

A origem política da sudene

OCTAVIO IANNI

Devido às condições históricas de sua formação, o sistema econômico brasileiro apresenta desigualdades regionais bastante acentuadas. É claro que êsse não é um característico peculiar ao Brasil. Neste país, entretanto, as desigualdades regionais são um aspecto importante e sempre presente da estrutura econômica nacional.

O Brasil chegou ao presente século sob a forma de um imenso território muito desigualmente ocupado e apresentando, quase que exclusivamente ao longo da costa, formações econômicas regionais, geralmente estruturadas em torno de um pôrto-empório, orientadas mais para o comércio exterior do que para o comércio com as outras regiões, tendo cada uma como espinha dorsal um sistema regional de transportes, o qual servia de base a um esquema também regional de divisão social do trabalho. Noutros têrmos, na medida em que a divisão do trabalho ultrapassava os quadros da mera divisão familiar ou local, a economia estava, por tôda parte, estruturada em três patamares, a saber: a) a economia de mercado regional; b) a economia de mercado nacional; c) a economia de mercado mundial.¹

Tudo indica que nos últimos 15 anos – para os quais temos dados mais precisos – as disparidades regionais se acentuaram. O desenvolvimento está contribuindo, portanto, para agravar essas disparidades e não para resolvê-las.²

É óbvio que as desigualdades regionais criam possibilidades às vezes excepcionais para a movimentação-de “fatores” da produção, favorecendo e acelerando a reprodução do capital. Assim, em conformidade com as leis do mercado, podem migrar capital, força de trabalho, *know-how* empresarial e tecnologia.

Os capitais e homens (justamente os mais qualificados) contudo, são capazes de transpor maiores distâncias, convergindo de tôdas as partes para a montagem do polo industrial. A intensificação do processo de substituição de importações, acarretada pela continuidade do estrangulamento externo em fase

de expansão da renda interna, leva a que os setores privado e público, através de variados mecanismos, reforcem a concentração de recursos na região em vias de industrialização.³

Mas também é óbvio que as desigualdades regionais podem desenvolver-se além dos limites convenientes ao conjunto do sistema. Ou seja, quando elas se agravam, podem criar dificuldades econômicas, sociais e políticas ao funcionamento ou expansão do sistema econômico nacional. Assim, por exemplo, quando a renda *per capita* em uma determinada região é muito baixa (em comparação com a renda média nacional e com a renda média na região economicamente mais desenvolvida) essa região deixa de desempenhar as funções de um mercado potencial realizável a curto ou médio prazo. Isto é, o mercado interno deixa de ampliar-se na escala requerida pela expansão do núcleo mais dinâmico e dominante da economia do país. Ou então, quando o “subdesenvolvimento regional” é muito acentuado, a referida região pode tornar-se politicamente “explosiva” e até mesmo ameaçar a “unidade nacional”. Em outros termos, a partir de certo nível de desenvolvimento econômico, o *colonialismo interno* adquire conotação eminentemente política.

Chegamos à conclusão de que a nosso próprio crescimento será perigoso para o equilíbrio da Nação, se persistir a terrível coexistência de zonas cada vez mais prósperas com outras estagnadas, sob o trágico domínio do subdesenvolvimento.⁴

A criação da SUDENE correspondeu ao coroamento de uma complexa sequência de debates, estudos, medidas e órgãos governamentais, devidos às frequentes crises ocorridas no Nordeste, nos anos e décadas anteriores. Depois da criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Sêcas, em 1909, criou-se o Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas (DNOCS), em 1936, que absorveu aquele órgão e passou a responsabilizar-se pelo que havia sido estabelecido pela Constituição Brasileira de 1934, quanto à “defesa contra os efeitos das sêcas nos Estados do Norte” (Art. 177). Em 1933, foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), com a finalidade de assegurar a defesa da produção de açúcar, promover o equilíbrio de mercado, conciliar interesses de produtores e consumidores e zelar pelas condições de fabricação de álcool industrial. A Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (CHESF) foi estabelecida em 1945, com a finalidade de realizar o aproveitamento industrial da energia hidráulica do Rio São Francisco. E a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada em 1948, destinou-se, entre outros fins, a organizar o plano geral de aproveitamento do Vale do São Francisco. Em seguida, no

ano de 1952, fundou-se o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com a finalidade de prestar assistência financeira a empreendimentos de caráter reprodutivo (agro-pecuária, indústria, irrigação, energia elétrica, etc.) na área do Polígono das Sêcas. E em 1959, por fim, o governo federal criou a Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

