. Com sua imensa mobilidade iria drenar para as cidades e metrópoles regionais os saldos microrregionais de alimentos. Com isto, não apenas oferecia garantias de escoamento com que a agricultura até então não contava, como quebrava o relativo monopólio comercial exercido pelos grandes proprietários-comerciantes.

O avanço do transporte rodoviário, dirigindo-se inclusive ao interior nordestino, teria então possibilitado tanto à agricultura de autoconsumo (ou a uma parcela considerável desta) como à agricultura debilmente mercantil (no âmbito restrito das feiras locais) transformar-se em agricultura mercantil, isto é, vinculada a diversos mercados, ensejando

ainda novas relações do setor agrícola com outros setores da economia nordestina. Os dados apresentados pelo autor, no tocante às quantidades produzidas das dez principais culturas agrícolas da região, para o período 1952-1963, mostram uma irrefutável evolução da produção. Contudo, se verificados com maior atenção, os mesmos dados revelam que, nos anos de secas mais graves, como os de 1952 e 1958, a quebra da safra dos alimentos básicos (feijão, mandioca e milho) foi grande, sendo superior, inclusive, à das demais culturas²⁵². Volta-se, assim, ao ponto de partida da vulnerabilidade extrema da agricultura da hinterlândia nordestina, isto sim um aspecto dos mais centrais na abordagem de Furtado. Vulnerabilidade que, por sinal, era admitida pelo próprio Castro quando, ao concluir pela maior adequação do transporte rodoviário ao escoamento da produção de alimentos da zona semi-árida, afirmava que tal produção caracterizava-se por quantidades incertas e com frequência de reduzido volume (CASTRO, 1975b, p. 192). Portanto, afora as terras passíveis de uma adequada e permanente irrigação — fração potencialmente pequena da área total do semi-árido —, a incerteza quanto à colheita de alimentos tendia a persistir.

Mas o autor também admitia que o impulso inicial dado pelo transporte rodoviário à agricultura nordestina se havia esgotado. Seu crescimento via-se agora estrangulado pela eliminação de uma margem de folga, a qual havia sido criada pela remoção de obstáculos a uma maior comercialização. Noutras palavras: “[...] o revigoramento determinado por um maior índice de monetização das trocas tende a diluir-se com o crescimento das relações mercantis” (CASTRO, 1975b, p. 196). Ademais, convém lembrar que as estradas rodoviárias que possibilitavam o escoamento dos produtos agrícolas do semi-árido em direção a outros mercados — regionais ou extra-regionais — que não as feiras locais, eram as mesmas que traziam cada vez mais da Região Sudeste, devido ao barateamento dos fretes, não apenas bens manufaturados, mas também gêneros alimentícios, estes últimos provenientes de uma agricultura mais fundada em bases capitalistas. Diante dessa precoce competição intercapitalista a que foi submetida a agricultura do semi-árido, não seria pura tolice supor, pois, uma reversão de parte desta na direção da comercialização nas feiras locais ou mesmo na direção do autoconsumo.

Analise-se agora, por sua vez, alguns outros aspectos importantes da abordagem furtadiana, a começar pela própria industrialização, concebida como o principal eixo

²⁵² Para maiores análises dos dados, veja-se Castro (1975b, p. 170).

estratégico para retirar o Nordeste da condição estrutural de região subdesenvolvida. Neste particular, portanto, cabe muito mais a discussão em torno da proposta industrializante do que a análise da estrutura industrial preexistente à política desenvolvimentista traçada para a região. Estrutura essa, por sinal, calcada sobretudo em segmentos tradicionais — destacando-se os ramos têxtil e de produtos alimentares —, então em franca crise devido à competição capitalista com as indústrias do Centro-Sul, estas com maior produtividade.

O plano de ação proposto pretendia implantar na região um centro autônomo de expansão manufatureira, vale dizer, buscava efetivar, em moldes regionais, o modelo de substituição de importações. Desse modo, a industrialização que se planejava fazer deslanchar no Nordeste estaria voltada, preferencialmente, tanto para a base regional dos fatores de produção como para o mercado interno da própria região. Ademais, a industrialização nesses termos teria como um dos efeitos mais benéficos a absorção da mão-de-obra subempregada nas áreas urbanas.

A confrontação do modelo de industrialização efetivamente adotado — posteriormente à elaboração da política desenvolvimentista regional — com o modelo de industrialização que vigorava até fins dos anos 50 revela, de imediato, um maior dinamismo industrial da região, com seu parque industrial apresentando crescimento e diversificação²⁵³. Contudo, uma análise mais acurada revela também que a expansão industrial ocorrida no Nordeste foi marcada pela dependência e complementaridade em relação à própria expansão industrial brasileira, comandada pela Região Sudeste. A dependência se expressa, em geral, em relação aos capitais, aos mercados para onde se dirigem os produtos regionais, ao fornecimento de insumos (em menor grau) e à compra de máquinas e equipamentos. Assim, o parque industrial nordestino, nos seus setores mais dinâmicos, possui uma tênue integração, o que implica afirmar que os efeitos de encadeamento gerados por essa dinâmica são relativamente débeis (ARAÚJO, 1984; GUIMARÃES NETO, 1984). Quanto à

²⁵³ Moreira (1979, p. 39-42) chama a atenção corretamente para modificações substanciais na estrutura industrial nordestina, antes mesmo da intervenção estatal planejada na região, destacando o declínio em geral do segmento de indústrias tradicionais (principalmente dos ramos têxtil e de produtos alimentares) e a concomitante elevação da participação dos segmentos industriais dinâmicos (particularmente o ramo químico), na composição do produto industrial regional. Aqui deve-se levar em consideração os efeitos de encadeamento gerados por certos empreendimentos estatais, como a exploração de petróleo na Bahia, conforme destaca Ferreira (1985). Ademais, o próprio Moreira (1979) faz questão de ressaltar a maior diversificação industrial que passou a ocorrer após a política desenvolvimentista regional.

complementaridade²⁵⁴, cabe ressaltar que a referida expansão industrial, bem como a reestruturação das indústrias tradicionais, garantiram à região sua própria especialização industrial, mas apenas em setores de bens intermediários e de bens de consumo não duráveis. Para Araújo (1984, p. 76),

A ênfase no crescimento dos segmentos não tradicionais, com predominância na produção de bens intermediários, aliada à forte tendência a buscar demanda extra-regional, mostra a mudança operada na função do Nordeste no contexto da divisão inter-regional das tarefas industriais no país. A nova indústria implantada no Nordeste desempenha papel de fornecedora de insumos industriais a serem transformados em outras regiões, especialmente no Sudeste. Afirma-se, assim, a complementaridade do parque manufatureiro nordestino em relação a outras regiões. Essa é uma mudança importante, resultado da integração inter-regional que, comandada pelo grande capital, se realizou nas últimas décadas.

Os segmentos industriais considerados dos mais dinâmicos, do ponto de vista de sua capacidade germinativa, e que concentraram os maiores volumes de investimentos — subsidiados em boa parte pelo Estado —, passaram a produzir em especial para mercados externos à região. Por sua vez, seus elevados coeficientes de compras extra-regionais (excetuando-se insumos e serviços²⁵⁵), permitem concluir pelo poder muito limitado de indução de um maior dinamismo sobre a economia nordestina. Noutras palavras: parte substancial da renda gerada por essa expansão industrial escapa à própria região, o que revela o caráter relativo de seus efeitos, de um ponto de vista estruturalmente transformador. Ademais, o Nordeste apresenta-se predominantemente como mercado, sobretudo em relação a bens de capital e bens de consumo duráveis. Trata-se, fundamentalmente, de uma “região-mercado”, com um parque industrial que compete com os mais avançados de outras regiões do país apenas marginalmente, especificamente em setores de bens de consumo não duráveis. Não há que estranhar, pois, que o Nordeste, não obstante sua expansão e diversificação industrial, tenha apresentado um crescimento tímido, seguido de estagnação, em relação ao

²⁵⁴ Ao que tudo indica, uma certa “sina da complementaridade” parece ter acompanhado o Nordeste, na sua trajetória histórica em geral. Sua pujança econômica do período colonial deu-se em um contexto em que a maior parte da acumulação cabia à metrópole portuguesa. No período da formação do Estado nacional brasileiro, a economia agroexportadora nordestina, já então deslocada dos principais mercados internacionais, não conseguiu lograr, do mesmo modo, maiores níveis de acumulação. A complementaridade típica da industrialização nordestina não representaria, pois, uma grande novidade histórica.

²⁵⁵ Como a indústria nordestina especializou-se, entre outros segmentos, na produção de bens intermediários, seria de algum modo surpreendente se não se desenvolvessem relações com a base de recursos naturais da região, bem como com a estrutura de serviços criada para atender à demanda dessa nova indústria (seguramente a base de recursos naturais, bem como as potencialidades quanto aos serviços são objetos de considerações nas decisões capitalistas sobre investimentos). Contudo, apesar de não majoritários, são consideráveis os percentuais de insumos e serviços adquiridos de outras regiões (notadamente do Sudeste) pela indústria nordestina de bens intermediários, o que atenua seus vínculos com a base econômica nordestina.

valor da produção industrial brasileira: 5,7% em 1970, 8,6% em 1985 e 8,4% em 1990, segundo Diniz e Crocco (1996, p. 83). Por outro lado, conforme Monteiro Neto (1999, p. 58), a participação do produto industrial nordestino no produto industrial nacional, após uma recuperação iniciada a partir dos anos 70, encontrava-se, em 1995, apenas próximo aos valores de 1939 (11,5% e 12,1%, respectivamente).

Sobre o caráter dependente da industrialização nordestina, especialmente em relação aos capitais requeridos para as novas inversões, há que se levar em consideração o próprio sistema de incentivos fiscais e financeiros, criado para dar suporte ao projeto industrializante regional. Ora, em um país marcado por disparidades regionais de níveis de renda, seria de todo modo previsível que a maior parcela do imposto de renda a pagar — fonte dos aludidos incentivos — estivesse localizada nas suas regiões mais desenvolvidas. Logo, a origem das inversões industriais, quer dizer, dos capitais agentes da industrialização, teria que ser, necessária e preponderantemente, externa ao Nordeste. Segundo Cano (1981, p. 13), entre 1965 e 1972, por exemplo, do total de deduções concedidas sobre o imposto de renda devido para inversões em geral (englobando, portanto, não apenas as opções regionais como também as setoriais), 50% originaram-se de São Paulo. Nesse mesmo período, do total de inversões destinadas ao Nordeste, somente cerca de 10% tiveram origem na própria região.

Mas, afinal, em que se sustentava a otimista visão furtadiana de uma industrialização substitutiva regional e, sobretudo, da formação de uma burguesia industrial, esperança de nova classe dirigente para comandar os destinos da região? Naturalmente nas teses cepalinas, das quais o próprio Furtado foi um dos seus principais artífices, e numa firme crença na elevada capacidade técnica do planejamento governamental de corrigir distorções no âmbito do sistema capitalista. Para Furtado, a integração que se verificava na economia brasileira na primeira metade do século XX espelhava internamente a clássica divisão internacional do trabalho, o que agravava o problema das desigualdades regionais. Nesse enfoque, o Brasil era visto como possuindo um centro industrial (especialmente São Paulo) produtor de manufaturados e algumas periferias (dentre elas o Nordeste) fornecedoras de produtos primários para aquele centro industrial. Daí sua visão sobre a economia brasileira como composta por dois sistemas, bem como seu entendimento de que uma verdadeira integração dessa economia, quer dizer, uma integração virtuosa, deveria ter como pré-requisito, entre outros, a redução das disparidades entre esses mesmos sistemas até sua

relativa homogeneização, isto é, até formar-se um sistema único. Em suma, e como reconhece Cohn (1978, p. 123), buscava-se uma inserção ativa do Nordeste na economia nacional, transformando-o em mais um pólo dinâmico.

Mas o modelo de substituição de importações havia sido pensado para os marcos de uma nação, e não de uma região, o que equivale a reconhecer que dois instrumentos muito importantes para desencadear um processo industrializante substitutivo desde o início jamais se fariam presentes, exclusivamente quanto às necessidades nordestinas de industrialização: as tarifas protecionistas e a política cambial. Em tese, a intervenção estatal planejada para a região, consubstanciada na lei de criação da Sudene, buscava compensar esta desvantagem relativa com alguns benefícios fiscais. Conforme já salientava Hirschman (1965, p. 98),

[...] a agência [Sudene] deveria administrar um certo número de privilégios novos concedidos ao Nordeste, tais como isenções do imposto de renda e de tarifas aduaneiras e certos tratamentos preferenciais quanto à concessão de divisas estrangeiras e de câmbio de custo. A lei contém assim uma variedade de instrumentos concebíveis para a incentivação de indústrias no Nordeste, exceto o mais utilizado em zonas retardadas: tarifas protetoras. O uso desse instrumento é simultaneamente tabu e nada prático na industrialização de regiões, em contraposição à de países. É em parte por esse motivo que a industrialização da região requer intervenção mais direta das agências oficiais através de subsídios e de administração e capitalização diretas do que seria necessário em outras circunstâncias.

Em termos de um projeto autônomo de industrialização, há que se ter em mente que tais vantagens representam uma compensação muito relativa, ou melhor, que de fato não compensam integralmente. Portanto, desde a sua concepção embrionária (concessão de certos benefícios fiscais), aquilo que viria a se tornar o sistema de incentivos fiscais, depois também financeiros, estava destinado a produzir qualquer coisa, menos um centro autônomo de expansão manufatureira. A única possibilidade de isto não se efetivar residiria em um tal poder de atração dos ditos incentivos sobre os capitais privados, capaz de sobrepujar as vantagens locais (como as economias externas) da região mais avançada do país; o que, do ponto de vista teórico, teria a capacidade de provocar a migração desses mesmos capitais (ou de uma importante fração deles) em direção à região nordestina, diversamente dos movimentos de simples expansão ou diversificação efetivamente verificados. Noutras palavras: provocaria modificações substanciais na divisão inter-regional do trabalho.

Ora, assim como o modelo analítico cepalino não levou na devida conta a forma como se operava, no contexto mesmo da industrialização substitutiva, a integração das

economias da periferia latino-americana aos centros hegemônicos do capitalismo, em especial os Estados Unidos — donde se destaca o próprio caso brasileiro —, também a análise furtadiana abstraiu o estágio em que já se encontravam as relações econômicas inter-regionais no país, passando de um estágio de simples articulação comercial para outro de integração produtiva propriamente dita, com a destruição acelerada do que ainda restava das economias regionais relativamente autárquicas (GUIMARÃES NETO, 1989). Abstração essa prenhe do otimismo cepalino dos anos 50, o que até certo ponto pode ser considerado como natural para o contexto da época. Mas, se no plano nacional a autonomia que se imaginava para os países periféricos mostrar-se-ia mais formal que real, no plano subnacional haveria que rebaixar essa autonomia ainda mais, no tocante às políticas e estratégias de desenvolvimento para as regiões.

O fato é que ocorria o que Ianni (1986, p. 151-192) denominou como a reelaboração das relações entre o Estado e a economia, para amparar um projeto de capitalismo dependente e associado, de acordo com as teses do ponto quatro da “Doutrina Truman” (expansão do capitalismo para áreas subdesenvolvidas). Desse modo, assim como já havia ocorrido anteriormente em relação ao Brasil com o Plano de Metas, na esteira dos estímulos à captação de recursos externos, deu-se também posteriormente o espraiamento dos capitais que já atuavam no Sudeste — sobretudo internacionais ou nacionais associados àqueles — em direção à região nordestina, em estratégias corporativas de expansão ou diversificação das atividades industriais. É bastante elucidador o fato de que os benefícios e incentivos fiscais, originalmente concebidos para empresas de capital integralmente nacional — tanto na lei de criação da Sudene como na que aprovou o seu I Plano Diretor —, tenham sido estendidos, já em 1963, quando da aprovação do II Plano Diretor da agência de planejamento, para empresas de capital estrangeiro²⁵⁶. Acrescente-se a isto que os pesados investimentos industriais feitos durante o Plano de Metas tiveram seus efeitos diminuídos progressivamente, em termos da manutenção da taxa de acumulação²⁵⁷. Daí, também, em virtude da conjuntura recessiva, a necessidade de novas inversões industriais, quer dizer, da

²⁵⁶ Consulte-se especialmente os arts. 13 a 23 da Lei n° 4.239, de 27/06/1963, que aprovou o II Plano Diretor da Sudene (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1979, p. 79-85).

²⁵⁷ Essa etapa do processo de substituição de importações encontraria limites claros já em inícios dos anos 60, em virtude inclusive de questões ligadas a escalas de produção. Isto teria contribuído para que o referido processo substitutivo não pudesse prosseguir indefinidamente, sempre em escalas maiores, em um único espaço regional. Moreira (1979, p. 56) salienta que alguns ramos do parque industrial do Centro-Sul já operavam, nessa época, com capacidade produtiva ociosa.

expansão para a manutenção dessa mesma taxa de acumulação, no interesse da estrutura oligopólica que então se consolidava no país. O Nordeste aparece, assim, para Moreira (1979) e Oliveira (1984, p. 55-75, 1990, 1993, p. 124-137), como um espaço periférico privilegiado para tais inversões, e a intervenção estatal planejada, consubstanciada na atuação da Sudene, tratará de organizar, quando muito, essa nova expansão do capital no espaço brasileiro, desta feita em direção à região nordestina. Em suma,

A conclusão mais geral é que o mecanismo do 34/18, como processo da redivisão do trabalho entre a indústria do Sudeste e do Nordeste, obedece à razão fundamental de manter elevada a remuneração do capital no país, penetrando um espaço periférico, que é aquele que, por ser virgem de práticas monopolísticas, oferece as maiores oportunidades de elevar a remuneração do capital; conjuntamente, uma recessão de quase seis anos somou-se à razão estrutural para enfatizar o papel do 34/18 como mecanismo de saída da crise. (OLIVEIRA, 1984, p. 72)

Não há que estranhar, assim, que a despeito dos estímulos representados pelos incentivos fiscais — sempre um negócio rentável para os interesses das grandes empresas, representando, pois, uma redução real dos seus custos de capital ou, por outro lado, uma sobreremuneração do capital —, as inversões industriais tenham sido fruto predominantemente de decisões provenientes daquelas estratégias corporativas²⁵⁸; e muito menos que a indústria localizada no Nordeste, como resultante desse processo, correspondesse a uma extensão da indústria que já atuava no Sudeste. As inversões industriais de diversificação não deixavam de corresponder a essa mesma extensão, uma vez que cumpriam uma função de complementaridade. Em outras palavras, a industrialização produzida na região integrava-se perfeitamente à lógica do parque industrial brasileiro, lógica essa que escapava às reais necessidades de desenvolvimento da imensa maioria da população nordestina. Para Moreira (1979, p. 87),

[...] dentro da evolução econômica do sistema, o aproveitamento dos incentivos estava diretamente determinado pela conjuntura do processo de acumulação. Como um reflexo direto desta conjuntura, o processo de utilização dos incentivos pode ser traduzido como um caso de centralização e concentração de capital, tanto no que se refere à propriedade dos recursos provenientes das isenções do imposto de renda, como em relação à concentração setorial.

A economia nordestina experimentava, pois, diferentemente do planejado e pela via da integração produtiva comandada por capitais extra-regionais, algo com que a economia

²⁵⁸ Não se quer com isto negar a importância das ações estatais de natureza setorial, a exemplo dos ramos químico e petroquímico, para a expansão industrial verificada no Nordeste. Mas note-se que tais ações davam-se precisamente nos marcos de um capitalismo dependente e associado aos capitais internacionais. O Estado organizará, desse modo, não apenas no espaço nordestino como em todo o espaço brasileiro, a expansão desses capitais internacionais. A esse respeito, veja-se especialmente Moreira (1979) e Oliveira (1990).

brasileira viria a se defrontar mais explicitamente adiante, especificamente nos anos 90: um ajustamento passivo, portanto com baixíssimo grau de autonomia. Afinal, esse ajustamento da economia regional

[...] ocorreu não só pela competição inter-regional, quando a produção industrial do Sudeste avançou sobre os mercados nordestinos e reduziu os espaços das atividades produtivas locais voltadas para os seus próprios mercados, mas ocorreu também quando, por conta dos estímulos das políticas regionais, frações do capital de fora da região (e mesmo locais) passaram a produzir bens capazes de preencher espaços e brechas deixados pela atividade produtiva da região industrial, por excelência. (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 47)

De modo que, para Oliveira (1990, p. 87) não se pode falar mais, rigorosamente, em economias regionais, pois estas correspondem, na verdade, ao fenômeno de localização das atividades constantes da divisão do trabalho inter-regional do país. As políticas de desenvolvimento regional teriam levado assim, paradoxalmente, a uma desregionalização das economias. Sintomaticamente, pode-se afirmar que a economia nordestina passou a acompanhar, muito mais do que em épocas anteriores, as tendências da própria economia brasileira, em que pese a verificação de desempenhos diferenciados. Em suma, e conforme Cano (1984, p. 56), foram muito curtos os parâmetros que a estratégia de industrialização substitutiva regional pôde impor, tanto aos investimentos públicos federais como aos investimentos privados, estes últimos oriundos majoritariamente de fora do Nordeste. Destarte, a exemplo da própria industrialização brasileira²⁵⁹, seria de todo modo curioso, para não dizer surrealista, que a industrialização levada a cabo na região nordestina conseguisse absorver a totalidade ou então grande parte da sua mão-de-obra urbana subempregada, como pretendia o plano de ação elaborado por Furtado. A indústria que se firmava na região, inclusive com as benesses estatais, era tecnologicamente moderna, quer dizer, intensiva em capital e não em trabalho, frustrando as expectativas cepalinas otimistas, típicas dos anos 50. Demais, o processo de modernização tecnológica executado na indústria regional tradicional, com destaque para a têxtil, implicou também a eliminação de muitos postos de trabalho, os quais estiveram muito distantes de ser absorvidos integralmente por setores industriais mais intensivos em mão-de-obra.

²⁵⁹ Sobre a característica estrutural da industrialização brasileira — comandada predominantemente pelo Departamento III (bens de consumo duráveis) e muito subsidiariamente pelo Departamento I (bens de capital) — e seus efeitos em termos da articulação da economia nacional, veja-se Oliveira (1984, p. 76-113). Essa característica estrutural seria modificada, em alguma medida, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que praticamente completaria a matriz industrial brasileira, no âmbito das tecnologias oriundas da segunda revolução industrial.

A análise da industrialização da região verificada a partir da intervenção estatal planejada, em comparação ao modelo industrial anteriormente vigente, calcado sobretudo em indústrias consideradas tradicionais, parece ser tarefa algo simples, dados o maior dinamismo e a maior diversificação relativos que passaram a caracterizar seu parque industrial. Neste particular, o diagnóstico furtadiano perde atualidade. Porém, essa mesma análise, a partir da proposta substitutiva, é tarefa mais complicada, pois a experiência histórica fugiu bastante ao que havia sido projetado. Até mesmo os maiores dinamismo e diversificação alcançados ficaram aquém do que se pretendia. Com efeito, a industrialização do Nordeste, mais até do que a do Brasil, não logrou engendrar uma grande articulação interna entre os diversos setores da sua economia, mesmo os industriais. Já neste ponto, as pretensões de Furtado continuariam de pé, independentemente de sua factibilidade ser atualmente ainda menor do que já o era naquela época. Entrementes, determinadas abordagens feitas sobre o processo de industrialização regional apresentam um caráter duplo, em parte curioso e por vezes contraditório: são válidas, consistentes e justas no que concerne a apontar as debilidades dos fundamentos teóricos empregados por Furtado para a concepção da estratégia industrializante regional autônoma, mas bastante simplórias no que toca a mostrar as alternativas teóricas mais corretas pelas quais dever-se-ia balizar a referida estratégia. Tome-se como exemplo a visão de Moreira (1979, p. 53-54):

A relativa autonomia da abordagem, desvinculada quase sempre do contexto real nacional, aparece como um ponto débil na elaboração dessa estratégia. A posição do Nordeste dentro do contexto nacional foi analisada somente para relacionar indicadores, transferências de recursos etc., e nunca partindo de uma abordagem efetiva sobre as tendências da economia já polarizada do Centro-Sul, para verificar as possibilidades e, dentro desse contexto, a área de factibilidade para o planejamento do desenvolvimento da região. Evidentemente, a estratégia apoiou-se em uma visão parcial do problema. O planejamento dos grupos técnicos arrisca-se a muitas vezes postular objetivos múltiplos, como alguns de política social, que se chocam no campo prático da execução com objetivos mais amplos e fundamentais do sistema, esquecidos nas estratégias, como são as tendências econômicas do capitalismo, a acumulação, o caráter da concentração e centralização etc. O conhecimento de tais elementos não permitiria, portanto, a formulação de uma política semi-autônoma, baseada somente na perspectiva interna da região, pelo menos dentro do sistema, do marco político-institucional em que ela se desenvolve.

Nesse aspecto particular, vê-se, portanto, que não há diferença substancial entre o que postulam Moreira (1979) e Robock (1964, 1969). Mas convém também perguntar: se é para alçar vôo tão baixo em termos de propostas de modificações substanciais, qual o real

sentido dessa estratégia alternativa? Deixe-se, por exemplo, ao mercado a tarefa de executar tal estratégia — evidentemente, para os que acreditam nessa possibilidade. Desse modo, não estaria a utopia reformista de Furtado — nos marcos do próprio capitalismo, nunca é demais salientar — muito mais de acordo com a necessidade de transformações estruturais da economia nordestina e da região como um todo?

Analise-se agora a economia agropecuária nordestina. Não obstante ter sido a industrialização considerada por Furtado como o veículo natural para retirar o Nordeste da sua condição estrutural de região subdesenvolvida, era no setor agropecuário da economia regional que o autor identificava as principais vulnerabilidades²⁶⁰ para a consecução da estratégia industrializante. Tais vulnerabilidades diziam respeito, fundamentalmente, à precária oferta de alimentos para os principais centros urbanos da região — então imaginados como potenciais núcleos industriais —, o que determinava o encarecimento relativo dos gêneros alimentícios, com rebatimentos nos custos empresariais, devido à necessária elevação dos salários, para que estes pudessem garantir a reprodução da força de trabalho. Mas essa elevação salarial, no âmbito mesmo das relações capitalistas, tinha (como sempre teve) limites muito claros, disso resultando que terminaria por ocorrer o rebaixamento dos salários reais, o que impediria, em grande medida, a própria formação de um mercado interno regional, com o que cairia por terra a estratégia de industrialização ampla e massiva, voltada essencialmente para as necessidades do mercado nordestino.

A estrutura da oferta interna de alimentos era de todo irracional. As terras da faixa úmida oriental (zona da mata), de boa fertilidade, eram ocupadas pela monocultura (em maior grau da cana-de-açúcar e em menor grau do cacau, em termos de áreas ocupadas), enquanto que as terras do agreste e do semi-árido, ambas sujeitas ao fenômeno das estiagens prolongadas (as do último mais que as do primeiro), constituíam-se nos espaços dedicados à produção de alimentos, configurando um complexo econômico de agricultura e pecuária de baixo rendimento, pela combinação latifúndio-minifúndio, implicando incrementos de

²⁶⁰ A caracterização, principalmente da agricultura, como o setor mais débil da estrutura econômica regional, haveria que se refletir, afinal, em uma certa prioridade, ao menos em termos de planejamento. Nesse sentido, assim salientam Arezzo, Ferreira e Wall (1982, p. 13): “A contribuição da Sudene é, ainda, de maior repercussão, já que em seus primeiros planos diretores (1960/1965), a área de agricultura e abastecimento assume posição de expressão, pois, ao lado do estabelecimento de diretrizes precisas e identificação de instrumentos que possibilitariam a materialização das mesmas, trazia uma novidade, ao enganchar o desenvolvimento agrícola ao desenvolvimento urbano-industrial dentro de uma perspectiva integrada, então inédita no discurso do planejamento brasileiro. O tratamento dos problemas agrícolas é visto, primordialmente, pela sua vertente estrutural, e não mais, somente, pelo ‘*facies*’ técnico-agronômico”.

produção — quando não sobrevinham verdadeiros colapsos em virtude das secas — apenas de natureza extensiva.

O plano de ação proposto visava dotar o Nordeste de uma oferta interna de alimentos suficiente e estável, para sustentar um processo de industrialização ampla e massiva. Para tanto, buscava-se racionalizar as estruturas das economias da zona da mata e do semi-árido, fundamentalmente, o que configurava, na verdade, uma fórmula para escapar ao enfrentamento direto da questão agrária, elemento central para o entendimento da organização econômica e social dessas sub-regiões.

