

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

CARINE PEREIRA RIBEIRO

**DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO  
FURTADO: INFLUÊNCIA NO DEBATE SOBRE A QUESTÃO REGIONAL  
BRASILEIRA**

Florianópolis (SC), novembro de 2010.

CARINE PEREIRA RIBEIRO

**DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO  
FURTADO: INFLUÊNCIA NO DEBATE SOBRE A QUESTÃO REGIONAL  
BRASILEIRA**

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da  
Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório  
para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

Florianópolis (SC), novembro de 2010.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC**  
**CENTRO SÓCIO ECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Esta monografia foi julgada adequada e a banca examinadora resolveu atribuir a nota 10,0 à aluna Carine Pereira Ribeiro na disciplina CNM5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins - Orientador

---

Prof. Dr. Marcos Alves Valente - Membro

---

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques - Membro

Florianópolis (SC), novembro de 2010.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me indicado a forma como deveria percorrer o meu caminho e ter me dado forças para não desistir quando os obstáculos me foram impostos.

Ao meu noivo pelo amor, paciência, força e coragem que me concedeu sempre, em todos os momentos da minha vida, desde que nossos destinos se cruzaram há 9 anos atrás.

À minha família que me deu carinho, atenção e que me apoiou em minhas decisões, mesmo que elas tenham nos afastado. À minha mãe que, chorando na minha partida, sabia que isso me realizaria. Amo você!!!

Aos meus amigos que batalharam junto comigo durante todo o curso de Ciências Econômicas, para que essa história tivesse um final feliz. Todos são pessoas maravilhosas que tive o prazer de conhecer. Obrigada pelos grupos de estudo nos sábados, domingos e feriados!!! Sem eles, não teria chegado aqui!!! De forma especial, agradeço ao Douglas e a Juliana que compartilharam comigo não apenas momentos de estudo, como também de muita alegria. Adoro vocês! Sentirei muitas saudades!!!

Ao meu orientador Hoyêdo que acreditou que poderia dar certo e que confiou em mim. Muito obrigada.

Aos meus professores da graduação que durante minha trajetória, somaram e contribuíram de tantas formas para que eu me tornasse a aluna que hoje sou. Em especial, ao professor Marcos Valente que esteve presente durante a elaboração deste trabalho, me inspirando e apoiando. Obrigada pelos ensinamentos.

Ao meu pai, todo o meu carinho e amor. Sei que o senhor me acompanhou em todas as horas, até eu chegar aqui. Te amo demais, nunca te esquecerei e sei que o senhor está olhando por mim.

***A todos que fizeram parte desta trajetória, o meu carinho!!!***

***Muito obrigada!!!***

*“Dotou a mãe natureza  
Com tanta filosofia,  
Fez o sol e a lua  
O sol quente e a lua fria  
Para o Sul deu a fartura,  
Para o Centro, a agricultura  
Pro Nordeste, a poesia”  
(O Nordeste é Poesia, Zé Bezerra).*