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, acôrdo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos, nos termos da legislação em vigor; d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.⁵

Em síntese, tratava-se de disciplinar e dar continuidade a ação estatal no Nordeste. Isto é, era necessário e urgente aumentar a eficácia e o efeito multiplicador dos investimentos governamentais na região. Ao mesmo tempo, tratava-se de criar e desenvolver as economias externas, bem como aperfeicoar ou criar novas condições financeiras e fiscais favoráveis à expansão e diversificação do setor privado da economia. Em outros termos, procurava-se controlar e reverter o fluxo de renda do Nordeste para outras regiões, particularmente o Centro-Sul.

A análise das condições econômicas e políticas que provocaram a criação da SUDENE revela que os diferentes grupos sociais da região, bem como os membros dos governos federal e estaduais (políticos, administradores, economistas, agrônomos, engenheiros e outros) estavam preocupados com problemas tais como os seguintes: a sistemática evasão do excedente econômico produzido na área, o qual se encaminhava principalmente para o Centro-Sul, economicamente mais desenvolvido e predominante; a baixa renda “per capita”; a elevada taxa de desemprego visível e disfarçado; o alto índice de mortalidade infantil; a reduzida eficácia social e econômica dos programas de “engenharia e obras hidráulicas”; a elevada concentração da renda; a derrota eleitoral do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira e do partido governamental nas eleições de 1958, nos estados de Pernambuco e Bahia; a intensificação do debates sobre a industrialização, como única ou principal via de desenvolvimento. Note-se, ainda, que êsses problemas se apresentaram de modo particularmente intenso nos anos do governo Kubitschek. Em termos economicos, êles se apresentavam da seguinte forma:

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. Essa disparidade é maior que a observada entre as economias do Centro-Sul e a dos países industrializados da Europa ocidental. 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.⁶

As relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, operando o setor privado como instrumento de transferência contra o Nordeste e o setor público (o governo federal) em sentido inverso. A análise do período 1948-56 revela que êsses dois fluxos se têm, aproximadamente, contrabalançado. As transferências por intermédio do governo federal avolumam-se nos anos secos e, em grande parte, diluem-se em obras assistenciais. O setor privado transfere recursos do Nordeste principalmente nos anos bons; recursos que saem da região em busca das melhores oportunidades de investimento oferecidas pelo Centro-Sul.⁷

Entretanto, nenhuma dessas razões, tomadas individualmente, nem tôdas elas, em conjunto, parecem suficientes para explicar a criação da SUDENE. A nosso ver, a SUDENE surgiu num momento em que se revelaram de modo particularmente aberto e intenso os antagonismos políticos da sociedade do Nordeste. Ou melhor, a SUDENE foi criada numa época em que as desigualdades econômicas e sociais naquela região adquiriram conotações políticas de cunho pré-revolucionário. No momento em que as massas camponesas deixaram de acomodar-se às soluções de estilo oligárquico (consubstanciadas nos padrões de controle social e liderança política próprios do *coronelismo*) nesse momento os grupos dominantes no Nordeste e o governo federal (incluindo o Executivo e o Legislativo) decidiram agir politicamente, no sentido de controlar ou dominar as tensões crescentes na região. Aliás, a SUDENE não foi senão uma das soluções dadas ao agravamento das contradições políticas no Nordeste.⁸

Houve uma época em que as massas urbanas começaram a responder aos apelos do populismo trabalhista. Isto pode ser comprovado pelas sucessivas vitórias eleitorais de Miguel Arraes. Em 1958, êle foi eleito prefeito de Recife, a terceira cidade mais importante do Brasil. E em 1962, elegeu-se governador do estado de Pernambuco, apoiado por uma coalizão que incluía o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Comunista do Brasil (PCB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Nessas duas eleições, Miguel Arraes venceu os candidatos das oligarquias, as quais tradicionalmente controlavam o poder político na região. A medida que as massas urbanas escapavam aos controles do coronelismo, devido principalmente à nova estrutura político-partidária criada pela Constituição Brasileira de 1946, as lideranças populistas adquiriam preeminência no sistema político do Nordeste.