Para a zona da mata, objetivava-se uma transformação da sua economia agrícola, reduzindo-se o grau de especialização em produtos voltados para o mercado externo (açúcar e cacau, principalmente) e ampliando-se a produção de alimentos para os centros urbanos da região. Aquela transformação, sobretudo em relação à área canavieira (em virtude do maior adensamento populacional), seria possível mediante a racionalização da cultura canavieira, com aumento do seu rendimento e, concomitantemente, redução da área plantada — duplamente possibilitado pelo uso de técnicas de irrigação, dada uma oferta de água relativamente abundante nessa sub-região —, implicando, e isto é o mais importante, a liberação de terras para que os camponeses pudessem dedicar-se à produção de gêneros alimentícios. Não são necessárias grandes elucubrações para imaginar a reação ocorrida a tal proposta, da parte dos usineiros e plantadores de cana. Essa dura reação política encontrou um importante ponto de apoio, no plano econômico, quando, após o movimento revolucionário de Cuba, as exportações de açúcar desse país foram deslocadas do mercado norte-americano (em virtude do bloqueio imposto pelos Estados Unidos à economia cubana), disso resultando o incremento das exportações nordestinas desse produto para aquele mercado. Com efeito, não só a proposta de racionalização do setor canavieiro ficou paralisada, durante os primeiros anos de atuação da Sudene, como a própria cultura da cana terminou por avançar sobre outras terras, anteriormente dedicadas à policultura, tornando ainda mais grave a questão fundiária e, conseqüentemente, ampliando as tensões sociais no meio rural (GUIMARÃES NETO, 1994, p. 105).

Entretanto, uma nova reversão das tendências do mercado internacional provocaria uma crise de superprodução na economia açucareira, fazendo retornar à baila,

ainda que de uma maneira muito superficial, a questão da reestruturação dessa economia. Surgiu então, em 1966, o Grupo Especial de Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste (Geran), articulado à Sudene, com o duplo objetivo de modernizar as unidades produtivas e diversificar a economia da zona da mata, o que envolvia, em certa medida, a liberação de terras para outros cultivos que não a cana-de-açúcar, preferencialmente alimentos. Como os programas do Geran tocavam, mesmo que de soslaio, na questão agrária, deram lugar a táticas evasivas por parte dos grandes proprietários de terras. Estes

[...] reagiram a esses programas de forma negativa, pois eles tocavam na delicada questão da estrutura fundiária, quando previam, com o aumento da produtividade agrícola e industrial, a liberação e a redistribuição de terras; por isso não solicitaram os recursos oferecidos pelo Geran para os projetos de modernização. Essa reação provocou sensíveis modificações nos objetivos do Geran, imediatamente sentidas no seu programa estratégico de desenvolvimento; a questão fundiária ficou relegada a um plano secundário, passando a modernização da atividade açucareira a ser vista como possível, através da integração de produtores ao mercado de bens de capital e equipamentos, sendo logo após, com a Resolução nº 71, de 21/12/1970, desassociada a modernização agrícola da redistribuição de terras. As realizações do Geran, em sua curta existência, limitaram-se ao desenvolvimento de projetos de modernização em algumas usinas, ficando, portanto, bastante aquém dos seus objetivos iniciais. (ANDRADE, 1988, p. 659)

Desse modo, não causa qualquer espanto que o Geran tenha sido extinto já em 1971. Em seguida, todos os programas desenvolvidos pelo IAA (como de hábito) e, a rigor, também aqueles que já vinham sendo executados pela Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) — órgão federal criado em 1957 —, caminharam na linha da desassociação entre o aumento do rendimento por área plantada e a reestruturação agrária (com liberação de terras para a diversificação produtiva agrícola). E, no tocante ao açúcar nordestino, não obstante suas sucessivas crises vividas no mercado internacional, a implantação, em 1975, pelo governo brasileiro, do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), se bem significasse uma importante alternativa energética para o país, representou também mais uma sobrevida para o setor canavieiro da região; ainda mais que o esquema das cotas regionais, antes executado pelo IAA para a produção de açúcar, seria repetido em relação à produção de álcool. Posteriormente, com o declínio desse programa, mais uma vez abateu-se a crise sobre o referido setor, o qual apresenta uma trajetória marcada por crises recorrentes, sobrevidas esporádicas e, sobretudo, pelo eterno adiamento de sua reestruturação ampla, vale dizer, o equacionamento dos graves problemas decorrentes de sua própria organização econômica e social, destacando-se uma elevada concentração da renda e relações de trabalho

arcaicas²⁶¹. Em síntese, as modificações ocorridas na sub-região da zona da mata, tanto canavieira como cacauieira, não alteraram os dados fundamentais do problema, no tocante aos conflitos de classe; à concentração de rendas e de terras; às condições de vida da maior parte da população; às relações de trabalho prevalentes; à especialização monocultora; ao apoio em geral do Estado à classe proprietária. No passado, pulularam engenhosos mecanismos como créditos, subsídios, estímulos às fusões, equalização de preços, rolagem das dívidas, anistias etc. Mas, no presente, ao que tudo indica, o novo modelo do Estado brasileiro

[...] não poderá dar continuidade ao conjunto de mecanismos de proteção aos seus segmentos incompetentes que sempre sobreviveram — aumentando por vezes o patrimônio familiar e diversificando sua atividade produtiva — sem alterar substancialmente os processos administrativos de suas unidades produtivas voltadas para a atividade canavieira. (GUIMARÃES NETO, 1994, p. 112)

Enfim, está-se aqui diante de um claro exemplo daquilo que se convencionou chamar de modernização conservadora. Poder-se-ia também argumentar, no entanto, que o que ocorreu na zona da mata nordestina, em termos de modernização, deve ser bastante relativizado. Em 1993, por exemplo, os rendimentos agrícolas médios das plantações de cana de Pernambuco e Alagoas (os dois principais produtores de açúcar da região), foram, respectivamente, da ordem de 41.599 kg/ha e 40.066 kg/ha. Comparando-os ao rendimento agrícola médio das plantações de cana de São Paulo, da ordem de 78.411 kg/ha, tinha-se que o rendimento pernambucano correspondia a 53,0% do paulista; para o caso alagoano, a comparação era um pouco pior, pois seu rendimento equivalia a apenas 51,1% do rendimento paulista (SOUZA, 1997, p. 515). A economia da zona da mata, sobretudo na sua porção canavieira, é um dos aspectos em que o diagnóstico de Furtado se mostra ainda atual.

Já para o semi-árido, pretendia-se efetivar uma profunda reestruturação da sua economia, implicando basicamente: a racionalização do setor agropecuário (com incrementos de rendimento na atividade pecuária e especialização, igualmente com ganhos de produtividade, na cultura de xerófilas comercializáveis); o quase abandono do cultivo de gêneros alimentícios, normalmente realizado em regime de subsistência e extremamente vulnerável aos efeitos das secas; o deslocamento de um excedente populacional relativo, o qual revelar-se-ia ainda maior à medida em que se efetivasse aquela reestruturação. Neste

²⁶¹ Guimarães Neto (1994) faz um apanhado geral de diversos estudos sobre as terríveis condições sociais da imensa maioria da população da zona da mata canavieira nordestina, tomando como base o subespaço pernambucano, considerado representativo da média. Para uma análise histórica detalhada sobre esse tipo de economia, veja-se Andrade (1988).

caso, assim como no da zona da mata, só que em proporções ainda maiores, a tentativa reformista conheceu uma derrota flagrante. Afinal, que se pode afirmar em termos de modificações estruturais positivas no semi-árido nordestino? Essencialmente nada, o que não quer dizer que essa sub-região não tenha sido alvo de qualquer intervenção estatal. É preciso, então, entender em linhas gerais como a mesma se desenrolou e, sobretudo, a sua natureza.

Antes de mais nada, convém lembrar que a estratégia reformista para o Nordeste estava assentada no “pacto populista” nacional, o qual tinha escassas bases na região. E, a rigor, tal pacto jamais ameaçou de fato os espaços originais de atuação das classes dominantes rurais. A mudança ocorrida dizia respeito muito mais a uma troca na posição de comando entre as frações das classes dominantes: no lugar das velhas oligarquias agrárias, a nascente burguesia industrial (recorde-se que a legislação trabalhista, significando muito mais expectativas de participação política do que ganhos econômicos para as classes trabalhadoras²⁶², só veio a ser estendida aos trabalhadores rurais, mesmo assim de forma limitada, nos anos 60, quando se consolidava, portanto, a desruralização da economia brasileira). É de se supor, assim, que as resistências à proposta reformista — ainda que em termos estritamente capitalistas, frise-se, uma vez mais — fossem maiores naqueles espaços onde ainda predominavam as mais arcaicas estruturas socioeconômicas, vale dizer, a dominação exercida pelas velhas oligarquias agrárias. O que, de forma bastante sintética, dizia respeito claramente à região nordestina, especialmente em relação ao seu semi-árido.

Eram frágeis as bases do otimismo furtadiano quanto à consecução da estratégia reformista. Esse otimismo parecia residir no poder de persuasão da proposta de reorganização da atividade agropecuária, com ganhos de produtividade, envolta, portanto, em uma típica “racionalidade capitalista”. Ademais, note-se que a liberação de terras para potenciais pequenos produtores não era nesse caso aventada — ao contrário do que havia sido projetado para a zona da mata —, no que se constituía em mais um artifício para escapar ao enfrentamento direto da questão fundiária (a exceção dizia respeito à proposta de desapropriação de terras para fins de irrigação, pela utilização dos grandes volumes de águas acumuladas nos açudes públicos). Não obstante, salientava-se a necessidade de retirar parte expressiva da população do semi-árido, a qual representaria, sobretudo após aquela

²⁶² Como uma crítica à visão tradicional que vê na legislação trabalhista varguista, dirigida às classes trabalhadoras urbanas, notáveis incrementos salariais, veja-se Oliveira (1988).

reorganização produtiva, um excedente demográfico relativo, deslocando-a para a fronteira agrícola nordestina (essencialmente o Maranhão), repleta de terras úmidas.

Ora, há que se ter em mente que a dominação econômica busca sempre completar-se com a dominação política. Ao propor o deslocamento de uma parcela considerável da população do semi-árido, Furtado estava justamente tocando nesses dois alicerces da dominação global: a abundância de mão-de-obra garantia aos grandes proprietários de terras a superexploração da força de trabalho, enquanto constituía as próprias bases eleitorais de sua dominação política²⁶³. O reformismo furtadiano, assim como todos os demais, imaginava contar com o capitalismo como aliado, na batalha pela superação de estruturas socioeconômicas de dominação arcaicas. Mas, sem embargo de se considerar que tais estruturas, no caso nordestino em particular, foram mesmo fundadas pelo capitalismo mundial, cabe salientar que esse modo de produção, enquanto relação social, jamais aceitou de bom grado qualquer reformismo, ainda que dele tenha tirado proveito. É que as reformas sociais, se bem não alterem essencialmente as estruturas de classes, criam possibilidades para uma maior confrontação aberta entre essas mesmas classes.

Assim, a “racionalidade capitalista” refere-se a muito mais que o simples cálculo econômico. Para o caso brasileiro, não há que estranhar, portanto, que os acontecimentos políticos de 1964 tenham presenciado a constituição de uma rápida e sólida aliança entre as classes burguesas industriais e as velhas classes agrárias latifundiárias. Talvez seja exagerado afirmar, como o faz Oliveira (1993), que, no capitalismo, é o capital que planeja o planejamento, inteiramente (principalmente se se leva em conta o ideário liberal-competitivo). Mas não se pode negar que o primeiro influencia sobremaneira o segundo, dele sempre buscando tirar proveito para incrementar sua própria acumulação. Noutras palavras: o planejamento no capitalismo tem claros e relativamente estreitos limites institucionais.

A supressão da legalidade democrática em 1964 teve como conseqüências imediatas, dentre outras, a interrupção do acirrado debate que então se travava sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro, e o arquivamento das propostas reformistas, captadas, em termos nacionais, embora muito superficialmente, no Plano Trienal²⁶⁴ do governo de João

²⁶³ Sobre o coronelismo, veja-se Nota n° 69.

²⁶⁴ O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico Social, projetado para o período 1963-1965, foi elaborado sob o comando de Celso Furtado, então ocupando a chefia do Ministério Extraordinário para o Planejamento —

Goulart. Desse modo, naquele momento histórico de inflexão política, a opção dos novos governantes foi pela retomada da acumulação capitalista, sem maiores considerações redistributivistas, o que se mostrou capaz de consolidar uma considerável base industrial, ampliando-a e diversificando-a, ainda, mas com a perpetuação, quando não a aceleração — principalmente nos anos que se seguiram imediatamente à instalação do novo regime —, de enormes desigualdades sociais. Quanto à questão regional, estritamente pela ótica reformista da correção dos desequilíbrios regionais, esta sucumbiu inteiramente aos desígnios do capital; aparentemente sem sair de cena, foi, porém, capturada por outros interesses, patrocinados pelo Estado:

Associando a resolução dos problemas existentes e a obtenção de uma certa prosperidade social com o avanço da acumulação capitalista e com a modernização econômica da região, ele [o Estado] abstraiu as demandas populares e passou a realçar o papel e a relevância dos investimentos privados e os esforços e êxitos governamentais da perspectiva de uma correção das disparidades inter-regionais, das taxas de crescimento, do avanço da industrialização e da emergência de um “novo Nordeste”. (CARVALHO, 1987, p. 337)

O ideário reformista para o semi-árido esbarrou, assim, desde sempre, no cunho conservador das coalizões que sustentaram os sucessivos governos nacionais — sobretudo a partir do regime militar —, e que sepultaram toda e qualquer proposta de alteração substancial nas estruturas socioeconômicas, especialmente no que tange à questão fundiária. Neste particular, saliente-se que os incrementos de produção agrícola passaram a ser buscados, via de regra, pela incorporação — de natureza capitalista — de novas terras (especialmente do Centro-Oeste e do Norte), dispensando-se a reforma agrária, para fins de produção de alimentos, nos espaços de ocupação mais antiga. No que diz respeito precisamente ao semi-árido, Andrade (1994, p. 121) lembra que

[...] a Sudene [então Codeno] [...] encaminhou ao Congresso um projeto de lei de irrigação²⁶⁵ — que não chegou a ser aprovado devido à relutância dos parlamentares e ao golpe militar de 1964 —, em que se procurou disciplinar o uso da água para irrigação como também estabelecer uma ‘política de água’, destinando-a sobretudo à produção de gêneros alimentícios e de matérias-primas mais diretamente ligadas ao

criado no próprio governo Goulart — e, cumulativamente, as funções de superintendente da Sudene. No Plano Trienal, o estruturalismo de origem cepalina novamente se fez presente, destacando-se a opção escolhida para o enfrentamento do processo inflacionário: tratamento gradualista, ao invés de bruscas e severas medidas contracionistas. Para uma análise desse plano, veja-se, entre outros, Macedo (1975).

²⁶⁵ O referido projeto de lei inseria-se nas diretrizes do I Plano Diretor, o qual preconizava, para a agricultura nordestina: utilização racional dos recursos hídricos; reestruturação da economia agrícola; racionalização do abastecimento; colonização da fronteira agrícola nordestina.

mercado nacional. Bem diferente do modelo posteriormente desenvolvido pelos órgãos que se sucederam na administração das políticas governamentais no Vale do São Francisco, mais voltadas para os interesses empresariais, dos grupos econômicos, e para o mercado externo, inteiramente descompromissadas tanto com a economia nacional como com os interesses da população local.

Quanto ao projetado pela estratégia reformista para a fronteira agrícola nordestina, cabe afirmar que a colonização no Maranhão, iniciada em bases relativamente precárias pela Sudene, foi progressivamente abandonada, ao menos em termos do seu propósito original, qual seja, o da fixação dos excedentes populacionais oriundos do semi-árido para a produção de alimentos, voltada, por sua vez, para o próprio mercado regional. Os recursos do 34/18 (posteriormente Finor), originalmente pensados para apoiar as inversões industriais na região, foram então estendidos aos projetos agrícolas e pecuários, o que, representando uma significativa redução dos custos de capital também para as atividades agropecuárias, terminou por sepultar qualquer chance de reorganização daquilo que Furtado chamou de unidade produtiva típica do semi-árido; o que implica afirmar, em outras palavras, que tal reorganização, se bem nunca tenha sido encarada de forma positiva pelas classe dos grandes fazendeiros, não se fazia mais necessária. Além disso, os cerrados nordestinos (oeste da Bahia, sudoeste do Piauí e sul do Maranhão), área de relativa rarefação demográfica, foram sendo ocupados crescentemente com a produção de grãos para exportação, diversamente do que preconizava o plano de ação regional. Tratava-se, afinal, da conhecida modernização conservadora, aplicada também aos espaços agrários do semi-árido nordestino²⁶⁶, e assim vista de modo sintético por Araújo (1994, p. 146):

No semi-árido surgem, apoiados pelo governo, pontos de concentração de uma moderna agricultura irrigada voltada para a exportação (submédio São Francisco, Vale do Açu etc.), enquanto a pecuária recebe os créditos oficiais e os incentivos da Sudene para consolidar (ao invés de reformar) a velha estrutura fundiária dessa sub-região nordestina.

Não foi à toa, portanto, que o IV Plano Diretor, o último elaborado pela Sudene, em 1968, identificou uma rigidez da estrutura agrária nordestina, que impedia a melhoria do

²⁶⁶ “A modernização conservadora corresponde à introdução do progresso técnico sem qualquer relação para com os aspectos sociais do desenvolvimento. Trata-se, neste sentido, de processo de penetração do capital no campo desvinculado das questões subjacentes às exigências impostas pelas mudanças das condições de subemprego, sub-remuneração e marginalização, a que é submetida a população que vive da agricultura (no Nordeste semi-árido ou fora dele). A modernização conservadora apresenta a particularidade de constituir um processo violento de introdução do progresso técnico no campo, porque engendra relações de produção (novas ou ‘recriadas’, como a parceria), sempre desfavoráveis aos pequenos produtores rurais, proprietários ou não da terra” (CARVALHO, 1988, p. 336-337).

bem-estar econômico e social de larga parcela da população da região²⁶⁷, algo que supostamente, pensava-se, a política regional poderia promover.

Aos anos 70 pertenceram os principais instrumentos da intervenção estatal no semi-árido. Sucederam-se então planos, programas e projetos²⁶⁸, alguns considerados “de impacto”, os quais, não podendo ignorar completamente o diagnóstico furtadiano, procuravam associar idéias deste a outras motivações²⁶⁹. Os primeiros foram o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), criados, respectivamente, em 1970 e 1971, e que logo depois passariam a fazer parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), projetado para o período 1972-1974. O PIN, por meio da ambiciosa construção da rodovia Transamazônica, pretendia instalar, nas suas áreas marginais, projetos de colonização, para onde seriam deslocados, notadamente, excedentes populacionais nordestinos²⁷⁰; mas também visava promover a irrigação na região nordestina, nos vales úmidos e no semi-árido, além da consolidação de “corredores de exportação”, no âmbito nacional. Já o Proterra, em seus objetivos formais, pretendia ampliar a desapropriação de terras, associando-a, ainda, ao financiamento de crédito a juros subsidiados e à assistência técnica.

Quanto aos resultados dos referidos instrumentos, cabe frisar, inicialmente, que a construção da Transamazônica, seguramente o eixo principal do PIN, foi mais motivada por razões geopolíticas e militares relacionadas à ocupação e ao controle da região amazônica, do que por outras que diziam respeito à problemática dos excedentes demográficos relativos ou à

²⁶⁷ Sem embargo, vale lembrar que também a industrialização executada fugia ao programado e tinha seus efeitos positivos, do ponto de vista social (principalmente em termos de geração de empregos), bastante diminuídos.

²⁶⁸ Para uma análise exaustiva das contradições entre os objetivos formais desses planos, programas e projetos e sua execução de fato, ditada pelos interesses dominantes, veja-se Carvalho (1987). Uma análise crítica do desempenho de tais instrumentos também é feita por Carvalho (1988). Já para uma abordagem mais sintética, porém bastante concatenada, sobre os mesmos, veja-se Souza (1997).

²⁶⁹ Lembre-se que a autoria do documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* pertencia formalmente ao GTDN. Independentemente disto, Carvalho (1987) identifica, após a instauração do regime militar, um período de sobrevida do projeto original da Sudene, mais especificamente até o ano de 1969, até o momento em que militares mais vinculados à ala nacionalista das forças armadas são pressionados a deixar as direções do Ministério do Interior e da própria Sudene (os generais Afonso de Albuquerque Lima e Euler Bentes Monteiro, respectivamente). Sobre esse ponto, veja-se Carvalho (1987, p. 109-141).

²⁷⁰ A meta original referia-se a uma transferência de 100.000 famílias nordestinas, ou seja, cerca de 500.000 pessoas (CARVALHO, 1987, p. 167).

necessidade de modificações das estruturas produtivas²⁷¹. Desse modo, a transformação do sistema econômico receptor dos excedentes populacionais, condição necessária para o sucesso da empreitada, prendeu-se mais ao plano que à sua própria execução. A consequência direta disto foi algo que Furtado já havia alertado: milhares de nordestinos foram condenados a condições de vida ainda mais precárias que as existentes no semi-árido²⁷². Por seu turno, o Proterra foi sendo paulatinamente “atropelado” quanto às suas formais aspirações sociais e redistributivas, constituindo-se, então, em mais um instrumento financeiro para a modernização conservadora da agricultura. Os créditos desse programa acabaram sendo absorvidos, na grande maioria dos casos, pelos empreendimentos capitalistas de maior porte, quase sempre poupadores de mão-de-obra (CARVALHO, 1987, p. 187-194; SOUZA, 1997, p. 504-505). Do mesmo modo, e já em 1974, o PIN sofreria uma radical mudança oficial de orientação, passando a privilegiar as grandes empresas e a colonização privada. Afinal, o próprio I PND, que delimitava o raio de ação desses programas, já enveredava claramente por essa linha e, conforme constatam Arezzo, Ferreira e Wall (1982, p. 19),

Apesar da inclusão no documento [I PND], a reforma agrária, como processo de desenvolvimento rural ou opção para equacionar problemas localizados de natureza fundiária, foi, posteriormente, desativada e substituída por paliativos [...] A opção pela agricultura de base empresarial é clara, delineando em definitivo os rumos da política em prol da produção de exportação, dando início ao pontificado dos instrumentos de curto prazo, como o crédito agrícola, preços mínimos e incentivos fiscais.

Posteriormente, já na órbita do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), previsto para o período 1975-1979, foram criados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (denominado Projeto Sertanejo), em 1974 e 1976, respectivamente. Ambos os programas, mas sobretudo o Polonordeste — em virtude de estar mais vinculado aos chamados projetos de desenvolvimento rural integrado e de irrigação —, tinham como concepção básica a idéia de pólos de desenvolvimento, numa perspectiva em tese integrada (identificação de culturas e de sistemas de produção, reorganização agrária,

²⁷¹ Comprovariam essas razões geopolíticas e militares diversos pronunciamentos de presidentes e de outras autoridades governamentais feitas em reuniões do Conselho Deliberativo da Sudam, bem como em documentos elaborados por esse órgão regional. (CARVALHO, 1987, p. 176-177).

²⁷² Alvargonzalez (1984, p. 175), por exemplo, lembra que o relatório (de Furtado) “indicava o imperativo de não deslocar populações nordestinas e instalá-las em novas terras com sistemas de produção idênticos aos existentes, ainda hoje, na região, pois assim equivaleria a transferir espacialmente a problemática”.

investimentos em infra-estrutura, pesquisa e assistência técnica, crédito e apoio à comercialização) e centrando-se, de preferência, nos perímetros de irrigação do Dnocs (SOUZA, 1997, p. 505).

Na avaliação de Carvalho (1987, p. 209-213), ao Polonordeste e ao Projeto Sertanejo, couberam os melhores resultados (notadamente em relação ao primeiro), relativamente aos programas anteriores, o que não quer dizer, desde já, um grande feito. A autora chama a atenção para o fato de que houve uma curiosa reorientação de propósitos do Polonordeste: inicialmente, tratava-se de mais uma estratégia de intervenção do Banco Mundial (financiador do programa) para áreas deprimidas de países em desenvolvimento e objetivava promover o desenvolvimento e a modernização de áreas prioritárias do Nordeste, no sentido de pólos agrícolas e industriais; posteriormente, com o crescimento do desgaste do regime e da crise social, o referido programa foi sendo dirigido à melhoria do padrão de vida da população rural nordestina. Desse modo, passou a ser denominado, em 1985, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Papp). Embora tenha sido o mais bem-sucedido dos programas especiais (relativamente, se bem entendido), teve alcance social e espacial muito reduzido²⁷³. Mas Souza (1997, p. 507), baseando-se em avaliações do Banco Mundial, constata que o desempenho agrícola foi decepcionante, pois os aumentos na produção eram alcançados mediante o incremento da área plantada e não do rendimento.

O Projeto Sertanejo, por sua vez, em tese retomou a idéia do fortalecimento das unidades produtivas para uma maior resistência aos efeitos da seca e tinha, como público-alvo, de trabalhadores sem-terra e assalariados a proprietários de mais de 500 hectares de terras. Ocorre que os estratos despossuídos foram, na prática, relegados e, já em 1977, o programa anual de trabalho não dispunha de recursos para aqueles, fato que se repetiu no ano seguinte. Recursos esses que foram sendo canalizados para o segmento dos médios proprietários, fortalecendo-os quanto ao armazenamento de água, vale dizer, quanto à pecuária que sempre praticaram.

²⁷³ Carvalho (1987, p. 209) destaca que, para o Banco Mundial, até 1980, teriam sido atendidas pelo programa cerca de 100.000 famílias. Outras análises, mais otimistas, davam conta de cerca de 300.000 famílias atendidas, até 1981, de uma clientela de 3.000.000 de famílias pobres do meio rural nordestino, o que corresponde, portanto, na melhor das hipóteses, a apenas 10% do total. Quanto à área atingida pelo programa, algo em torno de 2,5 milhões de hectares, correspondia tão-somente a 3,0% da sua área-alvo.

Nos anos 80, assistiu-se a uma esgarçada dos programas e projetos restantes da fase anterior, particularmente os que se destinavam, em tese, a reorganizar as estruturas produtivas com preocupações de equidade social, embora mínimas. Mas ganharam espaços outros programas e projetos, destinados a criar facilidades para a expansão capitalista no setor agropecuário. Nos anos 90, de acordo com a reorientação dada às políticas públicas, particularmente as sociais, e sobretudo a partir do primeiro governo Cardoso (conforme anteriormente abordado), os programas criados apresentaram resultados em parte qualitativamente diferenciados, visto que já configuravam o novo assistencialismo governamental — não tão novo assim, como já se frisou anteriormente —, com roupagem vistosa de promoção da cidadania e ênfase no plano local. As debilidades de tais programas são patentes:

Os projetos do Programa de Desenvolvimento Rural passaram a ter uma conotação cada vez mais social e descentralizada, após a reformulação radical realizada em 1993, seguindo-se as experiências do Programa Solidariedade do México, o que significou o abandono do alcance de objetivos de produção agrícola (pesquisa agrícola, crédito, extensão) e o compromisso com projetos de desenvolvimento comunitário. Esse novo direcionamento representou uma tentativa de superar os problemas de execução e de falta de comprometimento dos governos estaduais. Todavia, em que pese a importância dos ganhos na execução, pode-se argumentar que se trata de uma estratégia equivocada de crescimento sustentável, pois não se altera a base econômica. (SOUZA, 1997, p. 510)

Seguramente, não foram essas as diretrizes governamentais para os setores produtivos considerados competitivos ou potencialmente como tais. O Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste²⁷⁴, por exemplo, lançado em 1996, reafirma o semi-árido como a área principal para atividades privadas de irrigação e a própria fruticultura irrigada como a atividade de maior potencial econômico, face sua inserção no comércio internacional; além do que, em essência, exclui o caráter público da irrigação²⁷⁵, passando o Estado de agente executor para indutor.

²⁷⁴ Conforme Souza (1997, p. 511), as metas referiam-se a: entre 100 a 150 mil hectares irrigados por ano; criação de 200 a 300 mil empregos, diretos e indiretos; aporte do setor privado entre US\$ 600 e 900 milhões; geração de renda da ordem de US\$ 10 mil ha/ano.