## RESUMO

Este trabalho procura analisar a atualidade do pensamento de Celso Furtado sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento e, com base nisso, discernir os termos do debate “furtadiano” sobre a problemática do desenvolvimento regional, procurando extrair elementos que ajudem a pensar sobre o Brasil no limiar do século XXI. O estudo envolve fundamentalmente pesquisa bibliográfica em obras essenciais do autor em questão. Primeiramente, apresentam-se os alicerces teóricos da discussão sobre o sentido do termo desenvolvimento no pós II Guerra Mundial, situando o pensamento de Furtado. Depois focaliza-se o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento no Brasil, privilegiando a questão dos seus determinantes na ótica de Furtado. Em seguida, apontam-se as concepções sobre a questão regional brasileira, considerando as suas características e seus desdobramentos no que concerne a reflexão sobre a questão regional do Nordeste. Esse movimento torna oportunas algumas observações sobre a importância das atividades da Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE), no curso dos seus 50 anos de história, especialmente no tocante a uma de suas principais linhas de ação: a referente à industrialização e ao papel desta para a transformação econômica do Nordeste. Ao final, conclui-se que as propostas de desenvolvimento incentivadas pela Superintendência não conseguiram lograr a superação do subdesenvolvimento do Nordeste. De acordo com a análise realizada, os investimentos na região foram concentrados na expansão da indústria e, prioritariamente, nas áreas já dinâmicas, ganhando maior destaque, nesse processo os estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará. No que concerne ao planejamento de políticas de desenvolvimento nos moldes furtadianos, não se pode dizer que há atualmente, uma ação efetiva do governo federal neste sentido. Nas considerações finais também se destaca a importância de, ao lidar com a questão do desenvolvimento regional na atualidade, particularmente no que tange ao Nordeste, recuperar devidamente o pensamento de Celso Furtado, analisando a trajetória de todas as propostas fomentadas pela SUDENE.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento, Subdesenvolvimento, Industrialização, Questão Regional, Política de Desenvolvimento.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 Migrantes interestaduais, segundo Local de Origem (em %) para o Estado de São Paulo nos anos de 1986-1991 e 1995-2000 .....	68
Gráfico 2 Migrantes Interestaduais, segundo Local de Origem (em %) RMSP e Interior - 1995-2000.....	69
Gráfico 3 Nordeste: distribuição espacial dos projetos, investimentos e incentivos –.....	105
Gráfico 4 Nordeste: distribuição setorial dos projetos (em %) 1962-1990 .....	106
Gráfico 5 Nordeste: destino das vendas da indústria incentivada (%) – 1992 .....	114
Figura 1 A região do “Mapitoba e a plantação de soja: 1998-2008 .....	92
Figura 2 Mapa da pobreza por região brasileira (em %) – 2000 .....	97

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Investimentos requeridos pelo Plano de Metas – 1957/1961 (Cr\$ bilhões e US\$ milhões) .....	42
Tabela 2 Taxas Anuais de Crescimento do Produto (%) – 1955/1961.....	42
Tabela 3 Indicadores do período do Plano de Metas – 1956-1961 .....	44
Tabela 4 Principais Produtos na Pauta de Exportações Interregionais do Nordeste entre 1976 e 1999 [participação (%)] .....	62
Tabela 5 Principais Produtos na Pauta de Importações Inter-Regionais do Nordeste entre 1976 e 1999 [participação (%)] .....	65
Tabela 6 Indicadores sociais por regiões do Brasil (1970-1999) .....	94
Tabela 7 Número de pobres e incidência de pobreza absoluta e relativa – 1970/80/88/99.....	96
Tabela 8 Distribuição regional do PIB - 1970/1999.....	110
Tabela 9 Nordeste: Estrutura do PIB segundo os setores econômicos - 1960/99 .....	112



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADENE.....	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AFRMM.....	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
BA.....	Bahia
BIRD.....	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB.....	Banco do Nordeste do Brasil
BNH.....	Banco Nacional de Habitação
BNDE.....	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES.....	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL.....	Comissão Econômica para a América Latina
CHESF.....	Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco
CNUMAD ou ECO.....	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CODENO.....	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
COFINS.....	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMECON.....	Conselho de Assistência Econômica Mútua
CVSF.....	Comissão do Vale do São Francisco
DNOCS.....	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMBRAER.....	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMBRATUR.....	Empresa Brasileira de Turismo
FAO.....	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FDA.....	Fundos de Desenvolvimento da Amazônia

FDNE..... Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FEB..... Formação Econômica do Brasil

FINOR.....Fundo de Investimentos do Nordeste

FMI..... Fundo Monetário Internacional

FNE..... Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO..... Fundo Constitucional do Norte

GTDN..... Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

GTI..... Grupo de Estudos Interministerial

IAA..... Instituto do Açúcar e do Alcool

IBGE..... Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH..... Índice de Desenvolvimento Humano