Nesse sentido, o que ocorria em Pernambuco, o principal estado da região, era sintomático e simbólico do que estava ocorrendo em todo o Nordeste.⁹

Mas também houve, de par em par com a expansão e as vitórias do populismo trabalhista urbano, a progressiva politização dos assalariados do campo. As *ligas camponesas*, surgidas como órgãos de assistência mútua, pouco a pouco se transformaram em associações políticas de lavradores. Assim, a transformação da Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco em liga camponesa (fato ocorrido em 1955) simboliza a metamorfose do *lavrador* em *proletário* rural. Com a colaboração de partidos políticos, intelectuais e líderes políticos (dentre os quais encontravam-se Francisco Julião, Paulo Freire, Padre Melo, Miguel Arraes, Gregorio Bezerra, um setor do clero católico o PTB, o PCB e o PSB) as massas rurais adquiriram uma nova compreensão política da sua posição no processo produtivo e no contexto político do Nordeste. Referindo-se a Julião, em 1959, Antonio Callado escrevia o seguinte:

Em Pernambuco suas Ligas Camponesas já são aceitas, por muitíssima gente, como uma fatalidade. Aliás, registrada a Sociedade dos Plantadores em Janeiro de 1955, já a 1º de maio de 1956 Francisco Julião trazia 600 camponeses ao Recife. No ano passado, para o 1º Congresso de Foreiros e Pequenos Proprietários Rurais, trouxe 3.000 deles, que conduziu em marcha até a Assembléia Legislativa, onde houve uma sessão dedicada à Reforma Agrária.¹⁰

Ao mesmo tempo, ao lado das ligas camponesas, multiplicavam-se os *sindicatos rurais*. Paralelamente à atividade política de Francisco Julião, que se apoiava principalmente no PSB, alguns grupos católicos, o PTB e o PCB procuraram expandir as suas atividades entre os assalariados do campo. Aliás, em pouco tempo Julião não era mais o único líder das massas camponesas nem das ligas. A sua capacidade de liderança e ao seu carisma, os outros partidos, grupos e líderes opunham maior capacidade de organização, maior experiência política e maiores recursos financeiros. Essas eram as condições em que estava ocorrendo a redefinição política das relações de classes no campo. Isto é, pouco a pouco, verificava-se a metamorfose política do lavrador em proletário.¹¹

Esse foi o contexto político diretamente responsável pela criação da SUDENE. A medida que se agravavam as contradições políticas, os grupos dominantes na região e os seus aliados no governo federal e no Congresso Nacional procuraram reagir, utilizando também recursos políticos, técnicos e científicos novos. Na medida em que o poder político na área escapava das mãos dos seus donos tradicionais, estes mesmos grupos políticos procuraram motilizar-se, para recuperar o

poder, ou evitar que êle passasse totalmente às mãos dos líderes populistas o de esquerda. Conforme os assalariados do campo e da cidade aceitavam as lideranças e os partidos reformistas (populistas e de esquerda), e não se revelavam imunes a teses revolucionárias, os grupos dominantes na região e o governo federal (incluindo o Executivo e boa parte do Legislativo) combinaram os seus esforços, de modo a controlar a situação.

O preço político que êsses mesmos grupos políticos e econômicos tiveram que pagar foi aceitar o compromisso com uma política econômica que poderia alterar —a médio prazo— as condições de dominação na área. A tecnoestrutura estatal que passou a funcionar no Nordeste, ao criar-se a SUDENE, correspondia a uma nova estrutura de poder, por sôbre as estruturas de poder estaduais e municipais pre-existentes. Esse foi a preço político provisório que aqueles grupos tiveram que pagar, para evitar que as massas assalariadas da cidade e do campo tomassem o poder; ou ameaçassem o equilíbrio político na região.

Nas regiões urbanas do Nordeste, há hoje em dia uma massa de desemprego disfarçado que não será inferior a meio milhão de pessoas em idade de trabalhar. Esse exército de subempregados vem crescendo com intensidade igual ou maior que o do total da população urbana.¹²

A crescente pressão demográfica que se constata no Nordeste e a deficiência estrutural de sua economia —que se baseia substancialmente em agricultura de subsistência praticada em maior parte em zonas de solos pobres e sujeitas a sêcas periódicas— para absorver os novos contingentes demográficos têm suscitado problemas sociais e políticos de suma gravidade, que podem ser sintetizados nos seguintes fatos:

- a) clima geral de insatisfação;
- b) criação de ressentimentos em relação às áreas mais desenvolvidas do país;
- c) aparecimento de associações camponesas com vistas a resolver o problema imediato de acesso à terra;
- d) expansão do contingente de desempregados;
- e) redução do prestígio do Poder Público nas camadas maiores da população.