²⁷⁵ Diversas ações governamentais já mostravam claramente a linha de ação adotada. Tome-se, como exemplo, o seguinte trecho do depoimento do presidente da Codevasf, Airson Lócio (*apud* GOMES, 2001, p. 191), em 1995, no Senado Federal: “Acabamos com tudo isso. [...] Os colonos têm de comprar a terra [...] Com isso, eles se envolvem no negócio, porque estão pagando [...] É a concepção de que a irrigação não é só para produzir ou para manter o homem no campo, mas para criar o pólo de desenvolvimento que gere emprego e renda. Aquele que não estiver produzindo, na área pública, tem de ser posto para fora, porque ali foi colocado dinheiro do povo, que precisa ter retorno”. Ora, há aqui uma contradição óbvia: afinal, qual tipo de produção irrigada será estimulada e qual não o será? As palavras do presidente da Codevasf deixam claro que serão os grandes empreendimentos

Está-se diante aqui da mais nova panacéia para a problemática do semi-árido, qual seja, a irrigação privada, manifestada na retórica da classe empresarial²⁷⁶, mas sobretudo na oficial, tanto da parte dos governantes como da parte de diversos órgãos públicos. Trata-se mesmo de uma euforia e, no limite, alguns imaginam que todo o semi-árido poderá ser irrigado, o que faz lembrar a advertência de Molle (1994, p. 150) de que a irrigação, apesar de seu potencial, jamais deveria ser encarada “[...] como a solução milagrosa, filha mais nova da chamada solução hidráulica”.

A sobriedade teórica exige, assim, que se tome com reservas os dados delirantes acerca do potencial de terras sujeitas à irrigação. Souza (1997, p. 511), por exemplo, cita estimativas do próprio Ministério da Agricultura e Abastecimento para o ano de 1996, que dão conta de um milhão de hectares do semi-árido como passíveis de irrigação, o que corresponderia a 12,4% da área total dessa sub-região, em sua parte exclusivamente nordestina (desconsiderando-se, portanto, a faixa mineira, que faz parte da Bacia do São Francisco e, naturalmente, é também objeto da irrigação privada). Outros teóricos estimam que somente entre 2 e 3% do total dessa área sejam verdadeiramente aptos à irrigação, pois, além dos muitos aspectos relacionados à adequação — quantidade e qualidade da água, topografia e tipos de solos, conservação dos solos e das bacias etc. —, deve-se considerar os custos envolvidos, os quais só podem ser absorvidos, dentro da ótica capitalista, por projetos amplamente vinculados aos mercados. Carvalho (1988, p. 398-401), por sua vez, citando estudos de diversos órgãos públicos, afirma que a área irrigável é da ordem de 1,5 milhão de hectares, entre todas as classes de solos, número que poderia saltar para 2,2 milhões de hectares, caso fossem feitas transposições de vazões do Rio São Francisco²⁷⁷ para diversos vales da região, que, decididamente, não constituem uma obra de simples realização.

capitalistas os preferidos. Bem assim, a Lei n° 10.204, de 22/02/2001, que trata da reorganização do Dnocs, determina a transferência, em definitivo, para entes privados, dos perímetros públicos de irrigação da responsabilidade desse órgão (veja-se Nota n° 246).

²⁷⁶ Para um estudo de caso da mobilização da classe empresarial na experiência da fruticultura irrigada no Vale do Açu, no Rio Grande do Norte, veja-se Castro (1996).

²⁷⁷ Carvalho (1988, p. 294-295) revela que as idéias de transposição das águas do São Francisco, especialmente para alimentar o Vale do Jaguaribe, no Ceará, datam de meados do século XIX; e que tais idéias têm refluído ao longo do tempo, mas o diagnóstico que as alimenta é o mesmo de sempre: o déficit hídrico da região. Assim, o autor identifica um retorno, embora não declarado, à “solução hidráulica”, por parte das propostas de transposição ditas modernas.

Em todas essas análises, o resultado é mais ou menos o mesmo: alcance espacial limitado da irrigação, se bem seus efeitos de encadeamentos econômicos possam ser maiores ou menores, conforme a direção que se defina para o processo. Isto sem falar nas dificuldades relacionadas às estruturas sociais, políticas e produtivas, a serem enfrentadas. Todavia, Gomes (2001, p. 223-224), escudando-se em dados da Codevasf, chega a assombrosos 15 milhões de hectares, no que parece constituir um verdadeiro “milagre da multiplicação” das áreas irrigáveis. Nesse sentido, Molle (1994) já alertava que muitos estudos visando determinar o potencial de terras irrigáveis da região haviam chegado a resultados que variavam entre 800 mil e 8 milhões de hectares; as conclusões mais otimistas baseavam-se em classificações estrangeiras, alheias à realidade nordestina.

Mas essa irresponsável euforia com a irrigação nem mesmo constitui novidade: vez por outra, habitou o imaginário de políticos, ocupantes de cargos públicos e líderes empresariais, seja relacionada à “solução hidráulica” (a política de açudagem do Dnocs) ou aos sonhos de transformar o Vale do São Francisco em um novo eldorado (que alimentaram, parcialmente, a criação da CVSF). Tome-se, como exemplo, a seguinte declaração do Deputado Xavier de Oliveira (*apud* MOLLE, 1994, p. 150), em 1936:

Com a conclusão do sistema de açudagem da Paraíba, que será completado com a barragem de Coremas e o Mãe-d’água, que poderão recolher um bilhão e trezentos milhões de m³ d’água, por assim dizer, vêm resolver, de vez, o problema da irrigação em quase todo aquele estado. A barragem do Jaguaribe, no Boqueirão de Orós, é, porém, a obra ciclópica da Inspetoria [Ifocs, posteriormente Dnocs] e cujo ataque não deve ser retardado por mais tempo. É nele que virá se transformar a economia do Nordeste e resolver, de vez, o problema da irrigação do Ceará.

Mas a euforia “irrigante” não se abate diante da falácia histórica de seu próprio discurso, associando-se, ainda, de alguns anos para cá, à idéia de transposição das águas do São Francisco, o que, sem dúvida, dentro da estreita lógica empresarial — talvez uma redundância — que norteia essa visão, propiciaria possibilidades quase que ilimitadas de investimentos produtivos no *hinterland* nordestino. Está-se, portanto, diante de uma estratégia que, apesar da aparência moderna do discurso, revela seu caráter nitidamente conservador no tocante às estruturas socioeconômicas:

Mesmo o armazenamento de mais água, que suas obras irão propiciar, inclusive para a irrigação, não constitui a questão mais relevante que a transposição poderia ajudar a resolver. A restrição a tal respeito se impõe, porque da proposta em estudo não faz

parte qualquer estratégia de promoção do acesso à água e à terra, que implique mudanças efetivas da estrutura agrária das terras a serem beneficiadas pelo Estado, com a execução das importantes obras de captação, armazenamento e distribuição de água, previstas no projeto. [...] As frações de capital responsáveis pela viabilização técnica e o encaminhamento do projeto de transposição, nesse meio tempo, terão preparado o terreno de sorte a poderem tornar ainda mais difícil a solução daqueles problemas. O reforço de suas posições conservadoras se dará na prática pela aquisição, a preços simbólicos e de forma prévia e violenta — porque apoiada pelo Estado —, das terras que irão ser valorizadas pelas futuras obras. O resultado das políticas que visam fundamentalmente ao aumento da oferta de água, como as que sustentam o projeto de transposição de vazões, ainda que relacionado ao da expansão das áreas irrigadas, continua sendo o de aumentar a concentração do capital e do poder, em bases conservadoras, bem ao gosto das oligarquias (tradicionalistas e modernizadas) do Nordeste. [...] A transposição de vazões, do São Francisco e/ou do Tocantins, para as áreas semi-áridas do Nordeste continua, desse modo, sendo uma idéia que, concretizada, tal como concebida hoje, não resolverá nem o problema da seca, nem o problema do atraso do Nordeste, porque sua base está comprometida pelo conservantismo característico das frações de capital que a sustentam. (CARVALHO, 1988, p. 299)²⁷⁸

A panacéia da irrigação constitui, pois, terrível farsa, tal como a solução hidráulica de outrora, só que em bases capitalistas mais modernas e, por isso mesmo, uma farsa mais aperfeiçoada. Para desmascará-la, toma-se de empréstimo a análise de Souza (1997) em relação às metas e às condições de execução do referido Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste, por sua vez extraordinariamente mais modesto, quanto à quantidades de terras irrigáveis do semi-árido nordestino, que os 15 milhões de hectares aventados por Gomes (2001). Para aquele autor,

Apesar de correto [no sentido de coerente] na sua concepção, que se apresenta dentro da filosofia [...] do Banco Mundial, é óbvio o irrealismo da proposta em termos de metas. Pois [...] no período 1970-1985, quando havia recursos abundantes e crédito barato, o crescimento médio anual da área irrigada foi inferior a 20 mil hectares. Há muitos desafios antes e depois da 'porteira' a serem enfrentados, destacando-se problemas de mercado, comercialização, gestão, infra-estrutura física (estradas, portos etc.), barreiras não tarifárias e financiamento (disponibilidade e taxa de juros), que nos distanciam dos nossos concorrentes na área da fruticultura (México e África do Sul, por exemplo). (SOUZA, 1997, p. 511)

Bem ao contrário desse otimismo capitalista sem freios, as secas continuam a revelar a essência da anacrônica e resistente estrutura socioeconômica do semi-árido. Não foi

²⁷⁸ A crítica de Carvalho (1988) ganha maior relevância ao se tomar em conta que o autor é um destacado estudioso da problemática do semi-árido e da irrigação, apresentando-se, ainda, como um entusiasta desta última, pelo aumento da produção de alimentos — e também da faixa monetária do produtor rural — que o progresso técnico (no caso, a irrigação) propicia. Evidentemente, a visão do autor está inserida no âmbito das próprias relações de produção capitalistas, mas sua preocupação principal é com a formulação de políticas públicas que libertem o pequeno agricultor de relações de produção mais arcaicas, como as que se dão nos esquemas de parceria e meação. Coloca-se, assim, a favor da irrigação pública, vinculada a uma política global de segurança alimentar para a população brasileira, e contra o patrocínio estatal à grande irrigação privada.

ao acaso, portanto, que nas duas últimas secas globais, iniciadas nos anos de 1993 e 1998²⁷⁹, tenham sido alistados nas costumeiras “frentes” — da última vez, batizadas de “produtivas” —, respectivamente, cerca de 2,1 milhões e 1,2 milhões de flagelados²⁸⁰. Ora, há que se ter em mente que o número de alistados nas “frentes” representa apenas uma pequena parcela dos atingidos pelo fenômeno, refletindo, portanto, apenas parcialmente, o drama social que é ampliado pelas estiagens²⁸¹.

Afinal, está-se falando aqui de um contingente humano nada desprezível: em 1991, a população do polígono das secas era de 26.488.000 habitantes enquanto que a do semi-árido era de 17.854.000 habitantes, correspondendo a, respectivamente, 18,0% e 12,2% da população brasileira²⁸²; em 1996, a população do primeiro era de 27.675.800 habitantes e a do segundo era de 18.466.800 habitantes, equivalendo a, respectivamente, 17,6% e 11,8% da população brasileira²⁸³. Quanto às populações exclusivamente nordestinas do polígono das secas e do semi-árido para o ano de 1991, aquelas representavam, respectivamente, 59,9% e 40,6% da população total da região; em 1996, suas participações eram de 58,8% e 39,9% do contingente demográfico regional. Donde se pode concluir que esperar a “resolução” de tal problema mediante o esvaziamento demográfico relativo, patrocinado, por sua vez, por uma política de omissão estatal deliberada, não é apenas um ato de covardia ou perversidade para com esses contingentes humanos afetados (mais pelas relações arcaicas de produção que pelas secas propriamente ditas), mas também uma clara irresponsabilidade na esfera da administração pública. Enfim, nesses momentos, como consequência natural de uma estrutura anacrônica que insiste em perpetuar-se, os gastos estatais de cunho assistencialista tradicional

²⁷⁹ Já na brutal seca de 1979-1983, bem maior que as referidas duas últimas, estima-se que, ao final do período de estiagem, quase 60% da força de trabalho do semi-árido havia passado pelo alistamento nas frentes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1984, p. 47). Sobre a atuação estatal durante essa seca, veja-se também Carvalho (1987) e Carvalho (1988).

²⁸⁰ Em relação aos dados de alistados na seca de 1993, veja-se Araújo (1994, 1995b). Já em relação à seca de 1998, os dados foram fornecidos pela então Coordenadoria de Defesa Civil da Sudene.

²⁸¹ Há limitações legais quanto à quantidade de alistados por família (normalmente, um por família de quatro pessoas). Também o mecanismo de distribuição de cestas básicas é excludente em relação ao alistamento nas “frentes” (e vice-versa). Ademais, há migração de boa parte da população rural mais afetada: antes, predominantemente em direção ao Sudeste; atualmente, de preferência na direção dos grandes e médios centros urbanos da região, do próprio estado ou mesmo da microrregião.

²⁸² REGIÃO NORDESTE DO BRASIL EM NÚMEROS. Recife: Sudene, n. 2, 1998.

²⁸³ REGIÃO NORDESTE DO BRASIL EM NÚMEROS. Recife: Sudene, n. 3, 1999.

voltam a se avolumar²⁸⁴, diante da inexistência de qualquer ação estatal mais transformadora. E, irônica ou tragicamente, coube ao órgão originalmente pensado como reformador e representante legítimo do Estado desenvolvimentista na região, a Sudene, sobretudo a partir de determinados governos militares, a organização das medidas assistencialistas de socorro aos flagelados; no que se poderia definir como a “maldição do Dnocs” abatendo-se sobre a instituição de planejamento, já que também correspondia a uma captura do órgão pelas forças políticas mais conservadoras da região. Assim relata Araújo (1994, p. 146) a repetição desse velho drama social:

Como a organização sócio-econômica e política não se alterou, as secas continuam gerando crise econômica e produzindo calamidade social, concretizada nos milhões de alistados nos programas emergenciais que se repetem até hoje [...] Nesses momentos, como mostrava o GTDN [estudo de Furtado], o governo continua a realizar vultosos gastos para assegurar o mínimo de consumo aos sertanejos, empregando-os temporariamente para realizar obras e serviços à espera de um próximo ano de chuvas regulares.

Tanto nessa sub-região como em outras do Brasil, caracterizadas pela permanência de velhos padrões, mutações podem ocorrer, infelizmente, ainda, para pior. É o caso da crise que se abateu sobre a cultura do algodão do semi-árido (pela praga do “bicudo” e pelas alterações na demanda e no padrão tecnológico e empresarial), e que debilitou ainda mais sua economia, principalmente em seu elo mais frágil, o trabalhador rural, já que

[...] contribui para tornar ainda mais difícil e frágil a sobrevivência do imenso contingente populacional que habita os espaços dominados pelo complexo pecuária/agricultura de sequeiro. No ‘arranjo’ organizacional local, o algodão era a principal (embora reduzida) fonte de renda monetária dos pequenos produtores e trabalhadores rurais desses espaços nordestinos. Na ausência do produto, esses pequenos produtores são obrigados a levar ao mercado o pequeno excedente da agricultura alimentar tradicional de sequeiro (milho, feijão e mandioca), uma vez que a pecuária sempre foi atividade privativa dos grandes proprietários locais. (ARAÚJO, 1995b, p. 136)

O fato é que esses agricultores não conseguem acumular nos anos normais e, descapitalizados ao final de cada ciclo produtivo, ficam sem meios eficazes para enfrentar os

²⁸⁴ No período de junho de 1998 a junho de 1999, o governo federal já havia integralizado um dispêndio da ordem de R\$ 744.500.000,00 (dado fomecido pela então Coordenadoria de Defesa Civil da Sudene). Historicamente, é mesmo a União a principal responsável pelos maiores dispêndios com o socorro às populações atingidas pelas estiagens, em virtude de disposições constitucionais. No entanto, não são de todo desprezíveis os gastos dos governos estaduais e municipais (normalmente uma contrapartida, embora mínima, dos gastos federais). Desse modo, importa salientar que o gasto assistencialista do setor público como um todo amplia-se bastante nesses períodos.

anos secos. Desse modo, conforme apontam Andrade (1980) e Graziano da Silva *et al.* (*apud* ARAÚJO, 1997b), a questão fundiária agrava-se mais e mais, por um motivo duplo: se por um lado os pequenos proprietários são forçados a vender suas terras a baixos preços nas estiagens — crescendo assim a área dos latifúndios —, por outro a modernização da base técnica agrícola é eminentemente conservadora, aprofundando as relações capitalistas de produção e tendendo a expulsar os pequenos proprietários.

No Nordeste, o considerável incremento da área destinada a atividades agropecuárias foi acompanhado do aumento da concentração fundiária. Em 1970, as propriedades com menos de 100 hectares (94% do total) correspondiam a 30% da área total; em 1985, essa participação caiu para 28%. Mas as propriedades com mais de 1.000 hectares (0,4% do total) ampliaram sua participação na área total, passando de 27% em 1970 para 32% em 1985 (ARAÚJO, 1995b, p. 137). Até mesmo Graziano da Silva (1999), convencido da “desruralização” do próprio mundo rural e, também, de que a reforma agrária não mais se destina a resolver problemas ligados à oferta de alimentos (os quais seriam resolvidos pelos modernos complexos agroindustriais) e sim à fixação dos excedentes demográficos relativos — ampliados pela modernização conservadora, saliente-se —, admite que a região nordestina constitui um caso especial, especialmente naquela faixa que ele denomina de “miolão” (precisamente o semi-árido). Devendo-se tratar a reforma agrária, a princípio, de forma regionalizada, isto é, seletiva, para o Nordeste o autor preconiza ainda uma ampla e massiva intervenção estatal (GRAZIANO DA SILVA, 1999, p. 132-133).

Parece mais que razoável, portanto, encarar as transformações ocorridas na agropecuária nordestina com muita cautela. Afinal, se o crescimento do PIB agropecuário nas décadas dos 60 e 70 foi fundamentalmente extensivo, isto é, pela incorporação de terras, esse mesmo crescimento nas décadas seguintes revelou também sua face intensiva, quer dizer, devido a avanços tecnológicos; o que faz crer que se aprofundou a cognominada modernização conservadora no campo, com deletérios efeitos sociais. Assim o atestam, por exemplo, a persistência dos diferenciais de produtividade entre os setores agropecuários nordestino e brasileiro. Por exemplo, em 1985, o Nordeste possuía quase a metade da população brasileira empregada na agropecuária brasileira, mas o setor regional respondia por menos de 20% do produto primário nacional (EGLER, 1996, p. 204). Já em 1990, o Brasil possuía 23% da sua população no setor primário, o qual representava 9,3% do PIB nacional; mas o Nordeste, com seu setor primário abrangendo 38% da população da região, apresentava

uma participação desse setor no PIB regional de apenas 13,3%²⁸⁵. Em outras palavras, há que se ter em mente que as ditas transformações foram muito relativas, vale dizer,

[...] de natureza extensiva, horizontal, no que toca à tecnologia agrícola em seus segmentos tradicionais da atividade primária de sequeiro do semi-árido (feijão, milho, mandioca, algodão e pecuária). Não houve também modificação significativa na estrutura agrária regional, quer na sua parte semi-árida quer na sua faixa úmida litorânea. (SOUZA, 1997, p. 512)

Desse modo, causa espécie que Gomes (2001), ao tratar do semi-árido, relatando a estagnação da sua economia tradicional; a emergência de uma “economia sem produção” — alimentada pelas rendas dos aposentados e pelas transferências de fundos para os municípios, o que garante uma certa movimentação das atividades econômicas locais —, sinal evidente da existência de processos nacionais de brutais desigualdades espaciais e não de vitalidade econômica; o crescimento assustador da “economia ilegal”, baseada na cultura da maconha, venha referir-se à existência de “velhas secas em novos sertões”. Diante do já exposto, o correto seria falar em “novas e repetidas secas nos velhos sertões de sempre”. O otimismo exagerado do autor baseia-se na modernização da base técnica agrícola, que penetrou em faixas do semi-árido (fruticultura irrigada, principalmente) e dos cerrados nordestinos (produção de grãos, com destaque para a soja; mais recentemente, avanço das culturas de café irrigado). Por fim, dá-se ao luxo de lançar a pecha de “derrotista”²⁸⁶ aos que se apresentam como críticos ou céticos quanto aos efeitos sociais desse processo de modernização conservadora. Nesse sentido, a abordagem de Gomes (2001) não traz nada de novo, pois, assim como muitos teóricos desde os clássicos, está convencido de que o capitalismo é um imenso “parque de diversões”, sem limite de vagas e ingressos a preços acessíveis para todos. Em poucas palavras: trata-se de um conjunto de relações sociais e econômicas onde todos saem ganhando, embora uns mais e outros menos. A se aceitar tal visão como verdadeira, é possível até mesmo esquecer a competição intercapitalista como de fato se dá, pois esta seria,

²⁸⁵ Saliente-se que a relativamente baixa produtividade média do setor primário nordestino contribui para deslocar a produtividade média nacional desse setor também para baixo.

²⁸⁶ A linguagem do *establishment* aderiu à ideologia vulgar. Seus membros trocam elogios entre si quanto aos seus trabalhos teóricos, descambando para manifestações de compadrios e folguedos, esquecendo-se de efetuar qualquer análise mais crítica. Por sua vez, termos como “derrotistas” e “fracassomaníacos” são cada vez mais lançados àqueles que ousam apontar falhas no modelo econômico a que se submeteu o Brasil. Por fim, jactam-se de dominar o campo de uma pretensa ciência pura e apontam, com satisfação, o descrédito que a mídia dá, em geral, às vozes dissonantes, como se essa mesma mídia pudesse ser algum referencial teórico ou moral. Melhor seria, para a formação intelectual dos membros desse *establishment*, buscar a utilização de argumentos científicos mais consistentes, já que os mesmos estão fartamente à sua disposição.

no fundo, “de brincadeira”, já que todos (ou quase todos) alcançam o que buscam²⁸⁷. Caberia à face arrivista por excelência do capitalismo — talvez mesmo aquela sua mais legítima —, expressa na busca incessante por ganhos pecuniários crescentes, ser o cimento dessa construção social.

Tomando-se de empréstimo a análise de Carvalho (1988), um entusiasta da irrigação (pública) e da introdução do progresso técnico em geral na agricultura do trópico semi-árido, vê-se que os efeitos sociais desse processo de modernização só serão abrangentes e positivos, do ponto de vista social, se o mesmo for acompanhado de reformas estruturais. A irrigação, se bem expulse mão-de-obra por representar aumento da composição orgânica do capital, requer também força de trabalho, justamente por propiciar um maior número de colheitas, em geral (embora não evite de todo a sazonalidade de várias culturas). Ademais, a irrigação engendra maiores articulações, tanto com a agroindústria como com setores do terciário. Ocorre que tais articulações seriam de grau muito maior se a lógica que as presidisse fosse de consolidação de um mercado interno, com destaque para a produção de alimentos, inclusive como componente de uma política nacional de segurança alimentar. Dispostos como enclaves, muito mais articulados aos mercados externos — pela competitividade internacional que conseguiram alcançar, fruto de aumentos de produtividade —, os pólos de desenvolvimento que se instalaram na faixa semi-árida e nos cerrados nordestinos têm, assim, os seus efeitos positivos internos diminuídos. Ademais, enquanto houver um imenso reservatório de mão-de-obra disponível — e nisto o semi-árido sempre se destacou —, será difícil propiciar incrementos de renda consideráveis para as classes trabalhadoras, frustando-se, assim, as expectativas otimistas do autor quanto aos ganhos sociais decorrentes da ampliação da irrigação.

Destarte, foi justamente a derrota da proposta reformista furtadiana — independentemente do otimismo equivocado quanto ao seu grau de factibilidade — que garantiu ao seu diagnóstico uma considerável atualidade, notadamente em relação às estruturas socioeconômicas das sub-regiões do semi-árido e da zona da mata. A idéia do deslocamento do excedente de mão-de-obra, por exemplo, se bem representasse um mecanismo para escapar ao enfrentamento direto da questão fundiária (conforme já

²⁸⁷ Relativamente a essa visão mítica do capitalismo, lamenta-se aqui, uma vez mais, a ausência da sinceridade típica de um Herbert Spencer sobre o destino reservado aos perdedores na competição social.

anteriormente frisado), constituía-se também em verdadeira engenharia social — por envolver três grandes operações: o deslocamento demográfico em si, o processo de colonização e a transformação do *hinterland* maranhense —, mas nem por isso desnecessária, conforme comprova uma persistente pressão demográfica relativa sobre o semi-árido. Pois as obras contra os efeitos das secas, que, bem ou mal, não deixaram de prosseguir em todos esses anos, associadas, ainda, às medidas de cunho tipicamente assistencialista, tiveram como conseqüências a redução do poder de expulsão populacional das estiagens e, logo, a manutenção de um excedente estrutural de força de trabalho, tradicionalmente à disposição dos grandes proprietários de terras, mas agora também dos grandes investimentos agroindustriais. Enfim, a atualidade dessa questão implica também a atualidade da necessidade de intervenção do Estado para resolvê-la. Derrotado, portanto, em suas aspirações reformadoras²⁸⁸, restou ao documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, paradoxalmente, conforme aquele que o concebeu²⁸⁹, uma missão talvez ainda mais nobre, justamente a de poder “[...] continuar a exercer sua função de desvelador da realidade nordestina, enterrando as falácias que secularmente serviram para justificar a utilização de dinheiro público na perpetuação de estruturas anacrônicas e anti-sociais” (FURTADO, 1989, p. 56).

A crítica de Mallorquin (1998) ao caráter atual do diagnóstico furtadiano para a faixa do semi-árido (expresso pelo próprio Furtado) é bem elaborada e merece ser pensada.

²⁸⁸ A derrota política da proposta de reforma capitalista engendrada por Furtado para o Nordeste implicou necessariamente a reorientação das ações da Sudene. Abateu-se, então, sobre a instituição, o fenômeno da “história sem história”, com tudo aquilo que tivesse ligação explícita com seu maior idealizador sendo defenestrado. Souza (1979, p. 175), por exemplo, que logo exerceu as funções de superintendente da agência de planejamento, após a implantação do regime autoritário, conta que, antes de assumir o cargo, o órgão já havia sido devidamente “escoimado” dos “elementos” mais resistentes às modificações institucionais. Tal fenômeno era também externo à Sudene, dando lugar a gracejos ou pândegas, como os de Tamer (1968, p. 77), quando afirmava que a política originalmente traçada por Furtado para a problemática das secas era a de “voltar as costas” para ela.

²⁸⁹ Na verdade, o interesse de Furtado na questão dos desequilíbrios regionais e, em especial, na problemática nordestina, por várias vezes esteve presente em seus trabalhos. Nos anos 50, além daqueles já analisados aqui, vale lembrar que seu clássico *Formação econômica do Brasil*, publicado em 1959, encerra com a advertência de que os desequilíbrios regionais constituir-se-iam, então, já no principal desafio a ser enfrentado pelo modelo de desenvolvimento brasileiro. Nos anos 60, seu esforço intelectual nessa linha prosseguiria, ao lado da abordagem global do processo de desenvolvimento brasileiro, em livros como *A pré-revolução brasileira*, de 1962, e *Dialética do desenvolvimento*, de 1964. E, nos anos 80, após o retomo do exílio e participando politicamente de modo ativo do processo de transição democrática, novamente Furtado volta a se debruçar sobre a questão nordestina, ainda que de passagem. Dessa época, são representativas as obras *O Brasil pós-“milagre”*, de 1981; *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*, de 1984; e *A fantasia desfeita*, de 1989. Sobre a trajetória do pensamento de Furtado, veja-se, dentre outros, Oliveira (1983), Mallorquin (1998) e Bielschowsky (1996, p. 132-179, 2000).