IGP-DI..... Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna

IOF..... Imposto sobre Operações Financeiras

IPI..... Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPJ..... Imposto de Renda Pessoa Jurídica

JK..... Juscelino Kubitschek

MINTER..... Ministério do Interior

NE..... Nordeste

NUDES..... Núcleo de Desenvolvimento Econômico

ONU..... Organização das Nações Unidas

PAS..... Plano Amazônia Sustentável

PDNE..... Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

PDSA..... Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido

PE..... Pernambuco

PETROBRÁS..... Petróleo Brasileiro S/A

PIB..... Produto Interno Bruto

PIN..... Programa de Integração Nacional

PIS-PASEP..... Programa de Integração Social

PNB..... Produto Nacional Bruto

PND..... Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR..... Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PRDNE..... Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste

PROTERRA..... Programa de Redistribuição de Terras

RMSP..... Região Metropolitana de São Paulo

SEADE..... Sistema Estadual de Análise de Dados

SEPLAN..... Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SUDAM..... Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO..... Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE..... Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDESUL..... Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul

URSS..... União das Repúblicas Soviéticas Socialistas

## SUMÁRIO

### CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Tema e problema .....	14
1.1.1 Tema .....	14
1.1.2 Problema.....	14
1.2 Objetivos.....	17
1.2.1 Objetivo Geral .....	17
1.2.2 Objetivos Específicos .....	17
1.2.2 Justificativa.....	17
1.3 Metodologia.....	18

### CAPÍTULO II

2 CONTEXTUALIZAÇÃO ANALÍTICA: ASPECTOS DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX.....	19
2.1 Enfoques gerais sobre os determinantes do desenvolvimento: algumas contribuições importantes .....	19
2.2 Abordagens críticas: o desenvolvimento do subdesenvolvimento .....	24
2.3 Aspectos do pensamento latinoamericano sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento .....	27

### CAPÍTULO III

3 O BINÔMIO DESENVOLVIMENTO-SUBDESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO FURTADO .....	32
3.1 Contexto histórico: a divisão do mundo no pós II Guerra Mundial e a “emergência” do desenvolvimento.....	32
3.2 Desenvolvimento e subdesenvolvimento na obra de Celso Furtado .....	34

3.3 A origem e o enraizamento do desenvolvimento e do subdesenvolvimento segundo Celso Furtado.....	37
3.4 A superação do subdesenvolvimento e a promoção do desenvolvimento na perspectiva de Celso Furtado.....	40

## **CAPÍTULO IV**

4 A QUESTÃO REGIONAL NA ÓTICA DE CELSO FURTADO .....	48
4.1 Celso Furtado: da questão regional brasileira à questão regional nordestina em termos históricos.....	48
4.2 Examinando a questão regional como derivação da teoria do subdesenvolvimento: a inspiração furtadiana.....	52
4.3 As relações entre o Nordeste e o Centro-Sul no cerne da questão regional nordestina: seguindo a trilha de Furtado .....	57
4.4 A política industrial e os contornos da dimensão demográfica presente nas relações regionais: fluxos migratórios do Nordeste para o Centro-Sul .....	66

## **CAPÍTULO V**

5 OPERAÇÃO NORDESTE: AS PROPOSTAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA TRAJETÓRIA DA SUDENE.....	72
5.1 O Conselho de Desenvolvimento do Nordeste – CODENO e a Lei de Irrigação .....	72
5.2 A criação da SUDENE como materialização do pensamento de Furtado.....	76
5.3 As propostas da SUDENE: o I Plano Diretor (1961-1963).....	78
5.4 O II Plano Diretor da SUDENE (1963-1965) .....	80
5.5 O III Plano Diretor da SUDENE (1966-1968).....	82
5.6 O IV Plano Diretor da SUDENE (1969-1973).....	84
5.7 Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974) e o II PND .....	86
5.8 A ADENE e a recriação da SUDENE .....	87
5.9 50 anos de SUDENE: breves considerações sobre as conquistas e derrotas das propostas de Furtado .....	90