Todos êstes fatos, que comprometem inclusive a unidade e a segurança interna do país, decorrem em grande parte da inexistência de uma política global de desenvolvimento econômico para o Nordeste e da ineficiência das soluções parciais que têm sido tentadas.¹³

Em perspectiva histórica, foram essas as condições políticas que propiciaram a criação da SUDENE. Quando as desigualdades econômicas e sociais adquiriram conotações políticas muito desenvolvidas (tendo-se em conta as relações e estruturas de dominação e apro-

priação predominantes na área e no país) tornou-se necessário e urgente reformular a tecnoestrutura estatal responsável pelo funcionamento da economia no Nordeste. Isto é, tornou-se necessário aperfeiçoar as relações entre o Estado e a economia na área.¹⁴

A primeira vista, a SUDENE aparece como uma nova estrutura burocrática, superpondo-se às estruturas burocráticas preexistentes. De fato, a SUDENE não elimina nem absorve o poder decisório, os recursos e as funções das burocracias estaduais e municipais, inclusive as comissões estaduais de planejamento. E também não elimina nem absorve o poder decisório, os recursos e as funções do DNOCS, BNB e outros órgãos federais criados para operar na região. Em verdade a SUDENE simboliza uma nova fase no processo político e econômico no Nordeste. Ela se destina a focalizar uma nova problemática com novas técnicas de análise e ação. Ainda que se possa dizer que os problemas que a SUDENE passou a estudar e resolver eram aqueles típicos e tradicionais da região, é inegável que eram novos a definição deles e a técnica para resolvê-los. Aliás, convém lembrar aqui que, enquanto órgão de planejamento econômico, a SUDENE absorveu as experiências acumuladas pelo governo brasileiro (em nível federal e regional) e pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Celso Furtado, que reuniu criticamente essas experiências e foi o autor intelectual da SUDENE (tendo trabalhado ativamente para a sua criação e consolidação) queria que esse órgão “estivesse por definição fora da ação política e partidária”.¹⁵

A verdade é que a SUDENE constituiu-se como uma nova estrutura de poder, superpondo-se às estruturas locais, estaduais e federais preexistentes. Em confronto com as estruturas burocráticas (ou político-administrativas) vigentes na área, a SUDENE apareceu como uma tecnoestrutura estatal totalmente nova, com objetivos, recursos econômicos e técnicas de atuação bastante distintos daqueles que caracterizavam as estruturas burocráticas preexistentes. Também nesse caso (como já ocorrera no âmbito do Estado brasileiro) estava em curso a transição do estilo oligárquico de decisão e ação, quanto a assuntos econômicos, para um estilo propriamente burguês. Nesse sentido é que a criação da SUDENE representou a chegada da Revolução de 1930 no Nordeste. A continuidade do desenvolvimento capitalista no país e naquela região exigia a reestruturação do poder, particularmente quanto às decisões e técnicas relativas ao funcionamento e expansão da economia.

Ao criar-se a SUDENE, mudou a própria linguagem dos governantes, técnicos e administradores no Nordeste. Em pouco tempo, passou a predominar uma nova ideologia, em substituição àquela que prevalecia anteriormente. Em contraposição à ideologia conservadora

e agrarista, por meio da qual se legitimava a dominação oligárquica, surgiu uma ideologia reformista e industrialista, por meio da qual passou a legitimar-se a dominação propriamente burguesa. A ideologia oligárquica estava polarizada em torno de temas tais como os seguintes: o misticismo atávico, a inevitabilidade das secas, a especialização agro-pecuária, o exotismo folclórico, o sensualismo culinário e alguns outros semelhantes.

A verdade é que não há região no Brasil que exceda o Nordeste em riqueza de tradições ilustres e em nitidez de caráter. Vários dos seus valores regionais tornaram-se nacionais depois de impostos aos outros brasileiros menos pela superioridade econômica que o açúcar deu ao Nordeste durante mais de um século do que pela sedução moral e pela fascinação estética dos mesmos valores. Alguns até ganharam renome internacional como o mascavo dos velhos engenhos, o Pau Brasil das velhas matas, a faca de ponta de Pasmado ou de Olinda, a rêde do Ceará, o vermelho conhecido entre pintores europeus antigos por “Pernambuco”, a goiabada de Pesqueira, o fervor católico de Dom Vital, o algodão de Seridó, os cavalos de corrida de Paulista, os abacaxis de Goiana, o balão de Augusto Severo, as telas de Rosalvo Ribeiro, o talento diplomático do Barão de Penedo —doutor “honoris causa” de Oxford— e o litarário de Joaquim Nabuco —doutor “honoris causa” de universidades anglo-americanas. Como se explicaria, então, que nós, filhos de região tão criadora, é que fôssemos agora abandonar as fontes ou as raízes de valores e tradições de que o Brasil inteiro se orgulha ou de que se vem beneficiando como de valores basicamente nacionais?¹⁶