Com razão, aquele aponta como uma das debilidades principais da análise furtadiana sobre a problemática do semi-árido a focalização no complexo latifúndio-minifúndio e na agricultura de subsistência, com o que se encobre (ou se deixa de enxergar) as relações sociais plenas no meio rural, com todos os seus conflitos; uma outra deficiência do modelo analítico furtadiano refere-se ao papel elaborado para os pequenos produtores rurais na questão da oferta interna de alimentos. Novamente ponto para o autor, que enxerga, no âmbito do modo de produção capitalista, dificuldades enormes para levar tal proposta adiante, uma vez que o adensamento das relações capitalistas de produção no campo, a despeito de potencialmente garantir a tão sonhada maior oferta de alimentos, significa expulsão de contingentes da força de trabalho e, no limite, o deslocamento dos pequenos produtores do mercado, em virtude de questões ligadas a escalas de produção (MALLORQUIN, 1998, p. 213, 220-221). A alternativa, factível para alguns, seria a de realização de reformas, muito bem articuladas entre si, e de uma eficiente intervenção estatal que impedisse a realização plena dos movimentos de concentração e centralização dos capitais. Não sendo possível tal intento, presume-se o que acontece aos pequenos produtores.

Mas a abordagem de Mallorquin é tributária de uma visão histórica que identifica no campo brasileiro a existência de relações feudais. Com isso, enfatiza muito mais a posse da terra pelo latifundiário, o que prende o trabalhador rural e o pequeno agricultor (em geral, meeiro) à teia de relações sociais tecidas por aquele. E se esquece de que a análise de Furtado, considerando desde sempre a formação brasileira nos marcos de um empreendimento capitalista, trata de enfatizar, talvez como o ponto mais central, no caso da problemática do semi-árido, a debilidade da renda monetária das classes desprivilegiadas, o que as impede de enfrentar adequadamente os rigores das estiagens. Por outro lado, Mallorquin envereda também pela tese de mudanças substanciais no meio rural nordestino, com o exemplo dos modernos complexos agroindustriais, o que revelaria a “desfeudalização” e o aprofundamento das relações mercantis e salariais nesse espaço. As modificações a que se referem o autor já foram anteriormente abordadas e não cabe aqui rediscuti-las. Cabe apenas lembrar que talvez a característica mais específica das formações capitalistas subdesenvolvidas é a de mesclar relações modernas de produção com outras consideradas mais arcaicas, mais ou menos capitalistas ou nem mesmo rigorosamente capitalistas. Noutras palavras: a penetração de modernas relações capitalistas, em espaços marcados por estruturas e relações anacrônicas, não as destrói necessariamente; com efeito, recria-as sobre novas bases.

Assim, no caso em foco, pouco importa que uma parcela das classes desprivilegiadas não dependa mais exclusivamente da agricultura de autoconsumo, e que agora disponha de um salário como principal fonte de renda. O enorme exército de reserva de mão-de-obra existente tratará de frustrar-lhe as expectativas de elevações salariais contínuas, com o que se retorna ao ponto de partida, qual seja, a estreiteza da faixa monetária daquelas classes. Demais, as relações assalariadas que se estabelecem em pontos do semi-árido, nos marcos de uma agricultura de base mais capitalista, não eliminam de todo certas debilidades, como a questão da sazonalidade de certas culturas. Tivesse Mallorquin observado os efeitos sociais da incidência de uma seca e talvez não tivesse seguido por esse caminho analítico. Afinal, nesses momentos de calamidade pública, o que significam os expressivos números de alistados em “frentes” (seja qual for o nome ou a finalidade que se dê às mesmas), em programas de distribuição de cestas básicas, em projetos de “bolsas” (de todos os formatos e nomenclaturas, bem ao gosto do “novo” assistencialismo governamental) ou em esquemas de qualquer sorte? A não se acreditar que esses contingentes humanos são formados por farsantes, há que refletir sobre os mecanismos que ainda os aprisionam a tal círculo de miséria. Segundo dados preliminares do Censo de 2000, com algo próximo a 15 milhões de habitantes nos seus espaços rurais, a Região Nordeste ainda responde por 46,4% do total da população rural brasileira²⁹⁰. Mantidas em geral as atuais estruturas arcaicas no meio rural nordestino, torna-se perfeitamente possível imaginar o que ocorre a esses contingentes demográficos quando sobrevêm os azares climáticos. Ademais, lembre-se que não apenas as populações rurais desses espaços são as que sofrem os efeitos das secas, embora estes estejam concentrados naquelas, diga-se de passagem.

Visto que o diagnóstico empreendido por Furtado possui ainda, tragicamente, uma certa atualidade, ora maior ora menor, conforme o aspecto que se analise, cabe agora perguntar: a questão das desigualdades regionais permanece de pé, isto é, verifica-se ainda na atualidade? A resposta é evidentemente afirmativa; alguns dados já apresentados, inclusive, assim o atestam. Mas isto por si só não garante força à própria questão.

Com efeito, diversos trabalhos destacam que, após a máxima concentração espacial das atividades econômicas, em especial as industriais, verificada por volta de fins dos

²⁹⁰ A população total nordestina, segundo os mesmos dados preliminares do Censo de 2000, é de 47.741.711 habitantes, de natureza já majoritariamente urbana (69,1% do contingente regional), e corresponde a 28,1% da população brasileira.

anos 60 e início dos 70, ocorreu um processo de desconcentração espacial das mesmas (AZZONI, 1994; CANO, 1995a; DINIZ, 1995; GUIMARÃES NETO, 1995a, 1995b; DINIZ e CROCCO, 1996; MONTEIRO NETO, 1999, entre outros). Nesse sentido, e particularmente em relação ao Nordeste, tiveram algum êxito as políticas estatais, notadamente as nacionais setoriais, que promoveram a ampliação da infra-estrutura econômica em geral, a aceleração do processo de urbanização, a nova etapa da industrialização e, muito de passagem, a melhoria relativa de alguns indicadores sociais. Mas tal desconcentração foi mesmo tímida em termos macrorregionais, principalmente na direção das duas regiões mais periféricas do país (Norte e Nordeste), desde quando se iniciou a integração do mercado nacional.

Melhor explicando: não obstante o movimento de polarização (principalmente em torno da região metropolitana de São Paulo) tenha sido revertido e regiões como o Norte e o Nordeste disso tenham se beneficiado, tal fenômeno foi muito relativo, já que a desconcentração espacial das atividades econômicas foi mais acentuada entre as regiões Sudeste e Sul, no interior das mesmas²⁹¹ ou ainda em direção ao Centro-Oeste, que, a rigor, é uma extensão daquelas duas outras (principalmente da primeira), em termos de inversão dos capitais produtivos, constituindo-se em uma fronteira agrícola e pecuária (confira-se Tabela 3).

Tabela 3
Brasil: distribuição do produto por regiões, 1939/1950/1960/1970/1980/1990/1999
(em percentual)

Região							
	1939	1950	1960	1970	1980	1990	1999
Sudeste	2,7	1,7	2,2	2,3	3,3	4,9	4,5
Nordeste	16,7	14,6	14,8	12,0	12,2	12,9	13,1
Sul	63,2	65,6	62,8	65,0	62,1	58,8	58,2
Centro-Oeste	15,3	16,3	17,8	17,0	17,3	18,2	17,8
Norte	2,1	1,8	2,4	3,7	5,1	5,2	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: CONJUNTURA ECONÔMICA (1970) para os anos de 1939, 1950 e 1960; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1990) para os anos de 1970 e 1980; CONTAS REGIONAIS DO BRASIL (1999, 2001), para os anos de 1990 e 1999.

Notas: (1) Considerou-se, em geral, a atual formação das regiões brasileiras. No caso do Nordeste, para os anos de 1939, 1950 e 1960, foram agregados os valores de Sergipe e Bahia. Idêntico tratamento foi dado ao Sudeste, sendo nele

²⁹¹ Cano (1995a), Diniz (1995) e Diniz e Crocco (1996) salientam uma considerável desconcentração das atividades industriais dentro do território paulista: perde peso econômico a região metropolitana de São Paulo, ao mesmo tempo em que o ganha o interior do estado.

incluídos os valores de São Paulo (retirado do Sul). Desconsiderou-se esse procedimento em relação ao Norte e Centro-Oeste, por não apresentar relevância para este estudo; (2) Os dados de 1939, 1950 e 1960 referem-se a estimativas da renda interna, únicas disponíveis no país, calculadas pela Fundação Getúlio Vargas.

Verifica-se, assim, que aquela desconcentração foi muito relativa; significou, em outras palavras, um processo de especializações regionais (no caso nordestino, com concentração espacial intra-regional das atividades industriais mais dinâmicas), por sinal muito seletivo. A divisão inter-regional do trabalho também não se alterou substancialmente, seja pela herança de grande concentração, pelo curto período de vigência do fenômeno da desconcentração em si e, também, pelo fato do mesmo ter ocorrido em uma fase de desaceleração da economia nacional. Enfim,

A economia nacional constitui, no decorrer do processo de desconcentração, uma espécie de sistema planetário, no qual uma região central, onde se localizam as atividades mais relevantes e estratégicas na definição da dinâmica econômica nacional, possui no seu entorno pólos, eixos ou áreas econômicas especializadas que têm suas órbitas ao redor da referida região, com maior ou menor nível de articulação. (GUIMARÃES NETO, 1995a, p. 382)

Por outro lado, parecem ser claros, para alguns estudiosos, os sinais de estancamento desse movimento: Cano (1995a) identifica uma inflexão da tendência desconcentradora já a partir do final dos anos 80; Diniz (1995) e Diniz e Crocco (1996), baseando-se no desempenho dos principais aglomerados industriais do país (tanto em termos de valor de produção adicionado como da força de trabalho empregada), observam uma tendência à reconcentração, no Centro-Sul — mais precisamente em uma área poligonal que vai de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul —, daquelas atividades industriais portadoras das novas tecnologias²⁹²; e Guimarães Neto (1995a, 1995b) vê limites estreitos para o processo de reversão da polarização, em virtude principalmente da retirada de carga do gasto estatal. No caso brasileiro, o esgotamento fiscal e financeiro a que foi — e continua sendo — submetido o Estado nacional, dentro do atual padrão de financeirização do capitalismo, erodiu sua capacidade de regionalizar o gasto público e de influir, mediante diversos mecanismos, na localização dos investimentos privados, internos ou externos, em território nacional. Presume-se, então, que as desigualdades inter-regionais tenderão a voltar a crescer ou, na melhor das hipóteses, a estabilizar-se.

²⁹² Entre outros motivos, em virtude de mudanças nas economias de aglomeração, dos efeitos da abertura comercial e de desigualdades regionais quanto a gastos em pesquisa, mercado de trabalho profissional e níveis de renda.

Desse modo, não há que estranhar a inexistência de um amplo e vigoroso processo de convergência absoluta das rendas regionais *per capita*. Azzoni (1994), que analisou o período 1939-1990, conclui pela debilidade dos sinais nessa direção. O autor reconhece que houve desconcentração, sobretudo após 1970, mas adverte que “[...] períodos como esse já ocorreram no passado do país, havendo reversões posteriores. Sendo assim, é temerário aceitar-se os resultados presentes como indicadores da tendência futura” (AZZONI, 1994, p. 203). Monteiro Neto (1999), por sua vez, analisando o período 1947-1995, conclui pela ocorrência da convergência em geral, após períodos de aumento das desigualdades; mas os dados apresentados pelo autor parecem indicar muito mais, a partir dos anos mais recentes, uma tendência à estagnação do movimento de redução das desigualdades, sejam inter-regionais, intra-regionais ou mesmo interestaduais. Assim, não surpreende que o avanço do produto *per capita* nordestino, em relação ao produto *per capita* nacional e, sobretudo, em relação ao produto *per capita* da região economicamente mais poderosa, o Sudeste, tenha deixado a desejar, embora se possa argumentar, com certa razão, que o movimento de ampliação das disparidades de níveis de renda tenha sido detido, em algum momento da trajetória. Contudo, em 1999, o produto *per capita* nordestino ainda não chegava à metade do nacional e alcançava pouco mais de um terço daquele da Região Sudeste (veja-se Tabela 4), parecendo confirmar os alertas de Furtado, feitos ao final dos anos 50, quanto à possibilidade de institucionalização das grandes desigualdades inter-regionais no cenário nacional.

Tabela 4
Participação % do PIB per capita da Região Nordeste nos PIB's per capita do Brasil e da Região Sudeste, 1960/1970/1980/1990/1999

Relação	Ano				
	1960	1970	1980	1990	1999
este/Brasil	46,7	37,5	41,5	44,4	46,5
este/Sudeste	32,5	25,0	29,0	32,3	34,1

Fontes: CONJUNTURA ECONÔMICA (1970) para o ano de 1960; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1990) para os anos de 1970 e 1980; CONTAS REGIONAIS DO BRASIL (1999, 2001) para os anos de 1990 e 1999.

Notas: (1) e (2) Idem Tabela 3, exclusivamente para o ano de 1960.

Afinal, para Egler (1996, p. 198-199),

As teses da economia regional neoclássica acerca da convergência dos níveis de renda por região em torno da média nacional parecem encontrar certas resistências na realidade brasileira, pois embora, a nível geral, a tendência possa ser observada, principalmente entre o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste, que constituem a parcela do

território nacional mais solidamente integrada, ainda é grande a clivagem entre esta porção e o Norte e, principalmente, o Nordeste. (EGLER, 1996, p. 198-199)

De outro modo, Araújo (1997a) argumenta que a divisão do país em macrorregiões não ajuda a revelar a espacialidade atual das atividades econômicas, antes pelo contrário, e nisto tem razão, parcialmente. Por outro lado, ao que se saiba, jamais se postulou, para essa divisão, um estatuto de referencial absoluto e definitivo, ou jamais se pretendeu que esse instrumento revelasse, com precisão máxima, a dinâmica espacial da economia brasileira. Trata-se de um referencial inicial, fundado em características geoeconômicas básicas e, como tal, “[...] útil para uma primeira aproximação com a dimensão espacial da industrialização recente no Brasil, revelando suas manifestações mais gerais no que diz respeito à distribuição territorial da base técnica e as disparidades regionais na apropriação social da renda” (EGLER, 1996, p. 192).

Essa visão de Araújo é que lhe permite postular a existência, hoje, mais do que no passado, de diversos “Nordestes”. A autora analisa exaustivamente os espaços diferenciados da região. No que diz respeito àqueles com alto dinamismo econômico, verifica uma maior vinculação destes a espaços externos à região (nacionais ou internacionais) que aos propriamente regionais, sobretudo os mais periféricos, conformando, pois, uma tendência à dessolidarização crescente em relação a uma lógica macrorregional (ARAÚJO, 1995b, 1997a, 1997b)²⁹³. Contudo, em que pese a complexidade da economia nordestina, o que confere certa heterogeneidade à realidade regional, o Nordeste não será hoje tão diferenciado assim do que o foi no passado. As variações das participações relativas dos estados no produto regional, ao longo dos anos, parecem revelar a continuidade das disparidades existentes entre os mesmos, com os naturais revezamentos de posições (veja-se Tabela 5). Ademais, lembre-se que essa região enquanto *locus* político de maior abrangência simplesmente não existia, como bem lembra Oliveira (1993); havia mesmo, desde o período colonial, vários “Nordestes”²⁹⁴. E, se houve, durante uma época mais remota, algo que revelava, aparentemente, um maior grau de homogeneidade dos estados da região, era a antiga questão nordestina, a do “Nordeste das

²⁹³ De acordo com esse mesmo ponto de vista, Oliveira (1990) chega a dar o exemplo dos capitais financeiros baianos, os quais, ao se articularem nacional e até internacionalmente, desligar-se-iam progressivamente da economia regional. Contudo, os anos 90, marcados pela grande exposição da economia brasileira à globalização, mostrariam que tais capitais não haviam perdido tanto assim sua condição de “nordestinos” (no sentido de periféricos). Em poucas palavras: sabe-se muito bem o destino que foi reservado àqueles capitais.

²⁹⁴ Reveja-se Capítulo 2, Seção 2.2.

secas”, do discurso regionalista lamurioso. Castro (1975, p. 151) percebeu esse fenômeno: “As diferentes subregiões (como os distintos setores) do Nordeste apresentavam reduzida articulação econômica: ainda em meados dos anos 50, a expressão pela qual oficialmente se fazia referência à área era a de ‘polígono das secas’ — como se esse flagelo fosse o único denominador comum a ‘integrar’ a região”.

Tabela 5
Região Nordeste: distribuição do produto por estados,
1939/1950/1960/1970/1980/1990/1997
(em percentual)

Estado							
	1939	1950	1960	1970	1980	1990	1997
Alagoas	5,3	5,8	5,4	5,9	5,4	5,5	5,1
Bahia	26,8	25,8	28,6	32,0	36,5	34,8	32,5
Ceará	12,5	14,3	13,3	12,4	12,6	12,6	15,4
Pernambuco	7,3	5,4	7,5	7,2	7,2	6,2	6,5
Piauí	7,7	10,1	9,6	6,2	5,5	6,6	6,1
Rio Grande do Norte	26,6	26,3	23,5	24,8	21,0	20,7	20,6
Sergipe	5,1	2,9	2,8	3,2	3,2	3,5	3,7
Total	5,0	6,1	6,0	4,6	5,3	5,6	5,8
	3,7	3,3	3,3	3,7	3,3	4,5	4,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: CONJUNTURA ECONÔMICA (1970) para os anos de 1939, 1950 e 1960; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1990) para os anos de 1970 e 1980; CONTAS REGIONAIS DO BRASIL (1999) para os anos de 1990 e 1997.

Notas: (1) e (2) Idem Tabela 3, exclusivamente para o Nordeste.

Também as desigualdades intra-regionais no Nordeste parecem ter acompanhado as tendências da recente e limitada desconcentração inter-regional no Brasil; ou seja, houve uma discreta redução das disparidades intra-regionais²⁹⁵, em termos do produto *per capita* (confira-se Tabela 6), redução essa mais tênue ainda em relação ao primeiro que ao segundo. Monteiro Neto (1999), por sua vez, utilizando o índice de Theil²⁹⁶ para avaliar inclusive as disparidades intra-regionais, chegou à conclusão de que, excetuando-se o Sudeste e o Sul, que apresentam um padrão de convergência intra-regional de rendas *per capita*, as demais regiões, como o Nordeste, apresentam um padrão de instabilidade, isto é, ora aumentam ora diminuem, sem uma tendência definida. De todo modo, isto parece não autorizar a afirmação de que estariam se alargando as disparidades entre os estados nordestinos, a tal ponto de não

²⁹⁵ Em contrário, e especificamente em relação ao Norte e Nordeste, veja-se Azzoni (1994).

²⁹⁶ O índice de Theil é utilizado para mensurar desigualdades espaciais de renda *per capita*, relacionando a participação relativa da população de um dado espaço no todo (nacional ou regional) com a participação relativa da renda desse mesmo espaço igualmente no todo (nacional ou regional).

ter mais sentido o entendimento ou mesmo a existência de uma Região Nordeste. Se tal ocorre, certamente o será por outras razões, que não o da manutenção relativa das históricas desigualdades entre os diversos subespaços da região.

Tabela 6
Participação % dos PIB's per capita dos estados nordestinos no
PIB per capita da Região Nordeste, 1960/1970/1980/1990/1999

Relação	Ano				
	1960	1970	1980	1990	1999
oas	96,1	100,0	97,1	93,1	85,2
.	107,3	116,7	134,2	125,4	120,0
á	89,3	83,3	82,9	83,9	98,5
nhão	67,0	66,7	62,6	53,5	52,5
ba	106,4	83,3	69,5	86,8	86,0
mbuco	27,3	33,3	19,2	22,7	22,8
	49,5	50,0	51,6	57,3	62,2
grande do Norte	116,2	83,3	97,4	98,6	103,2
pe	97,5	116,7	99,2	128,0	114,4

Fontes: CONJUNTURA ECONÔMICA (1970) para o ano de 1960; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1990) para os anos de 1970 e 1980; CONTAS REGIONAIS DO BRASIL (1999, 2001) para os anos de 1990 e 1999.

Notas: (1) e (2) Idem Tabela 3, exclusivamente para o Nordeste e o ano de 1960.

Cabe então perguntar: teria mesmo havido uma Questão Nordeste? Perruci (1984) responde a isto de uma forma taxativa, mas exagerada. Para este autor, a questão nordestina foi tão-somente uma construção ideológica das classes dirigentes regionais, como justificativa para explicar sua própria debilidade diante da nova fase de expansão capitalista no Brasil, servindo, ainda, de importante instrumento de domesticação das classes subalternas, desviando sua atenção para o exame de outros problemas que não o da contradição fundamental do modo de produção capitalista. Sua visão baseia-se em que

[...] a diversidade regional ou setorial no capitalismo não parece autorizar nenhum conceito de 'atrasado' ou de 'moderno', desde que o princípio da desigualdade é regido pelas leis que operam a divisão do trabalho, dentro de uma mesma totalidade; leis impessoais que não dependem da vontade individual de um dirigente político, mesmo esclarecido, ou do discurso de grupos sociais, mesmo os dominantes. Assim, o que o dualismo denomina de 'atrasado', na verdade nada tem de atrasado no sentido em que dificulta o crescimento combinado e, por isso mesmo, há de se tornar 'moderno'. Com efeito, o 'atrasado' existe em função do 'moderno' e vice-versa. [...] a acumulação se nucleariza, concentrando capital num determinado espaço, dentro de um processo histórico de complementaridade e integração com as partes do conjunto e tal processo de concentração não se realiza autonomamente mas, também, sustentado pelo valor produzido nas áreas periféricas. [...] núcleo e periferia são partes do mesmo processo global de crescimento capitalista e estão nele

dialeticamente imbricados, participando, pois, da mesma natureza conceitual. (PERRUCCI, 1984, p. 15)

Ora, mas essa diversidade, tão funcional ao capitalismo e fundamento mesmo das desigualdades, não se dá apenas em relação a espaços ou setores. Ela é, sobretudo, necessária em relação aos indivíduos. Daí, inclusive, o sentido de se pensar em classes sociais. Assim, pela linha da abordagem de Perrucci (1984) não se desata este nó: os que são tomados de paixão exclusivamente pela análise das relações entre as classes sociais negarão qualquer valor às teses dos que se dedicam a estudar as relações entre os espaços, e vice-versa (embora possa parecer razoável concordar que o primeiro objeto de estudo é mais relevante). Acima de ambos postar-se-á sempre um capitalismo desapixonado, impondo suas famosas “leis impessoais” da divisão do trabalho aos indivíduos, mas também aos espaços; a única alternativa para eliminar a importância da questão espacial no modo de produção capitalista seria uma distribuição equitativa, pelo globo, das desigualdades sociais, algo improvável. Será, pois, o zelo ideológico capaz de negar a persistência ou mesmo a ampliação das desigualdades espaciais, que constituem a essência da questão regional no capitalismo? O fato de se pensar que tal questão é praticamente insolúvel no âmbito daquele (algo bastante razoável) não autoriza a negar a sua existência. Assim, se é verdade, como o afirma Perrucci (1984, p. 30), que a questão das desigualdades regionais (ou espaciais, em sentido amplo) é um falso problema científico — porque inerente ao funcionamento do capitalismo —, esse caráter de não-cientificidade revestir-se-á de maior força ainda no tocante à questão das desigualdades sociais, pois estas, derivadas da posse desigual dos meios de produção, mais que quaisquer outras precisam ser reforçadas no âmbito do modo de produção capitalista. No caso brasileiro, tomem-se os principais indicadores, sobretudo os sociais, e mesmo os mais “otimistas”, e enxergar-se-á nitidamente a permanência da questão regional. Veja-se, por exemplo, dentre aqueles “otimistas”, a classificação dos estados brasileiros segundo respectivos índices municipais de desenvolvimento humano²⁹⁷ (Quadro 2):

Quadro 2
Brasil: Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M),
1970/1980/1991, classificação por estados (siglas)

Posição	Ano		
	1970	1980	1991

²⁹⁷ Optou-se aqui pelo indicador à esfera do município, por este refletir ainda melhor que as médias regionais e estaduais do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) a situação das desigualdades espaciais brasileiras.

	Estado	Índice	Estado	Índice	Estado	Índice
1°	RJ	0,657	DF	0,751	DF	0,806
2°	DF	0,652	RS	0,744	SP	0,787
3°	SP	0,643	SC	0,734	RS	0,786
4°	RS	0,541	RJ	0,733	SC	0,785
5°	SC	0,477	SP	0,728	RJ	0,782
6°	RO	0,441	PR	0,700	PR	0,760
7	PR	0,440	MS	0,690	MS	0,746
8°	MS	0,437	RR	0,679	RR	0,728
9°	RR	0,435	RR	0,679	GO	0,722
10°	AP	0,420	ES	0,673	ES	0,704
11°	ES	0,415	GO	0,660	MT	0,702
12°	MG	0,412	MT	0,618	MG	0,699
13°	GO	0,404	AM	0,608	AP	0,687
14°	PA	0,404	RO	0,595	AM	0,658
15°	AM	0,401	AP	0,582	RO	0,635
16°	MT	0,396	PA	0,579	PA	0,595
17°	AC	0,347	BA	0,515	AC	0,584
18°	BA	0,332	AC	0,506	PE	0,572
19°	PE	0,332	PE	0,502	TO	0,560
20°	TO	0,316	SE	0,477	SE	0,539
21°	SE	0,303	TO	0,465	RN	0,539
22°	CE	0,293	RN	0,444	BA	0,530
23°	AL	0,286	CE	0,440	CE	0,517
24°	MA	0,285	AL	0,410	PB	0,485
25°	PB	0,277	MA	0,405	AL	0,474
26°	RN	0,273	PB	0,402	PI	0,468
27°	PI	0,267	PI	0,385	MA	0,456

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1998).

Eis aí novamente a questão nordestina. O exame pormenorizado de diversos indicadores sociais, como aqueles relacionados à mortalidade infantil, ao analfabetismo²⁹⁸, ao desemprego e subemprego²⁹⁹ etc., constituir-se-á em um verdadeiro “rosário de lágrimas”, sem embargo de que se trata da constatação do óbvio. Por exemplo, dados relativos a 1990, produzidos pelo próprio governo, revelavam uma grande concentração da indigência familiar nos espaços nordestinos, sobretudo os rurais³⁰⁰ (PELIANO, 1993). Afora as costumeiras

²⁹⁸ Segundo estimativas oficiais, em 1996 o Nordeste contava com 30,8% de analfabetos, entre pessoas de 7 a 14 anos, e com 28,7% de analfabetos entre pessoas de 15 anos ou mais, contra, respectivamente, 14,5% e 14,7% por parte do Brasil.

²⁹⁹ Normalmente, as três regiões metropolitanas nordestinas (Fortaleza, Recife e Salvador) destacam-se negativamente nas pesquisas sobre desemprego.

³⁰⁰ O “mapa da fome”, como ficou conhecido o relatório da pesquisa levada a cabo pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mostrou dados alarmantes, principalmente em relação à região nordestina. Por exemplo, entre as regiões metropolitanas, as duas primeiras que apresentavam os maiores percentuais de famílias indigentes eram justamente Fortaleza e Recife, com 25,5% e 25,2%, respectivamente, do total de suas famílias. Entre as capitais brasileiras, novamente o Nordeste se destacava negativamente: Teresina e São Luís, lideravam com, respectivamente, 44,1% e 34,8% de famílias indigentes, no total de suas famílias. Não era ao acaso que as nove capitais nordestinas, respondendo, conjuntamente, por 22,7% do total das famílias das capitais nacionais,

fanfarrônicas do *establishment*, que, posteriormente, inclusive, esforçou-se em fazer desacreditar tais dados, não há motivos para crer em melhoras significativas³⁰¹. Talvez por isto mesmo Carvalho (1987, p. 335), embora alinhe-se parcialmente às idéias de Perruci (1984), tenha chegado à conclusão de que a questão nordestina permanece ainda atual, seguramente na sua face mais perversa, precisamente aquela

[...] relativa à situação e aos interesses das classes populares, ou seja, de uma Questão Nordeste ligada ao monopólio da terra, aos baixos salários e rendimentos constatados na região, aos seus elevados contingentes de desempregados e subempregados, à desnutrição e à mortalidade, aos altos índices de analfabetismo e baixos níveis de escolaridade, aos determinantes e efeitos sociais das estiagens, aos padrões tradicionais de dominação e à exclusão política da maior parte da população.

