



**DINÂMICAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO EXECUTADA PELA SUDENE, ENTRE 1959 - 1980 E DA POLÍTICA FUNDIÁRIA DO GOVERNO DO MARANHÃO, IMPLEMENTADA A PARTIR DE 1969 E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO MARANHÃO**

**Katia Regina Castro Costa<sup>1</sup>**

**Resumo:** Compreensão da questão agrária, no Maranhão, dentro do contexto do movimento de expansão do capital, a partir da análise da política de desenvolvimento regional, executada pela Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entre o período de 1959-1980, e da política fundiária, implementada pelo governo estadual, a partir de 1969 e suas repercussões sobre a citada problemática, nesse espaço.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento, Política Pública, Questão Agrária, Espaço e Capital.

**Abstract:** Understanding the land issues, in Maranhão, using the perspective of the movement of capital expansion, from the analysis of regional development policy, executed by the Superintendence for the Development of the Northeast (SUDENE), between the period of 1959-1980, and land policy, implemented by the state government since 1969 and its impact on the aforesaid issue, in this area.

**Key words:** Development, Public Policy. Land Issues, Area, Capital.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). [katia@ifma.edu.br](mailto:katia@ifma.edu.br)



## 1 INTRODUÇÃO

Para a compreensão da atual situação da questão agrária no Maranhão, considera-se necessário um estudo socioeconômico abrangendo todo processo de ocupação do espaço maranhense. No entanto, este trabalho, limita-se a abordar essa problemática a partir da análise da política de desenvolvimento para o nordeste, administrada pela Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entre 1959 – 1980, e da própria política fundiária estadual, implantada desde 1969, por considerar que essa compreensão pode auxiliar na explicação do panorama agrário, no Estado do Maranhão.

A questão agrária será tratada aqui enquanto conjunto de elementos interpretativos e analíticos, relativos ao modo como se organiza a posse, a propriedade e a utilização da terra. Desta forma, estará sendo abordada a partir das transformações nas relações sociais na produção. (GRAZIANO, 1980).

A categoria espaço será abordado de acordo com a concepção elaborado por Santos (1996, p 51): “[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.”. Esse espaço sofre transformações, através da ação do homem, as quais se processam, em sua maioria, a partir da lógica de expansão do capital, com consequências sobre os processos de utilização, apropriação e valorização da terra. A referida lógica encontra-se sintetizada, de acordo com Moraes (2011, p. 13) através de vários indicadores, dentre eles, relações de trabalho, relações de propriedade, forma de divisão do trabalho social, os meios de dominação política básicos, as formas de legitimação das práticas vigentes.

Moraes (2011, p. 17) chama a atenção para a necessidade de se fazer uma distinção entre a relação sistema capitalista e capital, para que se possa compreender a espacialidade do citado sistema. Assim, a questão espacial se apresenta de diversas maneiras que atestam a valorização capitalista de certos espaços em detrimento de outros, nos quais são percebidos as desigualdades espaciais e as subjugações de formas pré-capitalistas e não-capitalista e demonstram que a partir da análise dos processos de circulação e de fixação do capital, o sistema é planetário, no entanto, o capital está presente concretamente somente em alguns espaços.



Ressalta-se, aqui, a concordância desse autor com a afirmativa de Marx (1974, p. 122), de que para compreensão do sistema capitalista será necessária, primeiramente, a análise da circulação e somente depois se poderia seguir para a esfera da produção. Moraes também recepciona a concepção de Smith (1988, p. 136) acerca do processo de diferenciação entre os espaços dar-se na esfera da fixação do capital, “[...] ao produzir espaços absolutos diferenciados, dentro do contexto mais amplo do espaço relativo”, mais precisamente dentro do contexto da divisão espacial do trabalho. E quando se refere ao sistema capitalista como planetário, traz à tona o entendimento de Brandão (2007, p. 71, grifo do autor) a respeito de homogeneização, enquanto processo que “[...] ‘desfaz’ fronteiras territoriais, dispondo espaços para a valorização capitalista mais ampla.”, através das generalizações das trocas e do avanço da divisão social do trabalho.

Outro conceito fundamental, que está associado à categoria divisão do trabalho é o de integração, entendido, conforme Brandão (2007, p 76), “[...] enquanto processo através do qual há um acirramento da concorrência entre os capitais, promovendo reacomodação na estrutura produtiva entre as regiões, a partir da criação de uma divisão inter-regional do trabalho”.