A nova ideologia, mais coerente com as exigências do capitalismo industrial, a qual passou a predominar com a criação e o funcionamento da SUDENE, estava polarizada em torno de temas tais como os seguintes: industrialização, colonização, modernização das estruturas político-administrativas estaduais e municipais, organização, dinamização e comercialização do setor artesanal da economia, planejamento e alguns outros no mesmo sentido.

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.¹⁷

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste —SUDENE— pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao Governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos.¹⁸

A idéia básica, por conseguinte, é a de que o Governo terá uma só política de desenvolvimento em relação ao Nordeste. Para êste fim a SUDENE deverá congrega os dirigentes das agências governamentais mais importantes na área, coordenando os planos de tôdas elas, a serem feitos em cooperação com os técnicos do órgão integrador. Não se trata, portanto, de promover uma refor-

ma administrativa geral do dia para a noite, que, obviamente, não teria nenhum sentido prático — iríamos apenas trocar tabuletas, mudar os nomes das coisas. Trata-se, na verdade, de unificar a ação do Governo, submetendo-a ao mesmo conjunto de diretrizes. Uma vez chegados a um acordo sobre essas diretrizes, impõe-se traduzir as mesmas em programas de trabalho. Dessa forma, as atividades de planejamento estariam integradas.¹⁹

Em síntese, esse foi o contexto político em que se criou a SUDENE. A irrupção das massas urbanas e rurais no processo político estava ameaçando o equilíbrio e o funcionamento das relações e estruturas de dominação vigentes. Por isso, o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, uma parte dos membros do Congresso Nacional, vários governadores de estados do Nordeste, economistas, técnicos e boa parcela de opinião pública nacional aptaram pela criação de uma tecnoestrutura estatal mais global e dinâmica que as organizações burocráticas preexistentes na região. A resistência e as manobras das oligarquias mais empedernidas não impediram que se instalasse e consolidasse o novo órgão de planejamento econômico regional. Conforme se acreditava então, era urgente fazer algo para reduzir o custo social das transformações estruturais inevitáveis e iminentes. Ou faziam-se as reformas necessárias, ou haveria rupturas cataclísmicas.

As transformações que ocorrem presentemente no Brasil de maneira geral, e no Nordeste em particular, são de grande profundidade, e como dizemos nós os economistas, de tipo estrutural. Essas transformações, quase sempre, não ocorrem pedacinho por pedacinho. Resultam de uma grande acumulação de pressão, de tensões crescentes, e tendem, portanto, a se solucionar em rupturas cataclísmicas ou em revoluções.

A experiência histórica indica que certas acomodações na estrutura social, não se fazem senão depois de grandes tensões acumuladas que criam as dificuldades das soluções pacíficas ordinárias. Essas tensões geram ressentimentos, dividem os homens e tornam, às vezes, mais difícil um entendimento. Em outras palavras, o próprio clima de tensões é pouco favorável a soluções acomodatórias ou a soluções progressistas.

Entretanto, como estudioso de Ciências Sociais, estou profundamente convencido de que dispomos hoje em dia de tal capacidade para observar estes processos, para penetrar nestas tensões, para diagnosticar estes problemas, que podemos antever estas forças em ação e projetar suas tendências. Diria que quase somos responsáveis pelo que se passa. Se nós quase podemos acompanhar o que está ocorrendo dia a dia, e não inteferimos para que este processo tome o curso de menor custo social, para que esta enfermidade cause um mínimo de pena ao enfermo, é porque de alguma forma somos coniventes com o mal que esteja ocorrendo. Conhecemos de tal forma os processos sociais, que já não podemos nos omitir no seu condicionamento, reorientando-os de modo a evitar que eles venham com seus cataclismas — que no passado foram as grandes revoluções — e provoquem na verdade um elevado custo social à coletividade.²⁰