Esclareça-se, por fim, que a questão nordestina que este trabalho enfoca foi construída política, ideológica e teoricamente, sob a liderança intelectual de Celso Furtado, mas determinada, em última instância, por uma etapa histórica específica do capitalismo no Brasil. A unidade nordestina (muito relativa, bem entendido), que parecia revelar, à época, uma maior homogeneidade entre as distintas realidades estaduais, não se deu por uma movimentação espontânea, porém vigorosa, das entidades internas à região, muito menos por uma pactuação ampla entre as classes sociais que a formavam; foi fruto de uma construção, como já se frisou, nos limites da proposta reformista para o capitalismo no Brasil. Essa Questão Nordeste, a dos desequilíbrios regionais e a da necessidade da superação do subdesenvolvimento, que sucede aquela outra, a “das secas”³⁰², só tem sentido nos marcos do projeto nacional, vale afirmar, da construção e consolidação de um mercado interno. Esvaziado este último (o projeto nacional), ainda que provisoriamente, cai também por terra a questão regional, não no sentido da constatação óbvia da persistência das desigualdades espaciais, mas no seu aspecto projetual de busca de reformas, de modificações de estruturas anacrônicas e de promoção de uma mais virtuosa integração nacional.

eram responsáveis por 40,0% daquelas consideradas indigentes. E mais: excetuando-se todos os municípios das regiões metropolitanas, uma relação dos 50 principais municípios brasileiros, em termos de valores absolutos de famílias indigentes, revelava 30 do Nordeste. Estes municípios nordestinos, respondendo por 42,1% do total de famílias daquela relação, contavam, no entanto, com um contingente de 62,8% do total das famílias indigentes. Veja-se Peliano (1993), especialmente Tabelas 2, 3 e 4.

³⁰¹ Para uma visão panorâmica da persistência relativa dos baixos indicadores sociais nordestinos, veja-se, entre outros, Araújo (1995b, 1997a) e Guimarães Neto (1995a, 1995b).

³⁰² Não obstante, Perruci (1984, p. 27) insiste em homogeneizar ambas as questões nordestinas, qualificando o produto disso como “pequena-grande farsa histórica”.

Mas não se pode negar uma outra face trágica da questão nordestina, a de que ela foi — e continua sendo — apropriada para a legitimação dos interesses das classes mais conservadoras da região. É o que Vainer (1995, p. 455) chama de reforço ao regionalismo tradicional, mediante políticas e mecanismos oficiais de caráter meramente compensatório, os quais permitem a reposição das condições críticas de reprodução das velhas estruturas de dominação no espaço regional e da posição subordinada no espaço nacional. Seus aspectos farsescos mostram-se incansavelmente atuais: políticos sob pena de cassação de mandato descobrem-se perseguidos porque nordestinos; candidatos à presidência, que jamais articularam qualquer plano em favor das desassistidas populações nordestinas, afirmam que terão que vencer o obstáculo político-eleitoral do preconceito sulista aos nordestinos, só para citar dois exemplos simples. Em certo sentido, durante todo esse tempo, a questão regional foi “pau para toda obra”: ao mesmo tempo em que ajudou a consolidar a expansão do capitalismo na região e no país, abstraindo suas próprias contradições geradas, serviu de deleite para as oligarquias regionais, tradicionais ou modernizadas. Em suma:

Tirando partido da ideologia do regionalismo, da pobreza da população e da vulnerabilidade do Nordeste a todo um conjunto de condições adversas [...] os poderosos locais sempre reclamaram — e em grande parte obtiveram — compensações do Estado para o enfrentamento dessas dificuldades. Compensações representadas por múltiplos favores e subsídios supostamente concedidos ‘à região’, algumas vezes embutidos nas políticas orientadas para o seu desenvolvimento, mas que sempre terminavam apropriadas pelos grupos dominantes, sem que em nada se alterasse a situação daqueles segmentos sociais mais direta e efetivamente afetados pelos efeitos dos fenômenos mencionados, ou que se chegasse à eliminação destes. (CARVALHO, 1987, p. 332-333)

Tem razão Cano (1994, 1995a, 1995b) quando salienta que, como a equidade é um valor político atualmente “fora de moda”, torna-se mesmo impossível praticar, entre outras, políticas verdadeiras de desenvolvimento regional, quer dizer, de combate efetivo às desigualdades espaciais. Trata-se, quando muito, de formular e executar políticas nacionais regionalmente localizadas. Pois a proteção econômica que os Estados nacionais concediam às suas regiões periféricas, por mais relativa que fosse, simplesmente desapareceu. Em seu lugar, apresentam-se hoje, prioritariamente, os requisitos da festejada competitividade global, escolhidos pelos governantes e *policy-makers* como os parâmetros das novas políticas de desenvolvimento, o que constitui, por si só, uma farsa. Em lugar da indignação com as condições do subdesenvolvimento — presente nas teses cepalinas, mas especialmente nas de

Furtado³⁰³ —, dotada de uma carga ideológica considerável visando impelir à ação os indivíduos e classes sociais, pululam agora as amenidades teóricas e a euforia do *business*, ao lado das políticas promotoras de um “novo” assistencialismo — estatal e privado —, todas destinadas a promover uma dupla integração: a dos mais competitivos, de um lado, e a dos mais desafortunados, de outro, pela “mitigação” dos seus sofrimentos — decorrentes desse mesmo processo de dupla integração ou de integração com exclusão —, mediante medidas ditas compensatórias. Não é à toa, portanto, que a desigualdade passou a ser muito mais aceita, enquanto um dos valores sociais hegemônicos, fruto da celebração das virtudes liberais e da competição spenceriana. Some-se a isto o próprio contexto de financeirização do capitalismo e chegar-se-á à conclusão de que a questão das desigualdades espaciais (como, a rigor, também a das desigualdades sociais) só pode ficar adormecida. Em poucas palavras: está impossibilitada de emergir politicamente, ainda que teoricamente haja comprovação óbvia de sua persistência ou mesmo de seu aprofundamento. Mas, vale lembrar sempre: toda vitória ou derrota política é temporária. O fim da história é apenas um mito, destinado a “anestesiá-las” as mentes.

Resta indagar, por fim, se ainda tem algum sentido falar em região (qualquer que seja), sem embargo de que isto, por si só, já representa um outro objeto de estudo. Está fora de questão discutir aqui novamente as eufóricas posições de convergência absoluta dos liberais e neoclássicos em geral: com estas já se gastou tempo mais que suficiente. Há também os que acreditam que o capital hegemônico, ao destruir as circularidades específicas dos diferentes espaços, inevitavelmente os destrói enquanto únicos, vale dizer, enquanto regiões. Mas a destruição dessas circularidades específicas parece afetar muito mais a antiga região, de base essencialmente histórica e político-administrativa. Pois a moderna região, qual seja, aquela

³⁰³ O que não quer dizer que tais teses não tenham cometido os seus equívocos, como, por exemplo, um otimismo inicial algo exagerado quanto às possibilidades de superação do subdesenvolvimento no âmbito do sistema capitalista ou, mais que isto, quanto às possibilidades desse sistema promover uma ampla e virtuosa integração dos seus mais diversos espaços; ou também uma grande ênfase no crescimento econômico, com alguma abstração das reformas sociais. Na verdade, as diversas teorias do desenvolvimento configuravam aquilo que se poderia definir como o campo ideológico do desenvolvimento, do qual talvez o exemplo mais visível fosse a teoria dos estágios do desenvolvimento, de W. W. Rostow (não por acaso, seu livro *Etapas do desenvolvimento econômico* tem o sugestivo subtítulo de *um manifesto não-comunista*). Para uma interessante crítica sobre o desenvolvimento enquanto ideologia própria à expansão do capitalismo, ideologia essa que dava um significado todo especial ao conceito de subdesenvolvimento, veja-se Esteva [19—]. Quanto a Furtado, baldadas suas expectativas positivas iniciais, posteriormente, em *O mito do desenvolvimento econômico*, por exemplo, não deixaria de fazer uma espécie de autocrítica: “Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento” (FURTADO, 1974, p. 75-76).

perfeitamente inserida no modo de produção capitalista e essencialmente delineada pela ação do capital — independentemente de sua posição na hierarquia do sistema —, tem a sua própria lógica de constituição presidida pela produção da desigualdade, inerente ao referido modo de produção. Com efeito, historicamente, tem sido muito mais vigorosa a capacidade do capitalismo de produzir disparidades — de qualquer natureza, vale salientar, entre indivíduos e espaços — do que tendências de convergência ou mesmo homogeneização (a qual refere-se apenas às condições para a reprodução do capital). Pautado na expansão dos mercados (ainda que não se resuma a somente isto), o desenvolvimento capitalista é essencialmente marcado pela polarização. Em outras palavras, trata-se de um processo de reajuste contínuo desse modo de produção na sua trajetória de realização histórica, estando estreitamente vinculado aos interesses das classes hegemônicas. Nesse sentido, importa pouco que deixe de existir, do ponto de vista formal, a região nordestina ou qualquer outra. Afinal, o capitalismo, em seu movimento desigual e combinado, continuará a recriar os seus “Nordestes”.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 4, p. 37-66, semestral, dez. 1990.

_____. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 57-75.

ALBUQUERQUE, Francisco. La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 63, p. 147-160, quadrimestral, dic. 1997.

ALMEIDA, Aristeu Barreto de (Org.). **Rômulo Almeida: o construtor de sonhos**. Salvador: Conselho Regional de Economia 5. Região-BA, 1995.

ALMEIDA, Rômulo de. **Planejamento do combate às secas**. [Rio de Janeiro]: Assessoria Econômica da Presidência da República, 1953. 58 f. (Banco do Nordeste do Brasil. Comissão Incorporadora, publicação n. 4). Mimeografado.

ALVARGONZALEZ, Rafael. **O desenvolvimento do Nordeste árido**. v. 1. Fortaleza: Dnocs, 1984.

AMADEO, Edward J. (Ed.). **John M. Keynes: cinquenta anos da teoria geral**. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. (Série PNPE, n. 20)

AMIN, Samir. A economia política do século XX. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CELSO FURTADO, A SUDENE E O FUTURO DO NORDESTE, 2000, Recife. **Livro comemorativo...** Recife: Sudene, 2000. p. 133-153.

ANDERSON, Perry. **O fim da história: de Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1992.

_____. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento: a teoria dos pólos de desenvolvimento e a realidade nordestina**. 4. ed. São Paulo: Grijalbo, 1977.

_____. **O processo de ocupação do espaço regional do Nordeste**. 2. ed. Recife: Sudene, 1979. (Série Estudos Regionais, n. 1)

_____. **A terra e o homem no Nordeste**. 4. ed. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1980.

_____. **Área do sistema canavieiro**. Recife: Sudene, 1988 (Série Estudos Regionais, n. 18)

_____. Análise do semi-árido nordestino e visão da seca. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de; DUARTE, Renato; GUIMARÃES NETO, Leonardo; GOMES, Enoque (Org.). **O GTDN — da proposta à realidade**: ensaios sobre a questão regional. Recife: Ed. da UFPE, 1994. p. 114-124.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio (Org.). **A questão Nordeste**: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 71-82. (Coleção Estudos sobre o Nordeste, v. 16)

_____. O setor público e o Nordeste. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de; DUARTE, Renato; GUIMARÃES NETO, Leonardo; GOMES, Enoque (Org.). **O GTDN — da proposta à realidade**: ensaios sobre a questão regional. Recife: Ed. da UFPE, 1994. p. 138-151.

_____. Planejamento regional e relações intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995a. p. 473-493.

_____. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Fundap; Ed. Unesp, 1995b. p. 125-156.

_____. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, quadrimestral, jan. 1997a.

_____. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-467, trimestral, out. 1997b.

_____. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, trimestral, abr. 1999.

AREZZO, Drydes Castro de; FERREIRA, Fábio Luiz; WALL, Mário B. Vera. Política econômica e planejamento agrícola. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XX., 1982, Curitiba. **Anais...** Brasília: Sociedade Brasileira de Economia Rural, 1982. p. 7-69.

AZEVEDO, Aroldo de. **As regiões brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1966.

AZZONI, Carlos R. Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da nova teoria do crescimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXII., 1994, Florianópolis. **Anais...** São Paulo: Anpec, 1994. v. 1, p. 185-205.

BAER, Werner; MILES, William R. The role of the state in United States regional development. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 178-190, trimestral, abr. 1999.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Banco do Nordeste: origens (I)**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

BAUMANN, Renato. Uma visão econômica da globalização. In: _____. (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus; SOBEET, 1996. p. 33-51.

BENJAMIN, César et al. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BENKO, Georges. **Globalização, espaço e território: na aurora do século XXI**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999. (Série Geografia: teoria e realidade, n. 34)

BEZZI, Meri Lourdes. **Região: uma (re)visão historiográfica** – da gênese aos novos paradigmas. 1996. 377 f., il. Tese (Doutorado em Geografia). – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro-SP, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

_____. Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CELSO FURTADO, A SUDENE E O FUTURO DO NORDESTE, 2000, Recife. **Livro comemorativo...** Recife: Sudene, 2000. p. 33-58.

BIVEN, W. Carl. **Quem matou John Maynard Keynes?: conflitos na evolução da política econômica mundial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

BOISIER, Sérgio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB, 1989. p. 589-694. (Série Estudos Econômicos e Sociais, v. 36)

BOLETIM CONJUNTURAL NORDESTE DO BRASIL. Recife: Sudene, n. 7, ago. 2000. Anual.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 195-242.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1935.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. São Paulo: Cultura Moderna, [19—].

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Salvador: Associação dos Municípios da Bahia, 1946.

_____. Constituição (1967). **Constituição do Brasil**. Brasília: Dasp, 1967.

_____. Constituição (1969). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1981.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

_____. Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de fundos de investimentos, altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Legislação básica**. 4. ed. Recife, 1979. p. 223-236.

_____. Lei nº 175, de 7 de janeiro de 1936. Regula o disposto no art. 177 da Constituição. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Banco do Nordeste: origens (I)**, Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. p. 19-23.

_____. Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949. Regulamenta o § 1º do art. 198 da Constituição Federal, que dispõe sobre o amparo às populações atingidas pela seca do Nordeste. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Banco do Nordeste: origens (I)**, Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. p. 25-31.

_____. Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952. Dispõe sobre a constituição do Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Banco do Nordeste: origens (I)**, Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. p. 539-549.

_____. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Legislação básica**. 4. ed. Recife, 1979. p. 11-23.

_____. Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961. Aprova o Plano Diretor da Sudene para o ano de 1961, e dá outras providências. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Legislação básica**. 4. ed. Recife, 1979. p. 51-68.

_____. Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963. Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Legislação básica**. 4. ed. Recife, 1979. p. 71-105.

CACCIAMALI, Maria Cristina; PIRES, Julio Manuel. Perspectivas das micro e pequenas empresas ante o contexto atual da economia mundial e brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 27, n. especial, p. 85-115, quadrimestral, 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anais da Câmara dos Deputados**, 1959, v. XXI, sessões de 8 a 16 de outubro de 1959. Rio de Janeiro, 1960.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. (Biblioteca Básica de Ciências Sociais. Série Estudos Brasileiros, v. 7)

_____. Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controversos. In: MARANHÃO, Sílvio (Org.). **A questão Nordeste**: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 55-70. (Coleção Estudos sobre o Nordeste, v. 16)

_____. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, a. 15, n. 2, p. 312-320, 1994.

_____. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995a. p. 399-415.

_____. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. 4. ed. ampl. Campinas: Ed. da Unicamp; São Paulo: Fapesp, 1995b.

CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização e política internacional. CONFERÊNCIA NA UNIVERSIDADE DE WITWATERSRAND, 1996, Johannesburgo. 11 f. Disponível em: <http://www.sae.gov.br> Acesso em: 5 mar. 1997.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed. Campinas: Papirus, 1994.

CARONE, Edgard. **O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)**. São Paulo: DIFEL, 1977.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **O Nordeste e o regime autoritário**: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec; [Recife]: Sudene, 1987.

CARVALHO, José Otamar de. **A economia política do Nordeste**: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID, 1988.

CASTRO, Antônio Barros de. A herança regional no desenvolvimento brasileiro. In: _____. **Sete ensaios sobre a economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975a. v. 2, p. 7-85.

_____. O desenvolvimento recente do Nordeste. In: _____. **Sete ensaios sobre a economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975b. v. 2, p. 143-248.

CASTRO, Iná Elias de. Seca versus seca. Novos interesses, novos territórios, novos discursos no Nordeste. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 283-323.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978. (Coleção Debates, n. 117)

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV, v. 24, n. 6, 1970. Mensal.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL, 1985-1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL, 1996-1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

COSTA, Rubens Vaz da. **O primeiro passo: um testemunho sobre o Nordeste brasileiro**. Rio de Janeiro: APEC, 1973.

COSTA FILHO, Alfredo Henrique. Globalização e políticas regionais nacionais na América Latina: alguns pontos para debate. SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICA REGIONAL NUMA ERA DE GLOBALIZAÇÃO, 1996, Recife. 25 f.

CRESPIGNY, Anthony de. F. A. Hayek: liberdade para o progresso. In: CRESPIGNY, Anthony de; MINOGUE, Kenneth R. (Org.). **Filosofia política contemporânea**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1979. p. 73-92. (Coleção Pensamento Político, n. 8)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Barragens no Nordeste do Brasil: experiência do Dnocs em barragens na região semi-árida**. Fortaleza, 1982. Coordenação de José Amaury de Aragão Araújo.

DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany. Fluxos de capital e desenvolvimento: implicações para as políticas econômicas. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany (Org.). **Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 257-284.

DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 417-429.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Estrutura econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103, semestral, jul. 1996.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção Estudos brasileiros, v. 84)

DUARTE, Renato. A proposta de industrialização do GTDN. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de; DUARTE, Renato; GUIMARÃES NETO, Leonardo; GOMES, Enoque (Org.). **O GTDN — da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional**. Recife: Ed. da UFPE, 1994. p. 125-137.

DUQUE, José Guimarães. **Solo e água no polígono das secas**. 4. ed. Fortaleza: Dnocs, 1973.

EGLER, Claudio A. G. Crise e dinâmica das estruturas produtivas regionais no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 185-220.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

ERBER, Fábio S.; CASSIOLATO, José Eduardo. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 2 (66), p. 32-60, trimestral, abr. 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**—Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 24, p. 85-116, quadrimestral, set. 1991.

ESTEVA, Gustavo. El debate sobre el desarrollo. **Economia Informa**, Cidade do México, n. 247, p. 17-31.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERREIRA, Assuero. Mudanças estruturais do perfil industrial do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 16, n. 3, p. 471-505, trimestral, jul. 1985.

_____. Em busca de um novo estilo de desenvolvimento para o Nordeste. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 4, p. 127-150, semestral, dez. 1990.

FERREIRA, Carlos Maurício de C. Espaço, região e economia regional. In: HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB, 1989. p. 45-65. (Série Estudos Econômicos e Sociais, v. 36)

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insigth, 1995a.

_____. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995b. p. 19-38.

_____. **Os moedeiros falsos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção Zero à Esquerda)

_____. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 87-147. (Coleção Zero à Esquerda)

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Série Os Economistas)

_____. **Episódios da história monetária**. Rio de Janeiro: Record, 1994.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose Director. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Um reexame da questão nordestina**. Belo Horizonte, 1984.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Iseb, 1959a.

_____. Orientação da economia do Nordeste. In: SEMINÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1959, Garanhuns. **Anais...** Rio de Janeiro: CNI, 1959b. v. 2, p. 185-196.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **A pré-revolução brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962. (Coleção Perspectivas do Nosso Tempo)

_____. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. (Coleção Perspectivas do Nosso Tempo)

_____. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **O Brasil pós-“milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 54)

_____. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 63)

_____. **Celso Furtado: economia**. São Paulo: Ática, 1983a. (Grandes Cientistas Sociais, n. 33). Introdução e organização da coletânea por Francisco de Oliveira.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983b. (Série Os Economistas)

_____. **A fantasia organizada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **A fantasia desfeita**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Brasil — a construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

_____. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 1, p. 5-19, semestral, ago. 1992b.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Nacional, 1998.

_____. **O capitalismo global**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, João. Mundialização, reestruturação e competitividade: a emergência de um novo regime econômico e as barreiras às economias periféricas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 53, p. 97-118, trimestral, mar. 1999.

GALBRAITH, John Kenneth. **A era da incerteza**. São Paulo: Pioneira; Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1979.

_____. **1929, o colapso da Bolsa.** São Paulo: Pioneira, 1988.

_____. **A sociedade justa:** uma perspectiva humana. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensando a dependência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas secas em novos sertões:** continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

GONZAGA, Drauzio. As reivindicações liberais: da fisiocracia à fisiologia. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 11, p. 91-99, quadrimestral, ago. 1998.

GONZÁLEZ, Román Rodríguez. La escala local del desarrollo: definición y aspectos teóricos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE A INSERÇÃO DO SEMI-ÁRIDO LATINO-AMERICANO NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA MUNDIAL, 1998, Juazeiro. **Anais...** Salvador: Unifacs; P & A, 1998. p. 747-768.

_____. Políticas de desarrollo regional en la Unión Europea: un referente para Mercosur. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 192-211, trimestral, abr. 1999.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro.** 2. ed. rev. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel.** 5. ed. Porto Alegre: L & PM, 1985.

GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares. Divisão regional do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, a. 3, v. 2, p. 318-373, trimestral, abr. 1941.

GUIMARÃES, Roberto P. **¿El leviatan en extinción? notas sobre reforma del Estado en América Latina.** Santiago: ILPES-CEPAL, 1997. 26 f. (Documento 97/42, Serie Ensayos)

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Notas sobre emprego e indústria no Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 535-574, jul. 1984.

_____. **Introdução à formação econômica do Nordeste:** da articulação comercial à integração produtiva. Recife: Massangana, 1989.

_____. Zona da mata: soluções adiadas. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de; DUARTE, Renato; GUIMARÃES NETO, Leonardo; GOMES, Enoque (Org.). **O GTDN — da proposta à realidade:** ensaios sobre a questão regional. Recife: Ed. da UFPE, 1994. p. 101-113.

_____. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial no Brasil. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995a. p. .

_____. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Fundap; Ed. Unesp, 1995b. p. 13-59.

_____. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 37-54, quadrimestral, jan. 1997.

HAYEK, Friedrich August von. **Individualism and economic order**. Londres: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1949.

_____. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal; Expressão e Cultura, 1987.

HEILBRONER, Robert. **A história do pensamento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Série Os Economistas)

HIRSCHMAN, Albert. O. Os problemas do Nordeste brasileiro. In: _____. **Política econômica na América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. cap. 1, p. 22-111.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998. (Coleção Zero à Esquerda)

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **A política de desenvolvimento do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 1979.

HOLLANDA FILHO, Sérgio Buarque de. Livre comércio *versus* protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 33-75, quadrimestral, jan. 1998.

HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. O capitalismo americano contemporâneo e seus defensores. In: _____. _____. **História do pensamento econômico**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1986. cap. XII, p. 179-195.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Geografia do Brasil: grandes regiões Meio-Norte e Nordeste**. Rio de Janeiro, 1962. (Biblioteca Geográfica Brasileira, série A, v. 3, publicação n. 17)

_____. **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988.** 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, 1990.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL. **Brasil/açúcar.** Rio de Janeiro, 1972. (Coleção Canavieira, n. 8)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA;IBGE; Belo Horizonte: FJP, 1998.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IGLÉSIAS, Francisco. Momentos democráticos na trajetória brasileira. In: JAGUARIBE, Helio (Org.). **Brasil, sociedade democrática.** Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985. cap. 2, p. 125-221. (Coleção Documentos Brasileiros, n. 196)

JARA, Carlos Julio. Sustentabilidad: nuevos conceptos y nuevos instrumentos para orientar los procesos de desarrollo local. In: SAGREDO, Geraldine (Comp.) **Fortalecimiento institucional, descentralização e microregionalização.** Santiago: PROCODER-IIICA, 1996. p. 9-50.

KALECKI, Michal. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1980. (Coleção Economia e Planejamento. Série Teoria Contemporânea)

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Atlas, 1982.

_____. **John Maynard Keynes: economia.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. (Grandes Cientistas Sociais, n. 6). Introdução e organização da coletânea por Tamás Szmrecsányi.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: _____. (Org.). **Planejamento no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 9-28. (Coleção Debates, n. 21)

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LEFF, Nathaniel H. Desenvolvimento econômico e desigualdade regional: origens do caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia,** Rio de Janeiro, a. 26, v. 1, p 03-21, trimestral, jan. 1972.

LERDA, Juan Carlos. Globalização da economia e perda de autonomia das autoridades fiscais, bancárias e monetárias. In: BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus; SOBEET, 1996. p. 239-263.

LIPIETZ, Alain. **El capital y su espacio**. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1979.

LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LUZÓN, José Luis; PI, Cristina. La iniciativa comunitaria leader de desarrollo rural en Europa: la experiencia de Catalunya. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 162-177, trimestral, abr. 1999.

MACEDO, Mariano de Matos. Planejamento regional: necessidade de novos rumos. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 495-515.

MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 51-68. (Coleção Debates, n. 21)

MALLORQUIN, Carlos. El pensamiento de Celso Furtado y la problemática del Nordeste brasileño. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 205-228, trimestral, abr. 1998.

MARANHÃO, Sílvio (Org.). **A questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. (Coleção Estudos sobre o Nordeste, v. 16)

MARX, Karl. **As lutas de classes na França** (1848 a 1850). Rio de Janeiro: Vitória, 1956. (Biblioteca da Nova Cultura, v. X)

_____. **La guerra civil en Francia**. Moscou: Progreso, 1980.

_____. O 18 brumário de Luís Bonaparte. In: _____. **O 18 brumário e cartas a Kugelman**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. l. 1., p. 15-143.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998a. (Coleção Clássicos Filosofia/Ciências Sociais)

_____. _____. Manifesto do partido comunista. In: REIS FILHO, Daniel Aarão (Org.). **O manifesto comunista 150 anos depois**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998b. p. 07-41.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MELO, Mário Lacerda de. **Os agrestes**: estudo dos espaços nordestinos do sistema gado-picultura de uso de recursos. Recife: Sudene, 1980. (Série Estudos Regionais, n. 4)

MENEZES, Djacir. **O outro Nordeste**: formação social do Nordeste. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1937. (Coleção Documentos Brasileiros, n. 5)

MENEZES, Sérgio Augusto Villas-Bôas de. Semi-árido: resgatando o GTDN. **Conjuntura e Planejamento**, Salvador, n. 55, p. 17-22, mensal, dez. 1998.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MISES, Ludwig Edler von. **Uma crítica ao intervencionismo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal; Nórdica, 1987.

MOLLE, François. **Marcos históricos e reflexões sobre a açudagem e seu aproveitamento**. Recife: Sudene, 1994. (Série Hidrologia, n. 30)

MONTEIRO NETO, Aristides. Cindo décadas de desigualdades do PIB no Brasil: novas evidências. **Nexos Econômicos**, Salvador, v. I, n. 2, p. 55-68, semestral, dez. 1999.

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro**: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Série Estudos sobre o Nordeste, v. 4)

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. A navegação venturosa. In: **Celso Furtado**: economia. São Paulo: Ática, 1983. p. 7-27. (Grandes Cientistas Sociais, n. 33). Introdução e organização da coletânea por Francisco de Oliveira.

_____. **A economia da dependência imperfeita**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984. (Biblioteca de Economia, v. 1)

_____. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

_____. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 27, p. 67-92, trimestral, jul. 1990.

_____. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. (Série Estudos sobre o Nordeste, v. 1)

_____. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP;UNESP, 1995. p. 77-90.

OLIVEIRA, Nelson. Opção por uma integração passiva no processo de globalização. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 163, p. 10-27, bimestral, maio 1996.

_____. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas de ajuste impostas pelo Banco Mundial. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 178, p. 21-44, bimestral, nov. 1998.

_____. Filantropia corporativa e reprodução nos limites da crise social. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 189, p. 29-50, bimestral, set. 2000.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-nação**: a ascensão das economias regionais. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PALLOIX, Christian. Mundialização—internacionalização—globalização: um conceito impossível. **Revista ANPEC**, Brasília, n. 2, p. 51-61, ago. 1997.

PANG, Eul-Soo. **Coronelismo e oligarquias (1889-1934)**: a Bahia na Primeira República brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PASSOS SUBRINHO, Josué Modesto dos. A economia mercantil escravista no Nordeste açucareiro. In: _____. **Reordenamento do trabalho**: trabalho escravo e trabalho livre no Nordeste açucareiro; Sergipe 1850-1930. Aracaju: Funcaju, 2000. cap. 1, p. 29-74.

PAULANI, Leda Maria. Hayek e o individualismo no discurso econômico. **Lua Nova**—Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 38, p. 97-124, quadrimestral, 1996.

PELÀEZ, Carlos Manuel. **História da industrialização brasileira**: crítica à teoria estruturalista no Brasil. Rio de Janeiro: APEC, 1972.

PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.). **O mapa da fome III**: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). Brasília: IPEA, 1993. (Documento de Política, n. 17)

PERRUCCI, Gadiel. A formação histórica do Nordeste e a questão regional. In: MARANHÃO, Sílvio (Org.). **A questão Nordeste**: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 11-30. (Coleção Estudos sobre o Nordeste, v. 16)

PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: BNB, 1977.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987. 2 v. (Biblioteca de Cultura Humanista, v. 2/3)

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PROJETO ÁRIDAS. **Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. A falácia neoliberal. **Lua Nova**—Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28/29, p. 209-225, quadrimestral, jan. 1993.

QUINTON, Anthony. Karl Popper: política sem essência. In: CRESPIGNY, Anthony de; MINOGUE, Kenneth R. (Org.). **Filosofia política contemporânea**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1979. p. 179-201 (Coleção Pensamento Político, n. 8)

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REGIÃO NORDESTE DO BRASIL EM NÚMEROS. Recife: Sudene, n. 2, 1998. Irregular.

REGIÃO NORDESTE DO BRASIL EM NÚMEROS. Recife: Sudene, n. 3, 1999. Irregular.

RESULTADO DO TESOURO NACIONAL. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, v. 7, n. 8, ago. 2001. Mensal.

REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA. **Estimativa da renda nacional do Brasil (1947-1949)**. Rio de Janeiro: FGV, a. 5, n. 3, set. 1951. Trimestral.

REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA. **Estimativa da renda nacional do Brasil (1947-1951)**. Rio de Janeiro: FGV, a. 6, n. 4, dez. 1952. Trimestral.

ROBOCK, Stefan Hyman. **Projeto de planejamento global para o Nordeste do Brasil**. Fortaleza: BNB, 1955. 10 f.

_____. **Segunda visita ao Nordeste brasileiro**. Fortaleza: BNB, 1960. 25 f.

_____. **Desenvolvimento econômico regional: o Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. Estratégias do desenvolvimento econômico regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, a. I, n. 1, p. 3-17, trimestral, jul. 1969.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROSADO, Vingt-Un (Org.). **Memorial da seca**. Mossoró: Fundação Guimarães Duque, 1981. (Coleção Mossoroense, v. CLXIII)

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 4. ed. São Paulo: Best Seller, 2000.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Genival de Almeida. Renda social do Nordeste (1947/1954). **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, a. 10, n. 2, trimestral, jun. 1956.

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo: Hucitec, 1978.

_____. **Espaço e método**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. (Série Geografia: teoria e realidade, n. 25)

_____. Globalização e território. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CENÁRIOS PARA O SÉCULO XXI, 1996, Recife. **Documentos básicos...** Recife: Sudene, 1997. p. 9-16.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A história das idéias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo**. 1991. 218 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991.

_____. **A economia política contemporânea e o pouco que sabemos**. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 1998. 27 f. (Documento de trabalho, n. 2).

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, a. 27, v. 4, p. 102-135, trimestral, out. 1993.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CENÁRIOS PARA O SÉCULO XXI, 1996, Recife. **Documentos básicos...** Recife: Sudene, 1997.

SEMINÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, Garanhuns, 1959. **Anais...** Rio de Janeiro: CNI, 1959. 2 v.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e. Teorias de localização das atividades econômicas. In: _____. **Urbanização e desenvolvimento regional no Estado da Bahia: uma visão sistêmica**. Tese. (Concurso para Professor Titular do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia) — Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1975. seção 1.3, p. 12-25.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da. A interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da teoria do desenvolvimento econômico periférico da Cepal. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 433-449, trimestral, out. 1997.

SIMONSEN, Roberto C. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 1977. Coletânea da polémica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo.

SINGER, Hans W. **Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste**. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 2 v. (Série Os Economistas)

SOUZA, Hermino Ramos de. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 499-517, trimestral, out. 1997.

SOUZA, João Gonçalves de. **O Nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional**. Fortaleza: BNB, 1979.

SPENCER, Herbert. **Da liberdade à escravidão**. Lisboa: Classica, 1904.

_____. **El hombre contra el Estado**. 3. ed. Buenos Aires: Aguilar, 1963. (Biblioteca de Iniciación Filosófica, n. 5)

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **I plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1961-1963)**. Recife, 1966a.

_____. **II plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1963-1965)**. Recife, 1966b.

_____. **III plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1966-1968)**. Recife, 1966c.

_____. **IV plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste (1969-1973)**. Recife, 1968.

_____. **Legislação básica**. 4. ed. Recife, 1979.

_____. **As secas do Nordeste**: uma abordagem histórica de causas e efeitos. Recife, 1981.

TAMER, Alberto. **O mesmo Nordeste**. São Paulo: Herder, 1968.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. A desordem globalizada e a nova dependência. **Revista ANPEC**, Brasília, n. 2, p. 9-30, ago. 1997.

_____; _____. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 55-86. (Coleção Zero à Esquerda)

TAYLOR-GOOPY, Peter. Welfare, hierarquia e a “nova direita” na era Thatcher. **Lua Nova**—Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 24, p. 165-187, quadrimestral, set. 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987. (Biblioteca de Cultura Humanista, v. 4)

WANDERLEY, Livio Andrade. **Economia regional e conceitos de espaço e região**. Salvador: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, 1995. 25 f. (Série FCE/UFBA, Texto para Discussão, 01/1995)

VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 449-471.

VALANCE, Georges. **Os donos do mundo**: Alemanha, Estados Unidos, Japão. Lisboa: Terramar, [1994].

VASCONCELOS, Raimundo. CPE e as reformas administrativas, **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 1/2, p. 55-61, ed. especial, trimestral, jan. 1980.

ANEXOS

ANEXO A — LEI N° 1.004, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1949

Regulamenta o § 1° do art. 198 da Constituição Federal, que dispõe sobre o amparo às populações atingidas pela seca do Nordeste.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1°. A lei orçamentária consignará anualmente uma dotação global correspondente a um por cento (1%) da renda tributária da União, arrecadada no exercício anterior, para constituir o depósito especial previsto no § 1° do art. 198 da Constituição Federal.

§ 1° Vinte por cento (20%), no máximo, da referida dotação constituirão reserva especial destinada ao socorro das populações atingidas pela seca.

§ 2°. Oitenta por cento (80%), no mínimo, da mesma importância, serão aplicados anualmente em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca, consoante o disposto nesta lei.

§ 3°. Em nenhuma hipótese a reserva especial, sem aplicação, destinada ao socorro às populações durante as calamidades, poderá ser inferior à quantia correspondente a um por cento (1%) da renda tributária do último exercício.

Art. 2°. A reserva de que trata o § 1° do artigo anterior será aplicada, total ou parcialmente, em obras de emergência e serviços de assistência às populações de zona seca, quando ocorrerem crises climáticas que, pela sua intensidade e pela extensão da área flagelada, imponham o socorro imediato da União.

§ 1°. As obras e serviços mencionados neste artigo serão autorizados pelo Poder Executivo em decreto fundamentado, referendado pelos Ministros da Fazenda e da Viação e Obras Públicas, e que deverá fixar, em cada caso, o limite das despesas a realizar por conta dos saldos dos depósitos e a área da região, então flagelada, em que se faz necessária a assistência da União.

§ 2°. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas providenciará para que haja sempre um conjunto de obras e serviços, devidamente projetados, de modo a poderem ser atacados imediatamente, à ocorrência das crises climáticas consideradas neste artigo, e de maneira a permitirem colocação rápida de trabalhadores não especializados.

Art. 3°. Os empréstimos de que trata o § 2° do artigo 1° serão feitos por intermédio do Banco do Brasil, onde o Ministério da Fazenda fará abrir conta especial, sob o título “Fundo Especial das Secas”, na qual deverão ser depositados todos os recursos orçamentários previstos nesta lei e a cuja conta serão creditados os juros e amortizações dos mesmos empréstimos.

Art. 4°. Os agricultores e industriais beneficiados pelos empréstimos de que trata esta lei somente poderão destiná-los aos seguintes fins:

a) financiamento das despesas que couberem ao tomador do empréstimo para construção de açude por cooperação com o governo federal, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do prêmio concedido;

b) financiamento, até o mesmo limite, das despesas que lhe couberem na construção de açude por cooperação com governo estadual;

- c) financiamento, até o limite das despesas orçadas, para construção de pequenos açudes e de barragens submersas, às expensas do interessado;
- d) aquisição ou construção de silos e construção de armazéns e fenis nas fazendas;
- e) obras de irrigação, perfuração e instalação de poços profundos;
- f) aquisição ou reforma de equipamentos e máquinas agrícolas ou industriais e aquisições de animais de trabalho;
- g) produção de energia elétrica;
- h) plantação técnica e intensiva de árvores xerófilas de reconhecido valor econômico;
- i) financiamento de serviços e obras de saneamento e desobstrução e limpeza de rios e canais;
- j) financiamento de safras agrícolas, em geral, por intermédio de cooperativas agrícolas.

§ 1º. Nos casos das letras *a* a *i*, os empréstimos serão feitos por prazos não inferiores a cinco nem superiores a vinte anos, juros de 3% (três por cento) ao ano, amortizações anuais e garantia real, obedecendo os respectivos contratos aos modelos e normas estabelecidos no regulamento desta lei.

§ 2º. Nos casos da letra *j*, o prazo será de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) meses e juros de 5% (cinco por cento).

§ 3º. Nos anos de seca, a que se refere o art. 2º, os empréstimos não vencerão juros nem serão amortizados, não sendo incluídos esses anos no prazo previsto pelo § 1º.

Art. 5º. Vinte por cento (20%), no mínimo, da importância que couber a cada estado compreendido na área das secas, para empréstimos previstos nesta lei, serão obrigatoriamente destinados a cooperativas agrícolas estabelecidas na mesma área, inclusive para reempréstimos a seus associados e sempre com um dos objetivos mencionados no artigo anterior.

§ 1º. Nos açudes públicos e sistemas de irrigação do Nordeste, será facilitada a criação de cooperativas mistas de produção e consumo, que prestarão assistência completa, técnica e financeira, aos pequenos agricultores estabelecidos como arrendatários de terrenos da União ou pequenos irrigantes em terrenos particulares.

§ 2º. Os empréstimos destinados às cooperativas agrícolas vencerão juros de 2% (dois por cento) ao ano, não podendo estas reempréstarem aos seus associados a mais de 5% (cinco por cento).

Art. 6º. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas será ouvido obrigatoriamente em todos os processos de que trata esta lei, naquilo que se relacionar com o destino a ser dado aos empréstimos, cabendo-lhe, por igual, fiscalizar a execução dos respectivos serviços técnicos e dar assistência aos agricultores e industriais beneficiados, na conformidade do que dispuser o regulamento a que se refere o art. 12.

Art. 7º. Os empréstimos concedidos com fundamento nesta lei, não poderão exceder, cumulativamente, por beneficiário, a importância total de Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros), com exceção dos destinados a cooperativas agrícolas.

Art. 8º. Quando se tratar de serviços por sua natureza demorados, a importância dos empréstimos poderá ser entregue parceladamente, à proporção que forem sendo executadas e dadas como concluídas as respectivas tarefas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

Art. 9º. A importância destinada aos empréstimos previstos no § 2º do art. 1º será distribuída entre os Estados incluídos na área das secas pela seguinte forma:

- a) 30% (trinta por cento) em partes iguais com todos os estados;
- b) 40% (quarenta por cento) proporcionalmente às populações ponderadas das zonas secas dos diversos estados;
- c) 30% (trinta por cento) proporcionalmente às áreas secas ponderadas dos diversos estados.

§ 1º. Para obtenção das populações e áreas ponderadas a que se referem as letras *b* e *c*, multiplicam-se as populações das zonas secas e as áreas secas de cada estado pelos respectivos índices de gravidade estabelecidos no parágrafo seguinte.

§ 2º. São fixados os seguintes índices de gravidade das secas: Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba 10 (dez); Piauí e Pernambuco 8 (oito); Alagoas, Sergipe e Bahia 6 (seis); Minas Gerais 4 (quatro).

Art. 10. O Ministério da Fazenda contratará com o Banco do Brasil a execução dos empréstimos e demais operações necessárias à aplicação desta lei.

Art. 11. O Poder Executivo enviará anualmente à Câmara dos Deputados, conjuntamente com a proposta orçamentária, a conta de movimento do depósito previsto no art. 1º com a demonstração do saldo existente e demais esclarecimentos julgados necessários.

Art. 12. O Poder Executivo expedirá dentro de sessenta dias o regulamento desta lei, a qual entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 24 de dezembro de 1949, 128º da Independência e 61º da República.

EURICO G. DUTRA
Guilherme da Silveira
Clóvis Pestana

ANEXO B — EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N° 376, DE 25 DE ABRIL DE 1951

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

1. Durante a recente visita feita aos estados do Nordeste do país, flagelados pela seca, pude observar a carência de crédito bancário para atender às necessidades fundamentais da produção daquela parte do território nacional.

2. Os estabelecimentos de crédito particulares, e mesmo os oficiais, em que pesem os relevantes serviços prestados pelo Banco do Brasil, nem sempre podem servir às necessidades básicas da região, seja pelas limitações impostas pelos regulamentos em vigor, seja pela falta de especialização para determinadas atividades locais.

3. O algodão “mocó”, por exemplo, é uma riqueza própria da região, devido à sua extraordinária adaptabilidade às condições do meio, resistindo até às mais inclementes estiagens em virtude do sistema radicular peculiar que vai buscar umidade a grandes profundidades.

4. Como essa planta é perene e só começa a produzir bem três anos após o plantio, os financiamentos regulares, aplicáveis às plantas anuais, não lhe ajudam a expansão.

5. Daí resulta, muitas vezes, o plantio intercalado de outras variedades algodoeiras, responsáveis pela contínua hibridação e conseqüente deterioração das antigas e esplêndidas qualidades de suas fibras longas.

6. Tão impressionante é essa deterioração e, de certo modo, a redução do volume das safras, que as fábricas do país já não dispõem de suprimento suficiente dessas fibras, podendo chegar à situação extrema de terem de importar algodões estrangeiros, para não prejudicarem seu trabalho e a própria linha de evolução têxtil, a qual vai exigindo, cada vez mais, fibras finas.

7. Quer nos parecer que essa decadência está ligada à falta de estímulo e financiamento adequados, os quais não podem ser outorgados através das organizações correntes de crédito.

8. A par dessa observação que pude fazer naquela região, aduz-se o alto custo dos financiamentos bancários normais, responsáveis, sob certos aspectos, pelo retardamento da economia da região e pela precariedade de novos empreendimentos.

9. Entretanto, o Nordeste, pela sua forte e corajosa população, poderia contribuir mais vantajosamente para o progresso do país, se tivesse a seu favor uma assistência crediária mais ampla, especializada à natureza peculiar de seus empreendimentos agrícolas e industriais.

10. O combate às secas, através de grandes obras de engenharia, como as projetadas, ou as de emergência, como o que se vai fazer no momento, será sempre improfícuo, se não for acompanhado de elementos capazes de fortalecer a economia regional, mediante o amparo às suas atividades econômicas.

11. Tenho a impressão de que, no combate às secas até agora feito, muitas vezes a preocupação de engenharia ou das obras hidráulicas sobrepujou o lado econômico propriamente dito. Assim, é comum encontrarem-se pequenos trechos de terras beneficiados com trabalhos insuficientes de irrigação, com lavouras ou atividades apropriadas ao meio semi-árido.

12. Por outro lado, a iniciativa particular, no setor da produção, é fugidia e inconsistente, limitando-se aos parques capitais privados que ali se acumulam, lenta e penosamente, a atuar no setor de comércio sem auxílio eficiente à magra e instável economia produtiva dos agricultores e criadores. Daí, porque, quase não há lavradores prósperos na região do Nordeste, a não ser na região da cana de açúcar, onde um conjunto mais feliz de

terras apropriadas à cultura e financiamentos generosos permitiu a eclosão da “família canavieira”, relativamente estável, mas igualmente cheia de deficiências.

13. Ressente-se, pois, o Nordeste, mais do que outra qualquer região do país, da falta de crédito adequado às suas necessidades e peculiaridades regionais, justificando-se, assim, a meu ver, a ampliação dessa assistência, como fator de real e seguro combate às conseqüências das secas.

14. A Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 198, a consignação, nos orçamentos da República, de um por cento (1%) da renda tributária da União, a qual constituiria o Fundo de Socorro às Secas previsto no § 1º do citado artigo.

15. Pela Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, foi regulamentado o art. 198 da Constituição Federal, permitindo-se que vinte por cento (20%) desse fundo sejam destinados (art. 1º, § 1º) a obras de socorro e oitenta por cento (80%), no mínimo (art. 1º, § 2º), a “empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca”.

16. Os fundos resultantes da lei acima citada não foram bem aplicados, seja porque não se encontrou o agente ou entidade de crédito especializada para esse fim, seja porque não se procurou estudar a possibilidade da criação de estabelecimento especial destinado exclusivamente aos fins previstos no art. 198 da Constituição Federal.

17. À vista do exposto, e levando em consideração a necessidade de mais ampla assistência crediária à região do Nordeste abrangida pela seca, e coberta pelos benefícios do art.198 da Constituição Federal, tomei a liberdade de sugerir ao esclarecido exame de Vossa Excelência a oportunidade de se criar naquela parte do território nacional um estabelecimento especializado de crédito, o Banco do Nordeste do Brasil, destinado a promover a execução das aplicações previstas no § 2º do art. 1º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, que regulamenta o § 1º do art. 198 da Constituição Federal.

18. O Banco do Nordeste do Brasil teria, por objetivo precípua, a organização e execução do programa constante dos diversos itens do art. 4º da Lei nº 1.004, destacando-se, acima de tudo, o financiamento das safras agrícolas, principalmente através das cooperativas, o estímulo à sua fundação, as obras de irrigação, aquisição de maquinaria agrícola, construção de silos, exploração de plantas econômicas adaptadas à região semi-árida, enfim, uma rede de serviços previstos em lei, mas até agora sem andamento, certamente por falta de órgão financiador adequado às peculiaridades e sistema de trabalho da região do Nordeste.

19. Caso a sugestão aqui feita possa merecer a aprovação de Vossa Excelência, promoverá o Ministério da Fazenda os necessários estudos para sua execução, com os detalhes indispensáveis a tão importante empreendimento.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de meu mais profundo respeito.

Horácio Lafer

ANEXO C — LEI N° 1.649, DE 19 DE JULHO DE 1952

Dispõe sobre a constituição do Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

Constituição do banco

Art. 1°. É o Poder Executivo autorizado a promover todos os atos necessários à constituição do Banco do Nordeste do Brasil, como um dos órgãos de execução do programa assistencial previsto no art. 198 da Constituição.

Art. 2°. O Banco do Nordeste do Brasil será organizado sob a forma de sociedade por ações e os seus estatutos, que dependerão de prévia aprovação do Presidente da República, obedecerão às linhas gerais consubstanciadas na presente lei e aos dispositivos, por esta não derogados, da legislação bancária e do Decreto-lei n° 2.627, de 26 de setembro de 1940.

Art. 3°. O Banco do Nordeste do Brasil terá sede na cidade de Fortaleza.

§ 1°. O banco terá uma filial em cada um dos estados compreendidos no polígono das secas.

§ 2°. As filiais de que trata o parágrafo anterior terão, conforme dispuserem os estatutos, e guardadas as normas gerais do banco, autonomia na aplicação dos recursos que, na conformidade do art. 14, couberem aos respectivos estados.

§ 3°. As agências irão sendo instaladas na área do polígono, de modo que haja, em cada estado, pelo menos uma agência por 400.000 (quatrocentos mil) habitantes da respectiva área seca e um mínimo de duas agências por estado.

CAPÍTULO II

Recursos

Art. 4°. Serão os seguintes os recursos do Banco do Nordeste do Brasil:

- a) capital social;
- b) parte do fundo a que se refere o art. 1° da Lei n° 1.004, de 24 de dezembro de 1949;
- c) depósitos nas condições que forem fixadas nos estatutos;
- d) lucros verificados nas operações;
- e) produto do lançamento de títulos de sua responsabilidade nas condições permitidas pela lei.

Art. 5°. O capital inicial do banco será de cem milhões de cruzeiros (Cr\$ 100.000.000,00), dividido em ações comuns, nominativas, de mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00) cada uma, das quais o Tesouro Nacional subscreverá, no mínimo, setenta por cento (70%), no valor de setenta milhões de cruzeiros (Cr\$ 70.000.000,00), ficando os restantes trinta por

cento (30%), no montante de trinta milhões de cruzeiros (Cr\$ 30.000.000,00), destinados à abertura de subscrição pública.

§ 1º. Caberá ao Tesouro Nacional, se necessário, completar a cota reservada à subscrição particular e não subscrita.

§ 2º. É o Tesouro Nacional autorizado a subscrever sua cota inicial de capital com parte do fundo constituído em obediência ao disposto no art. 198, § 1º, da Constituição Federal.

§ 3º. É o Poder Executivo autorizado a baixar os atos necessários ao reajustamento periódico do capital social, conforme a conveniência das operações do banco, incorporando parte dos depósitos previstos no artigo seguinte e levando em conta o disposto no art. 17.

Art. 6º. O Tesouro Nacional depositará cada ano, em conta especial no Banco do Nordeste, entre 40% e 80% da incorporação anual do fundo a que se refere o art. 198, § 1º da Constituição, para as operações referidas no mesmo dispositivo constitucional, *in fine*, observado sempre o disposto no § 3º do art. 1º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949.

CAPÍTULO III

Administração

Art. 7º. O banco será administrado por uma diretoria composta de seis membros, sendo um presidente e cinco diretores, com a assistência de um conselho consultivo e de outros órgãos previstos na lei ordinária.

§ 1º. O presidente será de livre nomeação do Presidente da República, entre pessoas de notório conhecimento dos problemas peculiares à região.

§ 2º. Os diretores serão escolhidos pela forma e prazo que os estatutos determinarem, não podendo este ser superior a quatro anos, mas permitida a reeleição.

§ 3º. Vetado.

§ 4º. As resoluções da Diretoria serão tomadas por maioria de votos, cabendo ao presidente o direito de veto, com recurso para o Ministro da Fazenda.

§ 5º. O Conselho Consultivo, constituído conforme determinarem os estatutos, incluirá obrigatoriamente o diretor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, o superintendente da Comissão do Vale do São Francisco, um representante de cada um dos estados diretamente interessados e um representante da agricultura, um da indústria e um do comércio da região, escolhidos mediante indicação das federações regionais, ou organizações semelhantes, através das confederações nacionais respectivas.

CAPÍTULO IV

Atribuições

Art. 8º. O Banco do Nordeste do Brasil prestará assistência, mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter reprodutivo, na área do polígono das secas, especialmente para:

a) despesas que couberem ao tomador de empréstimo para construção de açude por cooperação com o governo federal ou com governo estadual, até o limite de setenta por cento (70%) do prêmio concedido;

b) construção de pequenos açudes e de barragens submersas, às expensas do interessado;

c) perfuração e instalação de poços;

d) obras de irrigação;

e) aquisição ou construção de silos e construção de armazéns e fenis nas fazendas;

- f) aquisição ou reforma de equipamentos e máquinas agrícolas ou industriais e aquisição de reprodutores e animais de trabalho;
- g) produção de energia elétrica;
- h) plantação técnica e intensiva de árvores próprias à ecologia regional, especialmente as xerófilas de reconhecido valor econômico;
- i) serviços e obras de saneamento e desobstrução e limpeza de rios e canais;
- j) financiamento de safras agrícolas em geral, de preferência por intermédio de cooperativas agrícolas;
- k) financiamento, mediante penhor mercantil, dos produtos da região até o limite máximo de oitenta por cento (80%) de seu valor comercial, ou do preço mínimo, oficialmente fixado;
- l) construção e instalação de armazéns, nos centros de coleta e distribuição de usinas de beneficiamento e industrialização de produtos da região, e que concorram para o desenvolvimento e estabilidade da produção agropecuária;
- m) desenvolvimento e criação de indústrias, inclusive artesanais e domésticas, que aproveitem matérias-primas locais, que ocupem com maior produtividade as populações ou que sejam essenciais à elevação dos seus níveis de consumo essencial, no polígono das secas;
- n) aquisição, preparo e levantamento de terras para venda de pequenas propriedades rurais, a longo prazo, bem como despesas de transporte e sustento de colono durante o período inicial, atendidas, porém, as exigências da lei bancária comum ou dos estatutos quanto à manutenção de reservas em propriedades imobiliárias.

Art. 9º. O Banco do Nordeste poderá fazer empréstimos a prefeituras municipais, localizadas no polígono das secas, para qualquer um dos fins previstos nas letras *a* e *i* do artigo anterior, e bem assim para a realização de serviços de água e esgotos, mediante a utilização de recursos a que se referem as letras *c*, *d* e *e*, do art. 4º.

Art. 10. Poderá ainda o Banco do Nordeste do Brasil realizar, em benefício de empreendimentos que promovam o desenvolvimento econômico da região compreendida no polígono das secas, todas as operações habituais dos corretores e bancos ou sociedades de investimento, permitidas pela lei, como sejam:

- a) estudar empreendimentos econômicos e oferecê-los ao capital privado ou lançá-los à subscrição pública, na área de sua operação;
- b) garantir a tomada de determinada cota do capital e a adquirir, para revenda posterior;
- c) financiar mediante hipoteca;
- d) adquirir ou construir e ceder em locação, com opção de compra, os imóveis convenientes à instalação de fábricas, uma vez possam eles ser facilmente utilizáveis por outras empresas ou para outros fins;
- e) colaborar com bancos e sociedades de investimentos para a realização de empreendimentos que correspondam às suas finalidades.

Parágrafo único. Para os fins das letras *b* a *e* deste artigo, o banco poderá emitir títulos de rendimento fixo ou variável, conforme for permitido pela lei.

CAPÍTULO V

Condições das operações

Art. 11. Os prazos, juros e outras condições dos empréstimos serão fixados, atendendo aos aspectos econômicos dos empreendimentos e projetos, à existência dos recursos e à finalidade assistencial do banco.

Art. 12. Na regulamentação desta lei, ou nos atos constitutivos a que se refere o art. 1º, o Poder Executivo determinará a prioridade e as condições, nela não previstas, das operações do banco.

Art. 13. Os recursos da conta especial a que se refere o art. 6º, somente poderão ser aplicados para qualquer dos fins previstos no art. 8º desta lei, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área do polígono das secas, inclusive empresas agrícolas, empresas industriais e cooperativas.

§ 1º. Vetado.

§ 2º. Nos casos das letras *j* a *n*, os prazos, juros e demais condições serão estabelecidos na conformidade do que dispõem os arts. 11 e 12.

§ 3º. Vetado.

§ 4º. Vetado.

Art. 14. Vetado.

CAPÍTULO VI

Disposições gerais

Art. 15. A parte do capital subscrito pelo governo da União, de acordo com os §§ 2º e 3º do art. 5º, não terá direito a dividendos, se às ações subscritas por outras pessoas físicas e jurídicas não couber um dividendo mínimo de 10%. Os dividendos que tocarem à União não poderão ser retirados.

Parágrafo único. Não serão abonados juros aos depósitos previstos no art. 6º.

Art. 16. O Banco do Nordeste do Brasil operará, sempre que possível, em colaboração com outros bancos e de preferência através de agências locais de bancos nacionais, particularmente os de caráter cooperativo ou de controle da União e dos estados e municípios.

Parágrafo único. O Banco do Nordeste do Brasil dará preferência, igualmente, às operações por intermédio de cooperativas, e a financiamentos diretos a essas entidades, para as quais serão estabelecidas condições mais favoráveis.

Art. 17. O Poder Executivo, ao adotar as providências autorizadas no § 3º do art. 5º e ao regulamentar as operações do banco, levará em conta a necessidade de um nível mínimo de liquidez, a fim de reforçar a reserva líquida constituída para socorro às populações atingidas pelas secas.

Parágrafo único. O regulamento estabelecerá os favores especiais que devam ter os tomadores de empréstimos nos anos de seca, sob a forma de redução, isenção ou adiantamento do pagamento de juros e amortizações, conforme a natureza das operações e a gravidade local do flagelo.

Art. 18. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e outros órgãos públicos prestarão ao banco a assistência técnica que estiver a seu alcance.