Considera-se essa abordagem inicial relevante para o entendimento da questão agrária, no Maranhão, pois fornece uma matriz teórica que arregimenta todo um arcabouço histórico-social sobre a ocupação do Maranhão, tendo por referências os conceitos de integração de capitais, de homogeneização e de diferenciação dos espaços, dentro do sistema capitalista.

## **2 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, IMPLANTADA PELA SUDENE, RELACIONADOS À LÓGICA DE EXPANSÃO DO CAPITAL: ALGUMAS DETERMINAÇÕES IMPORTANTES**

A estrutura fundiária do Brasil, que no período colonial tinha como uma de suas características básicas a concentração de terra foi mantida após o fim do colonialismo e agravada, nas décadas de 60 e 70, em decorrência da inserção das relações capitalistas de produção no campo. A introdução da grande empresa capitalista na agropecuária promoveu, além da transformação dos colonos em boias-frias, a destruição de milhares de pequenas propriedades produtivas. No entanto, a problemática agrária não pode ser compreendida



somente a partir da análise dos fatos inerentes ao campo, necessita de um estudo mais abrangente.

Seguindo esta linha de raciocínio é que se admite que as políticas públicas implantadas na área econômica, em especial as direcionadas para o setor industrial (entenda-se, aqui, que as atividades desenvolvidas no campo, durante muito tempo, estiveram centradas na agropecuária), repercutiram sobre o quadro de desequilíbrios sociais e disparidades regionais, inclusive com influências negativas sobre a situação socioeconômica no campo brasileiro. Essa situação gerou descontentamentos e levantes no meio rural, a exemplo das ligas camponesas, que começaram a incomodar a classe dominante brasileira que já estava em busca de novos espaços para expandir seus domínios e elevar a taxa de lucro dos seus empreendimentos. Assim é que a segunda fase da política de industrialização brasileira apresentou como característica marcante a instalação da política de desenvolvimento para o Nordeste, através da criação da SUDENE e dos seus mecanismos de incentivos fiscais e financeiros.

Nessa fase que vigorou de 1956 – 1970, conhecida como Industrialização Pesada, se percebeu mudança na divisão regional do trabalho, na qual o Nordeste foi descoberto como espaço propício para assentamento do capital, considerando que não havia sido penetrado pela estrutura monopolística do sistema capitalista. O Nordeste passou de importador de bens manufaturados simples para importador de bens mais complexos, pois se iniciou a instalação de várias unidades produtivas, em sua maioria multinacionais associadas às indústrias do Centro-Sul.

De modo resumido, a proposta da SUDENE, baseada nos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), era promover reforma na estrutura agrária e atração de investimentos capazes de transformar a região nordestina em um centro autônomo de expansão manufatureira. Mas, não conseguiu seu intento, primeiramente porque não promoveu mudanças na estrutura fundiária nordestina, mas sim agravantes na estrutura agrária, segundo porque estimulou a instalação de indústrias com baixo poder germinativo para a região.

Na verdade, a atuação da SUDENE acabou por gerar concentração dos recursos, setorialmente na indústria, e especialmente nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. A concentração no setor industrial foi consequência dos processos de homogeneização e de diferenciação do espaço econômico a nível nacional e de integração entre capitais, que visavam preservação e consolidação de posições no mercado, com a



instalação no Nordeste de indústrias complementares às da região Sul e Sudeste. Enquanto Celso Furtado, seu idealizador e primeiro gestor defendeu o investimento no setor agrícola, com ações direcionadas para a reforma agrária, o levantamento dos recursos liberados pela SUDENE, entre 1963-1980, conforme dados extraídos do Relatório BNB / SUDENE – 1989, demonstrou que a indústria atraiu 87,28% dos incentivos, a pecuária 11,32% e a agricultura 1,40%.

Para Oliveira (1977), as razões das inversões no setor industrial, no Nordeste representavam uma expansão do capital de cunho eminentemente monopolista, tendo por motivação principal a busca da elevação da taxa de lucro dos investimentos e isso seria possível em qualquer região que ainda não tivesse sido penetrada pela estruturação monopolística do sistema. Houve a geração do processo de integração descrito por Brandão (2007, p. 76), o qual criou uma divisão inter-regional do trabalho, com consequências desastrosas sobre o setor industrial nordestino, o qual via sua indústria tradicional desaparecer, e em substituição se instalavam indústrias complementares às do Centro-Sul, apresentando baixo poder germinativo para o Nordeste.

Especificamente, no caso do Maranhão, segundo Costa (1995, p. 37), com o declínio da indústria têxtil maranhense, em decorrência da forte concorrência que recebeu das indústrias do Centro-Sul, sua produção industrial passou a ser comandada pelas indústrias alimentar e química, cujo crescimento estava diretamente ligado às demandas da região Sul e Sudeste.