A nossa interpretação não pretende esquecer ou minimizar a importância das outras condições econômicas e políticas responsáveis pela criação da SUDENE. Nem pretende minimizar a importância dos estudos, debates, sugestões (e a própria atuação, em alguns casos) de Romulo Almeida, H. W. Singer, S. H. Robock, L. J. Leuret, Celso Furtado, Juscelino Kubitschek de Oliveira, Cid Sampaio e outros na proposição e adoção de medidas e órgãos federais melhor capacitados que os preexistentes para fazer face aos dilemas do Nordeste. É indiscutível que a SUDENE resultou de um conjunto complexo e heterogêneo de problemas econômicos e socio-políticos, bem como da atuação deliberada e sistemática de políticos e economistas. Podemos lembrar aqui, novamente, alguns dos problemas com os quais se defrontava a sociedade do Nordeste, na época de criação da SUDENE: a seca de 1958; a sistemática evasão da renda produzida na região; a conveniência de transformar em mercado efetivo o mercado potencial para manufaturados disponível no Nordeste; a necessidade de aumentar a eficácia e estender o âmbito das atividades agro-pecuárias (pela irrigação, reforma agrária, colonização, assistência técnica, etc.) com a finalidade de aumentar a oferta de alimentos nos centros urbanos em rápida expansão; a hipótese de que o incentivo governamental à industrialização poderia dinamizar o conjunto do sub-sistema econômico nordestino e absorver excedentes de mão-de-obra; a derrota eleitoral do governo federal, nas eleições estaduais de 1958, em Pernambuco e na Bahia; a transformação das “sociedades de plantadores” em “ligas camponesas”, a partir de 1955; a ameaça (efetiva ou ilusória) de uma revolução camponesa, a exemplo da que ocorrera em Cuba, em 1956-59.

É inegável que a SUDENE foi criada em consequência das condições objetivas e ideológicas (econômicas e políticas) envolvidas nesses problemas. Na medida em que esses problemas se apresentavam, ou eram apresentados, como dilemas (reais ou imaginários) cada grupo e classe social mais ou menos envolvido neles procurava uma solução. Cada grupo e classe propunha debates, defendia interesses, interpretava perspectivas, etc., seja em termos particulares, seja em função de conveniências mais gerais. Nesse contexto, encontravam-se as oligarquias tradicionais, de base agro-pecuária, a burguesia comercial, os setores financeiros, a burguesia industrial, alguns setores da classe média, operários, camponeses, intelectuais, partidos-políticos, sindicatos, ligas camponesas, a Igreja, o governo federal (Executivo e Legislativo), etc. Cada grupo e classe pois, segundo as suas razões particulares e a sua compreensão das conveniências gerais, ingressou no debate e elaborou os problemas a seu modo. Nesse sentido é que os

problemas apontados acima foram importantes para produzir as condições que deram nascimento à SUDENE.

Entretanto, essas condições não operaram individualmente; nem em conjunto, como numa soma aritmética. Elas somente operaram na medida em que se transformaram em um dilema político fundamental, para os governantes do Nordeste e do país. Em essência, os problemas contribuíram para a criação da SUDENE somente quando eles apareceram no entendimento dos governantes, políticos, economistas e técnicos (inclusive setores militares) como um dilema político crucial. E esse dilema político consistia no seguinte: o rápido agravamento das contradições de classes, com suas implicações políticas e econômicas. Isto é, as estruturas de dominação (políticas) e apropriação (econômicas) começaram a ser contestadas, tanto nas assembléias como nos locais de trabalho. Esse foi o dilema que provocou a “revolução” no espírito daqueles que tomavam decisões. Pensava-se que havia uma revolução em marcha, nas cidades e nos campos.

Notas

¹Ignacio de Mourao Rangel, “Características e Perspectivas da Integração das Economias Regionais”, *Revista do BNDE*, vol. V, No. 2, Rio de Janeiro, 1968, pp. 43-71; citação da p. 46.

²Celso Furtado, *Perspectivas da economia brasileira*, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), Rio de Janeiro, 1958, p. 52.

³Antonio Barros de Castro, “Raízes Históricas dos Desequilíbrios Regionais em Economias Subdesenvolvidas”, comunicação apresentada no I Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional, edição mimeografada do Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, s/d., p. 13. Com relação a essa problemática, consultar também: Paul Singer, *Desenvolvimento econômico e evolução urbana* (Análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife). Fernando Cardoso Pedraó, *A integração e a evolução brasileira*, Comissão de Planejamento Econômico, Salvador, 1961; Jairo Simoes, *O regional no subdesenvolvimento econômico*, Imprensa Oficial da Bahia, 1962.