Parágrafo único. O banco, por sua vez, colaborará, através do Escritório Técnico de Estudos Econômicos, que manterá, no exame dos problemas da região a cargo do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

Art. 19. O banco apresentará anualmente ao Poder Executivo, até 31 de janeiro, relatório sobre suas atividades, o qual será remetido ao Congresso, juntamente com a conta de movimento, a que se refere o art. 11 da Lei nº 1.004.

Art. 20. É o Poder Executivo autorizado a dar a garantia do Tesouro para os depósitos e os títulos emitidos pelo Banco do Nordeste, bem como para os empréstimos que faça no estrangeiro, destinados a empreendimentos econômicos, e que sejam previamente submetidos ao exame e aprovação dos órgãos próprios da administração federal.

Art. 21. A parte da reserva a que se refere o § 1º do art. 198 da Constituição e que não seja depositada no Banco do Nordeste ou integrada no seu capital, na forma desta lei, poderá constituir depósito especial no Banco do Brasil para atender à finalidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 1.004, conforme as condições que forem contratadas entre este e o governo.

Art. 22. O Poder Executivo, ouvido o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, poderá autorizar a que no Banco do Nordeste possam ser realizados, em condições equiparadas às do Banco do Brasil, depósitos do Tesouro e de órgãos e entidades públicas, depósitos judiciais e outros depósitos ou tomadas de títulos, determinados pela lei a instituições públicas ou subordinadas a controle público em suas aplicações financeiras.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades públicas, cuja atuação, no todo ou em parte, se faça na área do polígono das secas, utilizarão, sempre que isso não prejudique suas atividades, quanto aos recursos financeiros mobilizados na região, os serviços bancários do Banco do Nordeste.

Art. 23. O art. 1º e seu § 3 da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, passam a ter a seguinte redação:

“Art. 1º. A lei orçamentária consignará, anualmente, uma dotação global correspondente a 1% (um por cento) da renda tributária prevista da União, para constituir o depósito especial de que trata o § 1º do art. 198 da Constituição Federal.”

“§ 3º. Em nenhuma hipótese, a reserva especial, sem aplicação, destinada ao socorro às populações durante as calamidades, poderá ser inferior à quantia correspondente a 1% (um por cento) da renda tributária prevista.”

Art. 24. É vedado ao Banco do Nordeste do Brasil conceder empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas que não sejam estabelecidas no polígono das secas ou que não tenham atividades na referida área.

Art. 25. Os servidores do Banco do Nordeste do Brasil, excetuados os diretores e os ocupantes de cargos técnicos, definidos no regulamento, serão admitidos mediante concurso.

Art. 26. São revogados os arts. 3º a 10º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, e as disposições em contrário.

Art. 27. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 1952, 131º da Independência e 64º da República.

GETÚLIO VARGAS
Horácio Lafer
Álvaro de Souza Lima
Oswaldo Carijó de Castro

ANEXO D — LEI N° 3.692, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1959

Institui a Superintendência do
Desenvolvimento do Nordeste
e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1°. É criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), diretamente subordinada ao Presidente da República, administrativamente autônoma e sediada na cidade do Recife.

§ 1°. Para os fins desta lei, considera-se como Nordeste a região abrangida pelos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

§ 2°. A área de atuação da Sudene abrange, além dos estados referidos no parágrafo anterior, a zona de Minas Gerais compreendida no polígono das secas.

§ 3°. Os recursos concedidos sob qualquer forma, direta ou indiretamente à Sudene, somente poderão ser aplicados em localidades compreendidas na área constante dos parágrafos anteriores.

Art. 2°. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades:

- a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
- d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

Art. 3°. A Sudene será dirigida por um superintendente, de livre escolha do Presidente da República, o qual será responsável pela execução das resoluções do Conselho Deliberativo e pela representação ativa e passiva do órgão, em juízo e fora dele.

§ 1°. O superintendente perceberá vencimentos equivalentes aos que estabelecer a lei para os cargos em comissão símbolo CC-1.

§ 2°. As funções de superintendente poderão ser exercidas por dirigentes de órgão técnico ou financeiro da União, vedada a acumulação de vencimentos.

Art. 4°. A Sudene compreende:

- a) Conselho Deliberativo;
- b) Secretaria Executiva.

Art. 5°. O Conselho Deliberativo será constituído de vinte e dois (22) membros, sendo nove (9) indicados pelos governadores dos estados do Nordeste – um por estado –, três (3) membros natos, um (1) representante do Estado Maior das Forças Armadas e nove (9) representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Ministério da Agricultura;
- b) Ministério da Educação e Cultura;
- c) Ministério da Fazenda;
- d) Ministério da Saúde;

- e) Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- f) Ministério da Viação e Obras Públicas;
- g) Banco do Brasil S.A.;
- h) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- i) Banco do Nordeste do Brasil S.A.

§ 1º. São membros natos:

- a) o superintendente da Sudene;
- b) o diretor geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;
- c) o superintendente da Comissão do Vale do São Francisco.

§ 2º. Os governadores dos estados, sempre que o desejarem, assumirão pessoalmente a representação dos respectivos estados.

§ 3º. Os representantes dos órgãos e entidades mencionados neste artigo serão escolhidos entre seus servidores, e sua substituição, bem como a dos membros natos do Conselho, se processará na forma prevista em regulamento.

Art. 6º. A Secretaria Executiva funcionará sob a direção e responsabilidade imediata do superintendente e terá sua estrutura estabelecida em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva manterá escritório na capital da República e, à medida que for exigido pelo desenvolvimento de suas atividades, nos diversos estados do Nordeste.

Art. 7º. Incumbe à Sudene:

- a) examinar e encaminhar com o seu parecer, ao Presidente da República, proposições que se relacionem com os problemas do desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos específicos para aplicação nessa região;
- b) controlar, sem prejuízo das atribuições deferidas a outros órgãos, os saldos das dotações orçamentárias, créditos especiais, financiamentos e contas bancárias especiais dos gestores de projetos constantes do plano diretor, através dos elementos fornecidos pelos órgãos executivos;
- c) fiscalizar o emprego dos recursos financeiros destinados especificamente ao desenvolvimento do Nordeste, inclusive mediante o confronto de obras e serviços realizados com os documentos comprobatórios das respectivas despesas;
- d) sugerir, relativamente à região e em articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp, para as providências legislativas que se fizerem necessárias, a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos, sua adequação às respectivas finalidades e, especialmente, a parte que lhes competir na execução do plano diretor;
- e) praticar todos os atos compreendidos em suas finalidades.

Art. 8º. Será estabelecido em lei um plano diretor plurienal, no qual se discriminem, pelos diferentes setores, os empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região.

§ 1º. Os programas anuais de trabalho das entidades e órgãos federais, que se destinem ao desenvolvimento específico da região, serão elaborados com a colaboração e aprovação da Sudene, dentro das diretrizes do plano diretor.

§ 2º. Serão também estabelecidas em lei as alterações propostas pela Sudene, no plano diretor, que modifiquem os orçamentos dos empreendimentos aprovados.

§ 3º. Os programas e projetos de caráter local, incluídos, posteriormente, no plano diretor, durante os períodos de elaboração da lei orçamentária, não deverão absorver mais de 20% (vinte por cento) dos recursos comprometidos na execução anual do mesmo plano.

§ 4º. A Sudene apresentará ao Presidente da República, até 31 de março de cada ano, relatório sobre a execução do plano diretor no exercício anterior, o qual será encaminhado ao Poder Legislativo, para os fins legais.

Art. 9º. O orçamento geral da União consignará recursos, devidamente discriminados, para a execução, em cada exercício, dos empreendimentos programados no plano diretor.

Parágrafo único. A proposta orçamentária será instruída, por indicação da Sudene, com os elementos necessários à discriminação a que se refere este artigo, obedecendo-se, tanto quanto possível, na atribuição de recursos para obras, serviços e empreendimentos nos diversos estados do Nordeste, aos índices de gravidade da seca estabelecidos na Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949 (art. 9º e §§).

Art. 10. Sem prejuízo dos mínimos previstos no art. 198 da Constituição e no art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e além dos demais recursos normalmente destinados a outros programas que vierem a ser incluídos no plano diretor, serão atribuídos à Sudene recursos anuais, não inferiores a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, fixada com base na última arrecadação apurada.

Parágrafo único. Os recursos de que trata este artigo, bem como os decorrentes de créditos adicionais destinados à execução do plano diretor, não poderão ser suprimidos ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo.

Art. 11. Será elaborado pela Sudene, com a cooperação dos órgãos que atuam no Nordeste, um plano de emergência para o combate aos efeitos das secas e socorro às populações atingidas, durante sua incidência, o qual será periodicamente revisto, de modo que possa ser aplicado imediatamente, sempre que for necessário.

Art. 12. Os recursos atribuídos a entidades e órgãos governamentais para a execução do plano diretor e dos programas decorrentes serão aplicados sob a supervisão e fiscalização da Sudene.

Parágrafo único. Constitui elemento essencial à prestação de contas das despesas efetuadas com a execução de obras e à aquisição e instalação de equipamentos a cargo da Sudene, ou por ela fiscalizadas, a exibição do laudo passado pela mesma, em que se ateste a execução parcial, ou final dos empreendimentos, em condições técnicas satisfatórias e em concordância com os projetos e especificações aprovados.

Art. 13. Compete ao Conselho Deliberativo:

- a) formular, com base nos trabalhos técnicos da Secretaria Executiva, as diretrizes da política de desenvolvimento do Nordeste;
- b) aprovar e encaminhar ao Presidente da República o projeto do plano diretor e os atos das respectivas revisões;
- c) acompanhar a execução dos programas e projetos integrantes do plano diretor, podendo designar, dentre seus membros, comissões especiais para fazê-lo;
- d) sugerir a adequação dos planos estaduais de desenvolvimento à orientação do plano diretor e emitir parecer sobre os mesmos, quando solicitado pelos respectivos governos;
- e) submeter à aprovação do Presidente da República plano especial de obras, de abastecimento e de assistência às populações flageladas, para ser executado na emergência da seca;
- f) pronunciar-se sobre proposições da Secretaria Executiva no caso do art. 14, letra *i*, e encaminhar aos poderes competentes sugestões a respeito;
- g) opinar sobre a elaboração e execução de projetos do interesse específico do Nordeste, a cargo de órgãos federais que operem na região ou que tenham de realizar-se mediante o financiamento de instituições oficiais de crédito;
- h) apreciar o relatório anual sobre a execução do plano diretor, encaminhando-o, no prazo legal, ao Presidente da República;
- i) propor ao Presidente da República, aos ministros de Estado e aos dirigentes de órgãos ministeriais subordinados à Presidência da República a adoção de medidas tendentes a facilitar ou acelerar a execução de programas, projetos e obras relacionados com o desenvolvimento do Nordeste, bem como a fixação de normas para a sua elaboração;

j) propor ao Presidente da República:

- 1) a concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou a autorização para o licenciamento de importação sem cobertura cambial, prevista no capítulo V do Decreto nº 42.820, de 16 de dezembro de 1957, para equipamentos destinados ao Nordeste, inclusive implementos agrícolas, considerados essenciais ao desenvolvimento da região;
- 2) a declaração de prioridade em relação a equipamentos destinados ao Nordeste, para efeito da concessão da isenção de impostos e taxas de importação, nos termos do art. 18;
- 3) a declaração de ser de interesse do desenvolvimento regional a extração e industrialização de minérios no Nordeste, nos termos do art. 19;
- 4) a concessão de até 50% (cinquenta por cento) das divisas conversíveis provenientes das exportações do Nordeste, para importação de bens necessários ao desenvolvimento regional.

§ 1º. O Conselho Deliberativo deliberará por maioria de votos, sob a presidência de um dos seus membros, escolhido na forma estabelecida no regimento interno da Sudene.

§ 2º. O Conselho Deliberativo poderá reunir-se fora da sede da Sudene, em diferentes locais da região, ou na capital da República.

Art. 14. Compete à Secretaria Executiva:

- a) elaborar o projeto do plano diretor e preparar os atos de revisão anual do mesmo, submetendo-os ao Conselho Deliberativo;
- b) coordenar a ação de outros órgãos ou entidades, para a elaboração de programas e projetos que se enquadrem no plano diretor;
- c) coordenar e fiscalizar a execução dos programas e projetos que consubstanciarem as diretrizes do plano diretor;
- d) elaborar relatório anual sobre a execução do plano diretor e submetê-lo ao Conselho Deliberativo;
- e) preparar, encaminhando-o ao Conselho Deliberativo, plano de obras, de abastecimento e de assistência, para ser executado na emergência de seca;
- f) superintender e fiscalizar, na ocorrência de seca, a ação dos órgãos e serviços federais sediados na região, para execução de plano especial de obras, abastecimento e assistência;
- g) elaborar ou contratar a elaboração de projetos e dar assistência técnica a órgãos federais, estaduais e municipais na elaboração de programas e projetos que objetivem o desenvolvimento do Nordeste;
- h) executar os projetos que forem diretamente atribuídos à Sudene;
- i) interessar grupos privados em participarem dos projetos compreendidos no plano diretor;
- j) examinar proposições que se relacionem com os problemas do desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos específicos para aplicação nessa região, encaminhando o seu estudo ao Conselho Deliberativo para o devido pronunciamento;
- l) elaborar ou contratar a elaboração de estudos para o estabelecimento e a reformulação periódica do plano diretor;
- m) articular-se com os órgãos federais que operam no Nordeste, a fim de coordenar-lhes a ação e possibilitar seu melhor rendimento;
- n) assistir ao Conselho Deliberativo, suprindo-o das informações, estudos e projetos que se fizerem necessários ao exercício das respectivas atribuições;
- o) desincumbir-se das atividades administrativas necessárias ao exercício das atribuições da Sudene;
- p) apresentar, trimestralmente, ao Conselho Deliberativo, para as providências que o mesmo julgar convenientes, relatório sintético de suas atividades.

Art. 15. A Sudene utilizará, em regra, pessoal requisitado, que trabalhará, sempre que possível, em regime de tempo integral, podendo, nesse caso, o seu salário ser completado, até cem por cento dos respectivos vencimentos, mediante aprovação do Presidente da República e publicação no diário oficial.

§ 1º. Poderá também a Sudene contratar, dentro dos recursos que lhe forem atribuídos, pessoal especializado para a realização de serviços técnicos, o qual ficará sujeito às normas da legislação trabalhista.

§ 2º. A Secretaria Executiva poderá ter igualmente, além dos servidores requisitados, pessoal próprio, para os seus serviços administrativos, o qual constará de tabela previamente aprovada pelo Presidente da República e publicada no diário oficial.

§ 3º. O pessoal próprio, de que trata o parágrafo anterior, somente poderá ser admitido mediante prova pública de habilitação, vedado o preenchimento de cargos ou funções a título precário.

Art. 16. Para efeito da execução dos projetos de sua competência, ou por ela aprovados, poderá a Sudene promover, na forma da lei, desapropriações por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

Art. 17. A Sudene gozará das isenções tributárias deferidas pela legislação vigente aos órgãos da administração pública.

Art. 18. Fica isenta de quaisquer impostos e taxas a importação de equipamentos destinados ao Nordeste, considerados preferencialmente os das indústrias de base e de alimentação, desde que, por proposta da Sudene ou ouvido o parecer da mesma, sejam declarados prioritários em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único. A isenção de que trata este artigo não poderá beneficiar máquinas e equipamentos:

a) usados ou reconicionados;

b) cujos similares no país, com esse caráter registrados, tenham produção capaz de atender, na forma adequada e reconhecida pela Sudene, às necessidades da execução de desenvolvimento do Nordeste.

Art. 19. Revogado o disposto no art. 72 da Lei nº 3.470, de 28 de novembro de 1958, passa a vigorar com a seguinte redação o art. 35 da Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956:

“Art. 35. As indústrias químicas que aproveitem matéria-prima local, ou indústrias de outra natureza que também a utilizem, nomeadamente as indústrias de fertilizantes, celulose, álcalis, coco, óleos vegetais e de cera de carnaúba, beneficiamento e tecelagem de caroá, agave e fibras nativas, beneficiamento e metalurgia de rutilo, ferro, tungstênio, magnésio, cobre, cromo, manganês, chumbo, zinco, ilmenita e de outros minérios cuja extração e industrialização sejam declaradas do interesse do desenvolvimento regional, localizadas no Norte e Nordeste do país, inclusive Sergipe e Bahia, ou que venham a ser instaladas nessas regiões, pagarão, com redução de 50% (cinquenta por cento), o imposto de renda e o adicional sobre os lucros em relação ao capital e às reservas, até o exercício de 1968, inclusive”.

§ 1º As novas indústrias, previstas neste artigo, que se tenham instalado a partir da vigência da Lei nº 2.973, ou venham a instalar-se até 31 de dezembro de 1963, ficam isentas do imposto de renda e adicional até 31 de dezembro de 1968, desde que não exista indústria na região que utilize matéria-prima idêntica ou similar e que fabrique o mesmo produto em volume superior a 30% (trinta por cento) do consumo aparente regional, ou desde que as existentes já se beneficiem dos favores do presente parágrafo.

§ 2º. São dedutíveis, para efeito de imposto de renda, as despesas atinentes a pesquisas minerais realizadas, nas regiões do Norte e Nordeste, inclusive Sergipe e Bahia, por concessionários de pesquisa ou lavra e por empresas de mineração legalmente organizadas.

§ 3º. A declaração de tratar-se de minérios cuja extração e industrialização sejam do interesse do desenvolvimento regional far-se-á em decreto do Poder Executivo, mediante proposta da Sudene, no que se referir ao Nordeste, inclusive Sergipe e Bahia.

Art. 20. As dotações orçamentárias e os créditos adicionais destinados diretamente à Sudene, quer para o funcionamento de seus órgãos, quer para a execução de projetos a seu cargo, serão automaticamente registrados pelo Tribunal de Contas e distribuídos ao Tesouro Nacional.

§ 1º. O Tesouro Nacional depositará a importância dessas dotações e créditos no Banco do Brasil ou no Banco do Nordeste do Brasil S.A., em conta especial, à disposição da Sudene.

§ 2º. Os saldos das dotações e créditos a que se refere este artigo, quando não utilizados, serão escriturados como restos a pagar.

§ 3º. O superintendente da Sudene apresentará ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a prestação de contas das despesas efetuadas no exercício anterior.

Art. 21. O patrimônio da Sudene é constituído pelo acervo do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959), incluídos os seus haveres, bens móveis, documentos e papéis do seu arquivo, que a ela serão incorporados na data do seu recebimento.

Art. 22. É transferido para a Sudene o saldo da dotação global constante do orçamento da despesa para o exercício de 1959, no sub-anexo 4.01.02, verba 1.0.00, consignação 1.6.00, subconsignação 1.6.23 – reaparelhamento e desenvolvimento de programas, serviços e trabalhos específicos, item 3 – despesas de qualquer natureza com a manutenção do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (Decreto nº 40.554, de 14 de dezembro de 1956), inclusive elaboração de estudos, projetos e investigações econômicas e sociais.

Art. 23. Para a execução das atribuições conferidas à Sudene nos artigos 14 e 15 desta lei, é o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até a importância de Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros).

Art. 24. Enquanto não for instituído o plano diretor previsto no art. 8º, a Sudene poderá promover a execução de projetos e planos parciais, a serem integrados naquele, os quais serão estabelecidos em lei, com a indicação dos respectivos recursos.

Art. 25. É o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até a importância de Cr\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de cruzeiros), à conta do qual correrão, na forma da legislação vigente, as despesas com os planos e projetos a que se refere artigo anterior, sem prejuízo de recursos mais amplos e específicos que lhes forem atribuídos nas leis que os estabeleceram.

Art. 26. Será colocada à disposição da Sudene, trimestralmente, em conta especial no Banco do Brasil, importância nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor dos ágios arrecadados, na forma da legislação em vigor, mediante a venda de divisas provenientes da exportação de mercadorias oriundas dos estados a que se refere o § 1º do art. 1º, deduzidas as bonificações concedidas a exportadores da região.

Parágrafo único. As importâncias depositadas nos termos deste artigo serão aplicadas, sempre que possível, em projetos que visem fortalecer a economia de exportação dos estados da região.

Art. 27. Nenhum projeto de financiamento ou aval, destinado a investimentos para o desenvolvimento econômico do Nordeste, enquadrado no plano diretor, poderá ser aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., sem que sobre o mesmo se manifeste a Sudene, mediante parecer da sua superintendência, no prazo máximo de 90 (noventa) dias.

Parágrafo único. O estudo e o encaminhamento dos projetos a que se refere este artigo terão prioridade tanto na Sudene como nos mencionados estabelecimentos de crédito.

Art. 28. O Banco do Nordeste do Brasil S.A. aplicará pelo menos 70% (setenta por cento) de seus recursos em empréstimos especializados com o prazo mínimo de seis meses, e nos termos do art. 8º da Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952.

Art. 29. Os recursos correspondentes a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, previstos no art. 198 da Constituição, serão aplicados preferencialmente em obras de açudagem, irrigação, perfuração de poços tubulares e construção de rodovias, na área compreendida no polígono das secas e não poderão ser reduzidos por ato do Poder Executivo.

Art. 30. Dentro de 60 (sessenta) dias, o Poder Executivo expedirá regulamento para a execução desta lei.

Art. 31. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSCELINO KUBITSCHEK

ANEXO E — LEI N° 3.995, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1961

Aprova o Plano Diretor da Sudene para o ano de 1961, e dá outras providências.

Art. 1°. Fica aprovada a primeira etapa do Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste referente ao ano de 1961, na conformidade dos Anexos à presente Lei, obedecido o critério estabelecido no art. 9°, parágrafo único, da Lei n° 3.692, de 15 de dezembro de 1959.

Parágrafo único. As obras e serviços constantes dos referidos Anexos terão caráter prioritário, para efeito de sua execução pelos órgãos responsáveis.

Art. 2°. Serão estabelecidas em lei, nos termos do art. 8° da Lei n° 3692, de 15 de dezembro de 1959, as etapas subsequentes do primeiro Plano Diretor da Sudene, relativas aos exercícios posteriores ao de 1961.

Parágrafo único. A Lei Orçamentária da União a partir do ano de 1962 inclusive, consignará nos Anexos da Sudene e dos demais órgãos federais responsáveis por investimentos, obras e serviços na área delimitada pela citada Lei n° 3.692, os recursos necessários à execução do Plano Diretor.

Art. 3°. Os recursos destinados à execução de obras e serviços constantes do Plano Diretor, oriundos de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, bem como os respectivos saldos, não aplicados em cada exercício financeiro, serão depositados no Banco do Brasil à disposição da Sudene, e vigorarão por três anos consecutivos. Esses recursos não poderão ser incluídos, pelo Poder Executivo, em planos de contenção de despesas e serão registrados automaticamente pelo Tribunal de Contas.

§ 1°. No encerramento do exercício financeiro a Sudene remeterá às duas casas do Congresso Nacional e ao Ministério da Fazenda extrato de suas contas bancárias, com a discriminação dos saldos dos recursos destinados ao custeio de cada obra ou serviço.

§ 2°. Os saldos referidos no parágrafo anterior serão contabilizados, pela Contadoria Geral da República, como “restos a pagar”, mas continuarão à disposição da Sudene, no Banco do Brasil S.A. ou no Banco do Nordeste do Brasil S.A., podendo ser por ela movimentados, para a execução dos serviços e obras do Plano Diretor, independentemente de autorização.

§ 3°. Os recursos depositados no Banco do Brasil para a execução do Plano Diretor da Sudene deverão ser transferidos para o Banco do Nordeste.

Art. 4°. As obras e serviços constantes do Plano Diretor poderão ser executados ou contratados diretamente pelos órgãos aos quais forem consignados os respectivos recursos, ou, indiretamente, mediante convênio, por outros órgãos estatais, autárquicos e sociedades de economia mista, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 2° da Lei n° 3.692, de 15 de dezembro de 1959, bem assim o que preceitua esta Lei.

§ 1º. Poderá igualmente a Sudene, ou os órgãos federais a quem competir a realização das obras e serviços constantes do Plano Diretor, delegar a sua execução aos estados ou municípios, mediante convênio.

§ 2º. A Sudene fiscalizará a execução das obras e serviços delegados e prestará, nesse caso, assistência técnica e administrativa aos órgãos estaduais e municipais.

Art. 5º. Cabe à Sudene, mediante decisão do Conselho Deliberativo, solicitar o depósito, no Banco do Nordeste do Brasil S.A., das importâncias correspondentes a dotações orçamentárias destinadas à realização de serviços e obras, no Nordeste, quando os órgãos responsáveis não promoverem a execução dos mesmos até seis meses depois de iniciado o exercício financeiro.

Parágrafo único. Nesse caso, efetuado o depósito, a Sudene providenciará para que os referidos órgãos realizem imediatamente os ditos serviços e obras, podendo, se não o fizerem, promover a sua execução através de outros órgãos.

Art. 6º. É facultado à Sudene promover a organização, a incorporação ou a fusão de sociedades de economia mista, para a execução de obras consideradas de interesse ao desenvolvimento do Nordeste, bem assim para a prestação de assistência técnica, contábil ou administrativa, a entidades estaduais ou municipais responsáveis pela execução de serviços e importância básica para aquele desenvolvimento.

§ 1º. A participação da União em tais sociedades far-se-á através da Sudene, mediante autorização de seu Conselho Deliberativo, ao qual caberá a indicação dos representantes do governo federal nas assembléias gerais e nos órgãos de direção das referidas entidades.

§ 2º. A participação da União, de que trata o parágrafo anterior, será efetivada, porém, em caráter preferencial, por intermédio da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, desde que se trate de sociedade distribuidora de energia elétrica de sua produção.

Art. 7º. É facultado ainda à Sudene, mediante autorização do Conselho Deliberativo:

- a) realizar importações, para a execução de estudos e projetos enquadrados no Plano Diretor;
- b) contratar estudos e pesquisas sobre problemas de interesse do desenvolvimento do Nordeste, podendo ceder os seus resultados a sociedades de economia mista de cujo capital participe a União, o Estado ou o Município;
- c) promover a organização de cooperativas dentro dos objetivos do Plano Diretor.

§ 1º. O superintendente da Sudene fica autorizado a dispensar concorrência e contrato formal para a aquisição de material, prestação de serviços ou execução de obra até o valor de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros).

§ 2º. Poderá a Sudene contratar, dentro dos recursos que lhe forem atribuídos, pessoal especializado para a realização de serviços técnicos, o qual ficará sujeito às normas da legislação trabalhista.

Art. 8º. A Sudene, através dos órgãos especializados, preferencialmente a Chesf, promoverá o aproveitamento do potencial de energia elétrica fornecido pelas barragens já

construídas e pela usina hidrelétrica do São Francisco, para atender, também, aos serviços de irrigação na zona rural.

§ 1º. A Sudene dará preferência à Companhia Hidrelétrica do São Francisco para, por si ou suas subsidiárias, realizar, na área de concessão delimitada pelo Decreto nº 19.706, de 3 de outubro de 1945, bem como naquelas que lhe vierem a ser atribuídas em virtude de necessidade de expansão do seu sistema elétrico, as obras e instalações de eletrificação previstas no Plano Diretor.

§ 2º. Dentro de sessenta dias, contados do recebimento da interpelação da Sudene, a Chesf manifestará a preferência de que trata este artigo, sob pena de caducidade.

Art. 9º. Na área a que se refere o artigo anterior, a distribuição de energia elétrica produzida pela Chesf será realizada preferencial e sucessivamente:

- a) pela própria companhia, ou por suas subsidiárias;
- b) por sociedades de economia mista ou cooperativas organizadas pelos estados ou municípios, com ou sem participação da Chesf, mas sempre que possível com sua assistência técnica.

§ 1º. A Sudene adotará as medidas legais cabíveis para o cumprimento das disposições deste artigo, especialmente no término dos contratos firmados com terceiros para distribuição de energia elétrica já produzida pela Chesf, ou por outras empresas cujo patrimônio haja sido constituído com o concurso financeiro da União.

§ 2º. A distribuição de energia elétrica regulada neste artigo e a preferência prevista no anterior somente poderão ser atribuídas às sociedades de economia mista ou suas subsidiárias nas quais a União, os estados, os municípios ou a Chesf detenham a maioria das ações com direito a voto.

§ 3º. O direito de preferência outorgado à Chesf será manifestado na forma e prazo previstos no parágrafo único do artigo anterior.