Grande parte da produção das indústrias de beneficiamento de arroz, expoente máximo da indústria alimentar, e de extração do óleo de babaçu, destaque da indústria química, era destinada para exportação, pois de acordo com Costa (1995, p. 63), em 1968, o Maranhão exportou 47.200 toneladas de um total de 49.209 toneladas de óleo babaçu processado. E, em 1974, o Estado produziu 5.417.170 toneladas de arroz beneficiado, dos quais 4.882.577 toneladas foram destinadas para a exportação.

Assim, ficou demonstrado que a política de desenvolvimento para o Nordeste, implantada pela SUDENE foi influenciada grandemente pelos processos de integração de capitais, de diferenciação e de homogeneização dos espaços, inseridos dentro do contexto da fixação do capital e da abrangência do sistema capitalista, atendendo mais aos interesses do movimento de expansão do capital do que ao objetivo explícito na legislação que a criou: o desenvolvimento da região nordestina.



### **3 REPERCUSSÕES DA LÓGICA EXPANSIONISTA DO CAPITAL, ESTIMULADA A PARTIR DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE, ENTRE 1959 – 1980, GERENCIADA PELA SUDENE E DA POLÍTICA FUNDIÁRIA ESTADUAL, IMPLANTADA A PARTIR DE 1969, SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO MARANHÃO.**

Dentro do espaço maranhense, as influências exercidas pelo movimento de expansão do capital no Brasil, repercutiram não somente sobre sua indústria, mas também sobre os setores agrícola e pecuarista. O Maranhão, que se configurava, desde a época do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), como espaço propício para receber o excedente populacional do semiárido nordestino e desenvolver projetos agrícolas, como o Projeto do Alto Turi, passou de estado agrícola para eminentemente pecuário, após a década de 60. Uma das explicações para essa transição pode estar no fato de uma parte expressiva dos incentivos aprovados para o Maranhão, via SUDENE, entre os anos de 1963-1980, terem sido destinadas à pecuária, pois conforme dados extraídos do Relatório / SUDENE – 1989, a indústria atraiu 49,50% dos recursos, a agricultura 4,13% e a pecuária 50,37%.

Segundo Arcangeli (1987, p. 140), na década de 50, os Censos Agropecuários do Maranhão indicavam um aumento de 146% na utilização das terras em atividades agrícolas, na década de 60 apontavam para uma redução de 17%. Porém, a área de pastagem cresceu em 53%, no estado, durante o período que se estendeu de 1960 a 1975. Os dados do Censo Agropecuário de 1970 demonstram que a lavoura ocupava apenas 763.305 ha das terras utilizadas no Estado, enquanto a área de pastagem detinha 3.352.777 ha.

Essas informações confirmam a concepção de que a natureza do processo agrário ocorrido na região do Alto Turi, influenciado pela lógica capitalista, obrigando os posseiros a venderem sua força de trabalho, ou mesmo simplesmente, os expulsando da terra de forma violenta e selvagem, foi reproduzido em outras áreas do Estado, no que foi em muito estimulado pela política de liberação de recursos da SUDENE, que concentrou incentivos no setor pecuarista. De acordo com Arcangeli (1987, p. 120), a terra passava de grileiro em grileiro até chegar ao capital que ficava esperando melhor oportunidade: venda ou produção, contando com os incentivos da SUDENE e da SUDAM.

Nesse processo de expropriação, segundo informações coletadas na palestra “Estruturas de Longa Duração na Formação Econômica do Maranhão”, proferida por Felipe



de Holanda, teve participação fundamental a própria política fundiária implantada pelo Governo Estadual, através das Leis n.º 2.979 / 1969 e n.º 6.383 / 1976 que regulamentavam a venda de terras a preços irrisórios, sem concorrência ou leilão e facilitava o pagamento, sem juros ou correção monetária a grandes empresas, permitindo a expulsão dos antigos ocupantes e legitimando a grilagem nessa região. (informação verbal)<sup>2</sup>

Ainda, conforme atestou Pedrosa (2011, p. 19 - 20), muitos grupos que adquiriram terras, inclusive com área superiores a 100 mil hectares, também foram beneficiadas por incentivos fiscais da SUDENE e da SUDAM. Essas ações públicas acabavam por estimular a concentração fundiária. Os dados coletados por Arcangeli (1987, p. 145) comprovam a consolidação dessa tendência, pois demonstram que os estabelecimentos maiores de 50 hectares, que representavam 85% da estrutura fundiária maranhense, em 1960, passaram para 89%, em 1975.