⁴Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, em discurso pronunciado em Garanhuns, no Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, realizado em abril/maio de 1959. Cf. *Anais do seminário para o desenvolvimento do nordeste*, 2 vols., edição da Confederação Nacional da Indústria, Rio de Janeiro, 1959, Vol. I, p. 9, relatório confidencial do Coronel Orlando Ramagem aumentou a preocupação de Kubitschek com os problemas sociais e políticos do Nordeste. Esse relatório foi publicado no *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 11-2-1961, com autorização do Presidente Janio Quadros.

⁵Lei Nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Art. 2º.

⁶Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1959, p. 7. Esse relatório foi elaborado sob a responsabilidade de Celso Furtado.

⁷*Ibidem*, pp. 8-9. Uma parte importante do debate sobre a problemática do Nordeste foi realizada por: Romulo Almeida, *Planejamento do Combate às Secas*, edição do Banco do Nordeste do Brasil, 1953; H. W. Singer, *Economic Development of North-Eastern Brazil*,

United Nations, 1953; Genival de Almeida Santos, "Renda Social do Nordeste", *Revista Brasileira de Economia*, Ano 10, Nº 2, Rio de Janeiro, 1956, pp. 51-156; Stefan H. Robock, *Economic Development in Northeast Brazil*, United Nations, 1957; Romulo Almeida, *Clientelismo Contra Desenvolvimento: Dilema dos Nossos Dias, edição da Comissão de Planejamento Economico, Salvador, 1957*; Romulo Almeida, *Desenvolvimento Nacional e Problemas Regionais*, edição da CPE, Salvador, 1958; Albert O. Hirschman, *Journeys Toward Progress* The Twentieth Century Fund, New York, 1963, pp. 11-91.

⁸ A verdade é que os antagonismos políticos continuaram a desenvolver-se no Nordeste, a despeito da criação da SUDENE, em dezembro de 1959, da eleição de Miguel Arraes, para governador de Pernambuco, em 1962, e do Estatuto de Trabalhador Rural, promulgado em março de 1963. Em consequência, com a deposição do Presidente Goulart, em abril de 1964, foram cassados os direitos políticos de Celso Furtado (superintendente da SUDENE), Miguel Arraes (governador de Pernambuco) e Francisco Juliao (principal líder das ligas camponesas). Algumas referências à eliminação das alternativas reformistas e revolucionárias no Nordeste (após a deposição de Goulart, em 1964) encontram-se em: Antonio Callado, *Tempo de Arraes: Padres e Comunistas na Revolução sem Violência*, José Alvaro, Editor, Rio de Janeiro, 1964, esp. Prefacio; Glauco Carneiro, *História das Revoluções Brasileiras*, 2 vols., Edições O Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1965, 2ª vol., esp. pp. 578-9; Miguel Arraes, *Palavra de Arraes*, Editôra Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965; Shepard Forman, *Disunity and Discontent* (A Study of Peasant Political Movements in Brazil), edição mimeografada, University of California, 1968; Alberto Tamer, *O Mesmo Nordeste*, Editôra Herder, S. Paulo, 1968.

⁹ Além das obras citadas nas outras notas deste item, consultar: Glauco Veiga e outros, "Geografia Eleitoral de Pernambuco", Nelson de Souza Sampaio, "Eleições Bahianas", artigos publicados na *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 8, Belo Horizonte, 1960; Stefan H. Robock, *Brazil's Developing Northeast*, The Brookings Institution, Washington, 1963; Manoel Correia de Andrade, *A Terra e o Homen no Nordeste*, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1963; Octavio Ianni, *O Colapso do Populismo no Brazil*, citada, esp. cap. VI. Benno Galjart, "Class and 'Following' in Rural Brazil", *América Latina*, Ano VII, Nº 3, Rio de Janeiro, 1964.

¹⁰ Antonio Callado, *Os Industriais da Sêca e os "Galileus" de Pernambuco*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1960, p. 49. Esse livro reúne reportagens publicadas em setembro de 1959.