§ 4º. As cotas do imposto único e do imposto de renda (Constituição, art. 15, §§ 2º e 4º), que não tiverem destinação legal específica, poderão ser empregadas pelos estados e municípios na tomada de ações das sociedades referidas neste artigo, ou na garantia de financiamentos que obtiverem.

§ 5º. A disposição estende-se à metade da cota do imposto de renda aplicável em benefício de ordem rural (Constituição, art. 15, § 4º, in fine), desde que as sociedades incluam entre seus objetivos a eletrificação da zona rural.

§ 6º. As empresas distribuidoras de energia elétrica produzida pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) terão suas tarifas fixadas na forma da legislação vigente.

Art. 10. Os recursos financeiros, consignados no orçamento federal ou autorizados por lei especial, destinados a serviços e obras de eletrificação ou de abastecimento de água, incluídos no Plano Diretor da Sudene, inclusive os já executados por intermédio da Chesf ou

por outras sociedades de economia mista, constituirão capital da União nas aludidas sociedades.

Art. 11. Os recursos financeiros para os fins mencionados no artigo anterior, quando atribuídos a terceiros, somente serão entregues aos beneficiários depois de satisfeitos os requisitos legais necessários a assegurar a participação da União, com as ações correspondentes, no capital das sociedades constituídas para a exploração dos aludidos serviços.

Art. 12. Na composição da tarifa de fornecimento de energia elétrica, prevista no Plano Diretor da Sudene, poder-se-á excluir, inicialmente, a remuneração do investimento financiado com recursos provenientes do Tesouro Federal, quando aplicado em linha-tronco de transmissão e respectivas subestações, ou reduzir a dita remuneração, de acordo com a percentagem fixada por proposta da Sudene, se se tratar de investimento feito em outras linhas e subestações.

§ 1º. Se, excluída a remuneração do investimento das linhas-tronco e respectivas subestações, as tarifas não introduzirem receita que baste para atender os demais encargos, será consignada, anualmente, no orçamento federal, a dotação necessária para cobrir a diferença.

§ 2º. A remuneração do investimento será introduzida ou complementada nas tarifas à medida que as condições do sistema elétrico o permitirem, fazendo-se, oportunamente, as compensações devidas.

§ 3º. Incumbe à Sudene, em face dos dados que apurar, providenciar sobre a inclusão, na proposta de lei orçamentária da União, da verba destinada a cobrir insuficiência de tarifas, no primeiro caso, como também a eventual modificação da percentagem da remuneração progressiva do investimento, no segundo.

§ 4º. Na proposta de fixação das tarifas, de acordo com o disposto neste artigo, a Sudene levará em consideração, sobretudo, a necessidade de fomentar o desenvolvimento da região.

Art. 13. Para as obras constantes do Plano de Eletrificação do Nordeste fica autorizado o reinvestimento dos dividendos atribuíveis às ações ordinárias da Chesf subscritas pelo Tesouro Nacional, através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, com recursos do Fundo Federal de Eletrificação, nos termos do Decreto nº 46.415, de 13 de junho de 1959.

§ 1º. Poderão, igualmente, ser reinvestidos, para o mesmo fim a que se refere este artigo, os dividendos que couberem à União em outras sociedades que tiverem a seu cargo qualquer parcela de responsabilidade no setor de energia elétrica do Plano Diretor.

§ 2º. O reinvestimento admitido no parágrafo anterior só poderá ser feito com a aprovação da Sudene.

§ 3º. Os dividendos que tiverem de ser reinvestidos, na forma do presente artigo e seus parágrafos, serão retidos na fonte, cessando a retenção quando completada a execução do Plano de Eletrificação do Nordeste.

Art. 14. Ficam declaradas de utilidade pública, para efeito de desapropriação do domínio pleno, ou para a constituição de servidão, as áreas dos terrenos necessários à construção de subestações e a passagem aérea ou subterrânea das linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica, prevista no plano de eletrificação incluído no Plano Diretor da Sudene.

§ 1º. A vigência de declaração de utilidade pública, de que trata este artigo, começará com a publicação do ato de aprovação, pelo órgão competente da administração federal, das plantas de cada linha de transmissão de energia, com as áreas a desapropriar individualizadas, perdurando até final execução de cada projeto de eletrificação, para efeito de efetivar-se a desapropriação.

§ 2º. Verificada a publicação referida no parágrafo anterior, poderá o desapropriante efetuar depósito provisório, nos termos do art. 15 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e ocupar os terrenos identificados, para efeito de neles praticar os atos enumerados no Decreto nº 35.851, de 16 de julho de 1954, bem como quaisquer outros compatíveis com os fins de desapropriação.

Art. 15. Nas desapropriações previstas nesta lei, excluem-se das indenizações as valorizações decorrentes de obras projetadas ou realizadas pelo poder público, ou por empresas de economia mista nas quais a União detenha a maioria do capital, bem como de loteamentos registrados após a aprovação dos planos ou projetos de eletrificação, incluídos no Plano Diretor da Sudene ou de modificações feitas com o fim de se obterem indenizações mais elevadas.

Art. 16. As isenções concedidas à Chesf pela Lei nº 2.890, de 1º de outubro de 1956, e outros diplomas legais, compreendem todos os impostos federais que diretamente lhe caibam, bem como a taxa e adicionais que, de qualquer modo, incidam sobre o custo de equipamento e materiais destinados à execução do Plano de Eletrificação do Nordeste.

Parágrafo único. As isenções de que trata este artigo serão extensivas às subsidiárias da Chesf e a outras empresas de economia mista que se formarem, com a participação da União, dos estados ou municípios, com objetivos de eletrificação do Nordeste, às quais atribuir a Sudene responsabilidade na execução do Plano Diretor.

Art. 17. As propostas de tarifas de energia elétrica, na área definida pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, serão remetidas pelos concessionários simultaneamente ao órgão competente do Ministério das Minas e Energia e à Sudene, devendo esta propor àquele as modificações que lhe pareçam cabíveis.

Art. 18. Ficam incorporados ao patrimônio da Companhia Hidrelétrica do São Francisco os bens relacionados com a produção, transformação, transmissão e distribuição de energia elétrica, que resultarem da aplicação de recursos financeiros provenientes do orçamento da União na zona de concessão delimitada pelo Decreto-lei nº 19.706, de 3 de outubro de 1945, e a ela entregues para exploração.

Art. 19. Os bens das empresas de produção, transmissão, transformação e distribuição de energia elétrica que, em virtude do término dos contratos de concessão ou de outra causa, reverterem à União na zona de fornecimento da Chesf, serão incorporados ao patrimônio

desta, desde que assuma o encargo da manutenção dos serviços, inclusive dos de distribuição de energia.

Art. 20. O art. 5º da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 5º. O Conselho Deliberativo será constituído de 26 (vinte e seis) membros, sendo 10 (dez) indicados pelos governadores dos estados do Nordeste e de Minas Gerais, 1 (um) por estado, 3 (três) membros natos, 1 (um) representante do Estado-Maior das Forças Armadas e 12 (doze) representantes dos seguintes órgãos:

- j) Ministério das Minas e Energia;
- k) Ministério da Indústria e Comércio;
- l) Companhia Hidrelétrica do São Francisco”.

Art. 21. Serão feitas as seguintes alterações no Plano Rodoviário Nacional, em relação a rodovias que interessam à região nordestina:

a) A Rodovia BR-11 (João Pessoa – Recife – Maceió – Aracaju – Feira de Santana) terá início em Boqueirão do Cesário, no Estado do Ceará, no entroncamento com a BR-13, passando a ter os seguintes pontos de passagem principais: BR-11 – Boqueirão do Cesário – Aracati – Mossoró – Angicos – Caiçara – Poço Limpo – Macaíba – Natal – João Pessoa – Recife – Maceió – Aracaju – Feira de Santana.

b) A BR-23 (João Pessoa–Batalhão – Cajazeiras – Icó – Periperi – Batalha – Esperantina – Brejo – Urbano Santos – Rosário – São Luiz) passa a ter os seguintes pontos de passagem: BR-23 – João Pessoa-Santa Luzia – Cajazeiras – Icó – Solonópole – Senador Pompeu – Independência – Crateús – Poranga – Pedro II – Periperi – Batalha – Esperantina – Luzilândia – Brejo – Chapadinha – Itapicuru – São Luiz.

c) A BR-27 passa a ter os seguintes pontos de passagem principais: BR-27 – Aracaju-Frei Paulo - Geremoabo – Canudos – Juazeiro.

d) passam a integrar a rede prioritária básica do Nordeste, para o efeito de serem construídas, preferencialmente, as seguintes ligações rodoviárias, indicados abaixo os pontos de passagem principais:

1) Fortaleza – Maranguape – Boa Viagem (BR-44^A) – Pedra Branca (BR-23) – Mombaça – Acopiara – Iguatu (BR-24) – Várzea Alegre – Caririçu – Juazeiro do Norte – Crato – Rodovia Arapiraca – Crato – Santana do Cariri – Araripe – Campos Sales (BR-24);

2) Brejo Grande – Nicópolis – Propriá – Porto da Folha – Monte Alegre – Paulo Afonso (BR-12 – BR-65 – BR-97);

3) Piaçabuçu – Penedo – Junqueiro (BR-11) – Porto Real do Colégio – Traipu – Pão de Açúcar – Piranhas – Delmiro – BR-65;

4) Pedro Landim – Floresta – Belém do São Francisco – Cabrobó – Boa Vista – Petrolina;

5) Floresta – Carqueja – Serra Talhada – Conceição – Misericórdia – Piancó – Patos;

6) Xique-Xique (BR-46) – Barra – Ibipetuba (BR-18);

7) Mossoró (BR-11) – Apodi – Itaú – Pau dos Ferros – Luiz Gomes – BR-13;

8) Algodão (BR-5) – Ipiáú (BR-46) – Itagiba – Cajazeiras (BR-47);

9) Brumado – Maracás – BR-4;

10) Itaberaba – BR-28 – Milagres (BR-4) – Amargosa – Santo Antonio de Jesus (BR-5) – Nazaré (BR-63);

11) Caravelas – Teófilo Otoni (BR-4) – Araçuaí (BR-48) – Bocaiúva – Montes Claros (BR-3);

12) Juazeiro (BR-25) – Jaguarari – Senhor do Bonfim – Pindobaçu – Saúde – Mirangaba – BR-39 – Irecê.

Art. 22. Os equipamentos adquiridos com qualquer dos favores previstos no art. 13, letra l, alínea 1ª e nos arts. 18 e 27 da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, não poderão, durante a sua vida útil, ter alterada a localização constante do projeto submetido à Sudene, a menos que o Conselho Deliberativo desse órgão, mediante parecer fundamentado da sua Secretaria Executiva, autorize o seu deslocamento para outro ponto da região nordestina.

§ 1º. Por “vida útil” do equipamentos, para os efeitos desta lei, entende-se aquela aceita, pela Sudene, por ocasião do exame do pedido dos favores legais, excluída a hipótese de obsolescência reconhecida pelo parecer a que se refere este artigo.

§ 2º. Os equipamentos importados com os favores a que se refere este artigo, serão instalados no prazo de dois anos a contar da vigência do decreto que os tenha declarado ou venha a declarar prioritários para o desenvolvimento do Nordeste, mantidas todas as condições e requisitos estabelecidos para o funcionamento, distribuição, exploração e produção das empresas beneficiadas. Findo esse prazo, caducarão as autorizações outorgadas salvo prorrogação por motivo de força maior, ouvida a Sudene.

Art. 23. A transgressão, total ou parcial, do disposto no artigo anterior, implicará a caducidade imediata dos favores concedidos e na consequente obrigação do beneficiário de recolher ao Tesouro Nacional dentro de 5 (cinco) dias a partir da sua notificação pela Sudene, o valor do subsídio à época da concessão, atualizado de acordo com a taxa de depreciação monetária verificada ao longo do período e acrescido de uma multa, calculada sobre o total encontrado de conformidade com a seguinte escala:

— para os equipamentos que tenham permanecido no Nordeste menos de 25% de sua vida útil – 100%;

— idem, de 25 a menos de 50%, idem – 75%;

— idem, de 50 a menos de 75%, idem – 50%;

— idem, de 75 a menos de 100%, idem – 25%.

§ 1º. Verificada a infração, deverá o fiscal da Sudene lavrar o competente auto, em duas vias, uma das quais ficará em poder do infrator, a título de notificação.

§ 2º. Decorrido o prazo da notificação sem o recolhimento ao Tesouro, pelo empresário, do que estiver a dever, a Sudene remeterá, imediatamente, à Procuradoria da República em cuja circunscrição estiver situado o estabelecimento devedor, o auto de infração, o qual valerá como prova de dívida líquida e certa, para todos os efeitos legais.

§ 3º. Ao crédito referido neste artigo aplicam-se, no que couber, as disposições do Decreto-lei nº 960, de 17 de novembro de 1938.

§ 4º. Se a transferência tiver sido apenas convencionada ou houver fundado receio de que venha a verificar-se, será como medida preliminar embargada a remoção dos bens, até que o Tesouro Nacional seja pago do que lhe passar a dever o proprietário dos equipamentos, nos termos deste artigo.

§ 5º. Os equipamentos subsidiados responderão, preferencialmente, pelo cumprimento da obrigação a que se refere este artigo, a qual permanecerá ainda na hipótese de alienação dos mesmos.

Art. 24. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste integrará o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, no qual se fará representar por delegado seu, com direito a voto.

Art. 25. A Comissão de Financiamento da Produção passa a ser integrada por 8 (oito) membros, sendo, além daqueles a que se referem os arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, modificado pelo art. 2º da Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951, mais um representante da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Art. 26. O Conselho de Política Aduaneira, além dos membros a que se refere o art. 24, itens a, b, c, d, e, f, da Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, será integrado por mais dois membros indicados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, sendo um efetivo e um suplente, nomeados de acordo com o disposto no § 2º da lei e artigo citados.

Art. 27. As sociedades de economia mista bem como de qualquer outro tipo de que a União participe diretamente, por intermédio da Sudene ou de banco oficial, que venham a formar-se no Nordeste, dentro de 3 (três) anos a partir da vigência desta lei, seja por constituição, incorporação ou fusão e visem ao aproveitamento industrial de recursos salíferos ou minerais da região, gozarão de isenção de todos os impostos e taxas federais que incidam sobre seus atos constitutivos.

§ 1º. Dentro do prazo previsto neste artigo, as pessoas naturais ou jurídicas, incorporadoras ou subscritoras do capital, bem como os sócios acionistas ou quotistas, sejam pessoas naturais ou jurídicas, das sociedades incorporadas, adquiridas ou subscritoras do capital, ficarão isentos do imposto sobre lucros extraordinários e da tributação proporcional e complementar, ou na fonte, do imposto de renda, a que deveriam estar sujeitos em consequência da reavaliação de bens ou do ativo por efeito de venda ou incorporação à sociedade de empresas ou firmas de que façam parte.

§ 2º. O valor reavaliado poderá ser distribuído em novas ações, cotas ou dividendos sem que sobre os mesmos incida qualquer tributação.

Art. 28. O Banco do Nordeste do Brasil S.A. terá como área de operação a mesma da atuação da Sudene, salvo quanto aos recursos previstos no § 1º do art. 198 da Constituição, que serão obrigatoriamente aplicados no polígono das secas.

§ 1º. O Banco do Nordeste do Brasil destinará anualmente 10% (dez por cento), pelo menos, de seus recursos a financiamentos aos municípios, para a realização de obras e serviços atinentes ao desenvolvimento econômico e social, mediante as garantias estipuladas no § 4º do art. 9º.

§ 2º. É vedado ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. conceder empréstimos ou financiamentos para atividades comerciais de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em prejuízo da agroindústria nordestina, utilizando recursos postos à sua disposição segundo o § 1º do art. 198 da Constituição Federal, ressalvadas as operações autorizadas pelo Decreto nº

33.643, de 24 de agosto de 1953, e as parcelas comprometidas em crédito especializado, momentaneamente ociosas, que poderão ser aplicadas em empréstimos de pronta liquidez.

§ 3º. Não poderão ser superiores a 7% (sete por cento) os juros dos financiamentos, mediante contrato, realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. com agricultores, utilizando os recursos oriundos do § 1º do art. 198 da Constituição Federal.

§ 4º. O Banco do Nordeste financiará a construção de açudes em cooperação emprestando aos cooperados importância nunca inferior ao valor da cooperação financeira da União ou dos estados.

§ 5º. A violação do disposto no art. 13 da Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, bem assim no § 2º deste artigo, importará em crime de responsabilidade, para os diretores do Banco do Nordeste do Brasil S.A. que autorizarem as operações.

§ 6º. Os órgãos e entidades públicas cuja atuação, no todo ou em parte, se faça na área do polígono das secas, deverão depositar, obrigatoriamente, os recursos financeiros que lhes forem destinados, no Banco do Nordeste do Brasil S.A., enquanto não fizerem a aplicação desses recursos nos fins a que se destinam.

Art. 29. Na aplicação dos recursos para os serviços de abastecimento de água, serão atendidas prioritariamente:

- a) as obras já iniciadas;
- b) as localidades cujas populações sejam atacadas pela esquistossomose, dando-se preferência àquelas cujos índices de infestação sejam os mais elevados;
- c) as localidades caracterizadas pela absoluta falta de manancial para atender ao consumo da população;
- d) as zonas rurais onde a falta de água, mesmo nos tempos normais, prejudica a fixação do homem e a vida dos rebanhos.

Art. 30. Estendem-se às sociedades de economia mista, criadas pela União, os estados ou municípios, para a execução de serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários, as isenções concedidas à Chesf pela Lei nº 2.890, de 1º de outubro de 1956, e outros diplomas legais com a amplitude que lhes dá o art. 17 da presente lei.

Art. 31. A partir de 1962, o orçamento federal consignará, no anexo da Sudene, recursos para o desenvolvimento da agricultura e da pecuária, especialmente para a assistência direta ao produtor de gêneros de subsistência, bem assim para a captação de água no subsolo, a construção de barragens submersas, a perenização dos rios, e, ainda, para a instalação de centrais meteorológicas e estudos e experiências relativos à provocação de chuvas artificiais.

§ 1º. Esses recursos não poderão ser inferiores a 20% (vinte por cento) do total das dotações atribuídas à Sudene.

§ 2º. A Sudene providenciará, através dos órgãos federais especializados da União e nos termos desta e de outras leis em vigor, a importação de máquinas apropriadas à perfuração de poços tubulares e de motores-bombas destinados aos trabalhos de irrigação.

§ 3º. Os poços tubulares serão perfurados, sem ônus para os proprietários de pequenas glebas, reconhecidamente pobres, nas localidades onde os mesmos residem.

§ 4º. Os poços perfurados na forma do parágrafo anterior constituirão servidão dos proprietários vizinhos.

§ 5º. Os motores-bombas, adquiridos nos termos do artigo anterior, serão vendidos, aos agricultores que os destinarem à irrigação, pelo preço de custo, facilitada a aquisição, através dos empréstimos pelos estabelecimentos próprios de crédito, a juros nunca superiores a 4% (quatro por cento) ao ano, resgatáveis no prazo de 2 (dois) anos.

Art. 32. O Sistema Centro-Norte do Ceará abrangerá o aproveitamento do potencial hidráulico dos vales do Acaraú e do Poti e dos desníveis da Serra da Ibiapaba, bem como sistemas isolados hidro e termelétricos, nas regiões ocidental do Ceará e oriental do Piauí.

Art. 33. A importação de peças sobressalentes, implementos agrícolas, máquinas, tratores com lâminas de potência superior a 75 HP (setenta e cinco cavalos vapor), aviões de pequena capacidade, monomotores, até 4 (quatro) passageiros, apropriados ao serviço de saneamento e pulverização da lavoura, bem como de equipamentos para implantação ou renovação de indústrias, consideradas pela Sudene necessárias ao desenvolvimento do Nordeste, terá um financiamento do Banco do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou do Banco do Nordeste do Brasil S.A., pago em cruzeiros, equivalente à metade do valor despendido na aquisição da moeda requerida pela operação.

§ 1º. O pagamento do empréstimo a que se refere este artigo será feito somente após o desembarque do equipamento e seu desembaraço pelas repartições competentes, e nos prazos de vencimentos previstos nos contratos de fornecimento do equipamento.

§ 2º. O órgão financiador receberá o valor dos empréstimos concedidos na forma deste artigo em ações das empresas beneficiadas, obedecidas as disposições da Lei nº 2.300, de 24 de agosto de 1954.

§ 3º. O prazo de financiamento para as operações previstas neste artigo será de 10 (dez) anos, com carência de 3 (três) anos inclusive.

§ 4º. A importação de equipamentos, que não tenham similares no país com esse caráter registrados, adquiridos no exterior para implantação de indústrias que aproveitarão única e totalmente matéria-prima agrícola do Nordeste e cuja produção, pelo menos 50% (cinquenta por cento), se destine à exportação, terá um subsídio do Tesouro Nacional pago em cruzeiros, equivalente à metade do valor despendido na aquisição da moeda requerida pela operação, obedecidos os prazos previstos no § 1º deste artigo.

§ 5º. Os interessados nos benefícios do parágrafo anterior, comprometer-se-ão a utilizar, pelo menos durante 10 (dez) anos, matéria-prima agrícola do Nordeste e a exportar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de sua produção.

§ 6º. O não cumprimento das exigências do parágrafo precedente será considerado transgressão e implicará a perda dos favores obtidos e na devolução do subsídio concedido, nos termos do art. 23 desta lei.

§ 7º. O orçamento da União consignará, anualmente, a importância estimada necessária para atender, em cada exercício, aos encargos decorrentes do disposto no § 4º deste artigo.

§ 8º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até a importância de Cr\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de cruzeiros), para acorrer, desde já, às despesas com o pagamento do subsídio à indústria.

§ 9º. Fica também assegurado o financiamento, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, da aquisição no mercado nacional de equipamentos para indústrias instaladas ou a instalar no Nordeste, obedecidas as seguintes condições:

- a) aprovação pela Sudene, dos planos de instalação, ampliação ou modernização das indústrias;
- b) prazo de financiamento fixado em 10 (dez) anos;
- c) prazo de carência de 3 (três) anos.

§ 10. Só terão direito aos benefícios concedidos neste artigo as empresas constituídas de capital 100% (cem por cento) brasileiro.

Art. 34. É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% (cem por cento) nacional efetuarem a dedução de até 50% (cinquenta por cento), nas declarações de imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela Sudene, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

§ 1º. A importância a que se refere este artigo será depositada no Banco do Nordeste do Brasil S.A., fazendo-se o recolhimento em conta especial, com visto da Divisão do Imposto de Renda ou suas delegacias nos estados, e ali ficará retida para ser liberada na conformidade do disposto no parágrafo seguinte.

§ 2º. A Sudene aprovará, a requerimento do interessado, os planos de aplicação da importância retida, e, uma vez aprovados os mesmos, autorizará a sua liberação, que se fará parceladamente à proporção das necessidades da inversão.

§ 3º. Os planos aprovados deverão ser aplicados no prazo de 3 (três) anos a partir da retenção do imposto de renda. Esgotado este prazo, a importância retida se incorporará à renda da União.

Art. 35. Os atos relativos à alienação de quaisquer propriedades rurais, inclusive os que visem ao desmembramento desses imóveis, quando se referirem a lotes de área igual ou inferior a 50 (cinquenta) hectares, destinados à exploração agropecuária na região do Nordeste, ficam isentos do pagamento de todos os impostos ou taxas federais que sobre eles incidirem, inclusive o imposto sobre o lucro imobiliário.

§ 1º. Quando o desmembramento a que se refere este artigo abranger lotes superiores a 50 (cinquenta) hectares e iguais ou inferiores a 100 (cem) hectares, os atos relativos à sua alienação gozarão da redução de 50% (cinquenta por cento) da tributação federal que sobre eles incida.

§ 2º. Verificando-se, em qualquer tempo, que o adquirente do imóvel nas condições deste artigo deu ao mesmo destinação diversa, será ele responsável pela tributação a que estaria sujeita a transação, cobrada em tresp dobro.

Art. 36. É o Poder Executivo autorizado a pôr à disposição da Sudene o total do crédito especial de Cr\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de cruzeiros), cuja abertura foi autorizada pelo art. 25 da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, para ser aplicado, de conformidade com o art. 24 da mesma lei, no programa a seguir discriminado, bem como para ressarcimento de adiantamentos autorizados pelo Presidente da República e feitos para financiar a realização de obras discriminadas na presente lei:

I – Investimentos em energia elétrica

a) Aumento da capacidade de geração, melhoria da rede de distribuição e obras correlatas, inclusive elaboração dos respectivos estudos, da usina térmica da cidade de Fortaleza.....Cr\$ 230.000.000,00.

b) Aumento da capacidade geradora das usinas de energia elétrica das cidades de Teresina e Parnaíba.....Cr\$ 75.000.000,00.

c) Construção da linha de transmissão de 132 KV, circuito duplo, de Campina Grande a Santa Cruz.....Cr\$ 120.000.000,00.

d) Aumento da capacidade de geração e distribuição de energia elétrica em São Luís do Maranhão.....Cr\$ 45.000.000,00.

II – Investimentos em transportes

Obras de construção e pavimentação, nas seguintes rodovias, inclusive estudos e projetos:

BR-11

— terraplanagem e obras de arte, no trecho Alagoinhas – Rio Real (BA).....Cr\$ 30.000.000,00;

— pavimentação, terraplanagem e obras de arte, no trecho Porto Fiscal – Estância (SE).....Cr\$ 30.000.000,00;

— estudos e projetos da ponte rododiferroviária sobre o Rio São Francisco, entre Porto Real do Colégio (AL) e Propriá (SE).....Cr\$ 15.000.000,00;

— terraplanagem, obras de arte e pavimentação do Estado de Alagoas.....Cr\$ 40.000.000,00;

— contorno da cidade do Recife, terraplanagem, obras de arte e pavimentação, sendo Cr\$ 20.000.000,00 para o acesso ao porto do Recife.....Cr\$ 40.000.000,00;

— melhoramentos e obras de arte na rodovia João Pessoa – Natal, prolongamento da BR-11:

a) trecho no Estado da Paraíba.....Cr\$ 50.000.000,00;

b) trecho no Estado do Rio Grande do Norte.....Cr\$ 20.000.000,00.

BR-13

— estudos e projetos da ponte rodoviária sobre o Rio São Francisco, entre Belém do São Francisco (PE) e Barra do Tarrachil (BA).....Cr\$ 5.000.000,00;

— estudos da modernização do porto de Areia Branca (RN).....Cr\$ 15.000.000,00.

III – Investimentos em abastecimento de água

- Maranhão.....Cr\$ 17.000.000,00.
- Ceará.....Cr\$ 40.000.000,00.
- Rio Grande do Norte.....Cr\$ 15.000.000,00.
- Paraíba.....Cr\$ 10.000.000,00.
- Pernambuco.....Cr\$ 40.000.000,00.
- Alagoas.....Cr\$ 28.000.000,00.
- Sergipe.....Cr\$ 20.000.000,00.
- Bahia.....Cr\$ 45.000.000,00.

IV – Aplicações em empreendimentos diversos

- a) Valorização do Vale do Jaguaribe (CE).....Cr\$ 25.000.000,00.
- b) Charqueada em Campo Maior (PI).....Cr\$ 15.000.000,00.
- c) Usina piloto para aproveitamento integral do babaçu.....Cr\$ 10.000.000,00.
- d) Constituição de estoques de alimentos para a emergência da seca.....Cr\$ 20.000.000,00.

Art. 37. A dotação global de Cr\$ 2.653.400.000,00 (dois bilhões, seiscentos e cinquenta e três milhões e quatrocentos mil cruzeiros), consignada no Anexo 4 – Poder Executivo – Subanexo 4.05 – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, verba 3.0.00 Desenvolvimento econômico e Social, do orçamento da União para 1961 (Lei nº 3.834, de 10 de dezembro de 1960), fica discriminada na forma estabelecida nos Anexos à presente lei.

Art. 38. É o Poder Executivo autorizado a abrir à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, crédito especial até o limite de Cr\$ 9.912.700.000,00 (nove bilhões, novecentos e doze milhões e setecentos mil cruzeiros), para cobrir os gastos decorrentes da execução da primeira etapa do Plano Diretor aprovada pela presente lei, na forma discriminada nos Anexos que a acompanham.

Art. 39. As dotações globais constantes desta lei serão requisitadas pela Sudene após a aprovação dos planos de aplicação, devendo a execução das obras e serviços correspondentes ficar a cargo dos órgãos federais competentes.

Art. 40. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.