Além da grilagem, os trabalhadores rurais tinham outro grande problema fruto do movimento de expansão do capital no estado: a especulação fundiária. Ela tornou a terra inacessível para os pequenos produtores, agravando o problema dos grupos excluídos, provocando o aumento dos conflitos de terra e o surgimento dos assentamentos no Estado. Segundo Arcangeli (1987, p. 155), no período que vai de 1966 a 1978, o preço das terras de lavoura apresentara acréscimo de 42% a.a e das terras de pastagem, 41% a.a. Essa elevação do preço da terra é resultado da 'expansão do monopólio privado da terra'.

Segundo dados, de 2012, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Maranhão passou a ser o primeiro estado brasileiro em número de conflitos agrários e essa situação não é fruto apenas de um legado histórico, mas de ações na esfera política e econômica (Harvey, 2004, p. 112), induzidas pela lógica de expansão do capital.

Atualmente, o Maranhão assumiu seu papel na divisão internacional do trabalho, no atendimento às demandas externas de produtos primários, tais como, minérios, soja, celulose, dentre outros. E no setor agrícola, surgiu uma nova ameaça aos grupos de excluídos: o agronegócio. No contexto desta dinâmica, acirrou-se ainda mais o processo de exploração da força de trabalho, concentração dos meios de produção e exclusão social nos meios urbano e rural.

---

<sup>2</sup> Informação fornecida por meio de Palestra proferida pelo Professor Dr. Felipe de Holanda, em Seminário no Mestrado de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, na UEMA, no dia 01 de Agosto de 2012.



No contramovimento às forças do capitalismo, as formas de resistência do campesinato expandem-se e são fortalecidas, dentre elas o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criado em 1984. Os movimentos sociais do campo estendem suas reivindicações para além da reforma agrária e começam a exigir também direitos sociais historicamente negados, como educação, saúde, moradia e crédito.

#### 4 CONCLUSÃO

Pode-se afirmar, a partir do estudo realizado que a política pública de desenvolvimento implementada pela SUDENE, não foi capaz de reduzir as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul do país, provocou o surgimento de desigualdades dentro da própria região nordestina, ao concentrar recursos no Ceará, na Bahia e em Pernambuco, e ainda contribuiu para agravar os problemas da estrutura agrária e fundiária, no Maranhão.

Além do mais, teve a política fundiária estadual, como parceira nesse processo de ampliação da questão agrária no estado, ao permitir oficialmente e legalmente a aquisição, por parte de grandes empresas, de vasta área de terras, muitas delas anteriormente ocupadas em sistema comunal ou de posse por descendentes de escravos, de índios ou por migrantes, provenientes das correntes migratórias do Nordeste para o Maranhão, promovendo a expulsão, subjugação e assassinato dos ocupantes da terra e toda espécie de repercussão social negativa para o estado.

Desta forma, essas políticas não promoveram o desenvolvimento do Maranhão, entendido enquanto processo que permite melhor “[...] distribuição e utilização do produto social [...]”, conforme enfoque dado por Furtado (1961, p. 18), e atuaram no sentido de favorecer a exploração e a humilhação da classe trabalhadora do campo, assim como dar condições para a dominação do capitalismo, no meio rural, em uma gangorra onde predominam os aspectos da desigualdade e da combinação dentro do mesmo processo de desenvolvimento, considerando o contexto da fixação do capital e da abrangência do sistema capitalista.





## REFERÊNCIAS

- ARCANGELI, Alberto. **O Mito da Terra: uma análise da colonização da pré-amazônia maranhense**. São Luís: EDUFMA, 1987.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- BRASIL. GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. In: **FORMAÇÃO Econômica do Brasil: a experiência da industrialização**. São Paulo: Saraiva, 1977.
- BRASIL. SUDENE. FINOR. **Modernização Regional em Curso – 30 anos de SUDENE**. MINTER-SUDENE. Recife, 1990.
- COSTA, Katia Regina Castro. **O Fundo de Investimento do Nordeste e o Parque Industrial do Maranhão**. São Luís: [s.n.], 1995.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Victor Civita / Abril Cultura, 1974.
- LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. In: COUTINHO, Joana Aparecida et al. **Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas**. São Paulo: Xanã, 2012. p. 53 - 60.
- MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia**, São Paulo: Annablume, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PEDROSA, Luís Antônio Câmara. **A Questão Agrária no Maranhão**. Disponível em: <http://www.abda.com.br/texto/LuisACPedrosa.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1996,