¹¹ Para um estudo mais detalhado do processo de politização das massas rurais, inclusive para a compreensão da metamorfose do lavrador em proletário como fenômeno político, consultar: Francisco Juliao, *Que Sao as Ligas Camponesas*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1962; Miguel Arraes, *Palavra de Arraes*, citada; Antonio Callado, op. cit.; Antonio Callado, *Tempo de Arraes*, citada; Adirson de Barros, *Ascensao e Queda de Miguel Arraes*, Editora Equador, Rio de Janeiro, 1965; Paulo Freire, *Educação como Prática da Liberdade*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967; Celso Furtado, *Dialética do Desenvolvimento*, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1964, pp. 137-173; Manoel Correia de Andrade, op. cit.; Caio Prado Junior e outros, *A Agricultura Subdesenvolvida*. Editora Vozes, Petrópolis, 1969; M. Vinhas, *Problemas Agrário-Camponeses do Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968; Robert E. Price, *Rural Unionization in Brazil*, The Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, 1964; Shepard Forman, op. cit.; Anthony Leeds, "Brazil and the Myth of Francisco Juliao", em Joseph Maier and R. W. Weatherhead (Editors), *Politics of Change in Latin America*, Praeger, New York, 1964, chapter 10; Frances M. Foland, *Political Development of the Peasant Subculture in Northeast Brazil: 1955-1967*. manuscrito, New York, 1968.

¹² *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, citada, pp. 10-11.

¹³ "Projetos Apresentados ao Governo da República Federal Alemã", texto publicado em *SUDENE: Boletim Econômico*, Vol. 1, Nº 1, Recife, 1962, pp. 7-135; citação das pp. 11-12.

¹⁴ Conforme sugerimos em nota anterior (nº), a cassação dos direitos políticos de Celso Furtado, Miguel Arraes, Francisco Juliao e as outras medidas políticas adotadas pelo govêrno federal na regioao (nos anos 1964-70) também podem ser consideradas reações ao modo pelo qual estava evoluindo o processo político no Nordeste. Além disso, depois de 1964 tornou-se necessário conformar a atividade da SUDENE à nova política econômica do govêrno federal.

¹⁵ Celso Furtado, "A SUDENE e os Problemas do Nordeste", *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Ano XI, Nº 4, Rio de Janeiro, 1962, pp. 363-378; citação da p. 367. Para um estudo dos antecedentes da SUDENE, além das obras já mencionadas nas páginas anteriores, consultar também as seguintes: Romulo Almeida, *Experiência Brasileira de Planejamento. Orientação e Contrôle da Economia*, Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria, Rio de Janeiro, 1950; Maria Conceição Tovaes e Antonio Castro, "Planificación Económica Estadual", *Boletín Económico de América Latina*, Naciones Unidas, New York, Vol. XI, Nº 2, 1966, pp. 224-245; Almir de Andrade, *Contribuição à História Administrativa do Brasil*, 2 vols., Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, vol. II, cap. XXX; Ismael Pordeus, *Banco do Nordeste (Origens)*, edição do Setor de Documentação do Banco do Nordeste do Brasil, 1958.

¹⁶ Gilberto Freyre, *Manifesto Regionalista de 1926*, edição do Ministério da Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1955, pp. 19-20. Nos anos que antecedem à deposição do Presidente Goulart e à cassação dos direitos políticos de Furtado, Arraes, Juliao e outros, Gilberto Freyre estava preocupado com os rumos políticos e econômicos do Nordeste: "Nao há, atualmente, na América Latina, regioao mais crítica do que o Nordeste do Brasil. (. . .) Já corre o sangue nas terras de massapê de Pernambuco: um Pernambuco que, no Brasil, parece animado, desde dias remotos, da vocação para o martírio". Citado por Antonio Callado, *Tempo de Arraes*, citada, pp. 149-150.

¹⁷ Celso Furtado, *A Operação Nordeste*, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), Rio de Janeiro, 1959, pp. 13, 18 e 19.

¹⁸ op. cit.

¹⁹ op. cit.

²⁰ Celso Furtado, "O Nordeste no Processo Revolucionário Brasileiro", *Senhor*, Ano 5, Nº 1, Rio de Janeiro, 1963, pp. 10-17; citação da p. 11. A propósito dessa problemática, consultar também do mesmo autor: "A SUDENE e os Problemas do Nordeste", citado, pp. 376-7; *A Pré-Revolução Brasileira*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1962, esp. caps. 1 e 3. Alguns anos depois, Celso Furtado voltou a tratar das condições e implicações políticas do planejamento econômico governamental no Nordeste, no artigo intitulado: "Social Reconstruction in Societies Dominated by Traditional Groups", comunicação apresentada na Social Planning Conference, promovida pela University of Puerto Rico, realizada em Puerto Rico, a 18-22 de julho de 1966.