## **CAPÍTULO VI**

6 O PAPEL DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE ..	101
6.1 A industrialização como opção de desenvolvimento de acordo com Celso Furtado .....	101
6.2 Sistema de incentivos fiscais para sustentar a industrialização do Nordeste: caracterização e resultados .....	103
6.3 A dinâmica espacial do Nordeste desde a criação da SUDENE .....	109
6.4 O Nordeste a partir dos anos 1990 e o diagnóstico de Celso Furtado .....	113

## **CAPÍTULO VII**

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....	119
7.1 Considerações Finais .....	119
7.2 Recomendações .....	123
REFERÊNCIAS .....	124

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Tema e problema

### 1.1.1 Tema

Desenvolvimento e Subdesenvolvimento segundo Celso Furtado e a influência no debate da questão regional brasileira.

### 1.1.2 Problema

No Brasil, discutir o tema do desenvolvimento econômico e dos seus reflexos na questão regional do país envolve explorar o pensamento de Celso Furtado durante a trajetória marcante que o consagrou como um dos economistas brasileiros de maior prestígio. Entre os motivos está o fato de Furtado, além de integrar o conjunto de autores cuja obra é essencial à compreensão do Brasil, ter igualmente exibido uma atuante e conseqüente vida pública na estrutura do Estado brasileiro. Daí não surpreender que em 2009 – ano do cinquentenário da sua mais importante obra, intitulada “Formação Econômica do Brasil”, considerada um clássico da historiografia econômica, e, também, da instituição que canalizou o essencial das ações à região Nordeste, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) – sejam várias as publicações que colocam em evidência as suas contribuições para a reflexão sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento.

Abordar esse binômio implica tratar de dois aspectos centrais da análise de Furtado. O primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção à medida que este, mediante a acumulação e o progresso das técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho. O segundo relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas. Portanto, pode-se dizer que os elementos chave

norteadores do debate acerca do desenvolvimento e do subdesenvolvimento em diferentes escalas, na perspectiva desse autor, compreendem os aspectos tecnológicos e a forma como estes estão inseridos na divisão do trabalho das diferentes nações, bem como o seu reflexo na vida social da população.

Como assinalado, Furtado não se restringiu ao campo da produção acadêmica. Em 1949, mudou-se para Santiago do Chile, integrando a recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas, considerada um marco geral, ou uma moldura, dentro do qual evoluiu a reflexão furtadiana. A CEPAL, sob a direção do economista argentino Raúl Prebisch, se tornaria um centro de debates fundamental sobre os aspectos teóricos e históricos do desenvolvimento, com atuação política e técnica buscando equacionar as mazelas que atingiam a periferia do sistema de acumulação capitalista em nível mundial. Para tanto, questionava o subdesenvolvimento latino-americano face à absorção desigual de fatores tecnológicos oriundos dos países mais desenvolvidos, trazendo à luz o enfoque histórico estruturalista.

Segundo Prebisch, alguns fatores que elucidam os termos deste debate estão inseridos na, e podem ser captados pela, abordagem em termos de relações “centro-periferia”. Esta terminologia remete aos motivos que levam ao desenvolvimento desigual do capitalismo em escala global, dividindo o mundo em países desenvolvidos (centro; industrialização avançada) e subdesenvolvidos (periferia; primário-exportador). Prebisch (1949) relata que o centro absorve em medida superior as vantagens do progresso técnico, em detrimento da periferia. Isso acontece porque nos países centrais há uma maior compatibilidade entre a absorção da tecnologia tanto nas áreas agrícolas como no âmbito das manufaturas, tendo em vista suas respectivas mão-de-obra e demanda produtiva. Ou seja, a produtividade no processo de acumulação capitalista tende à ampliação, generalizadamente. Na periferia, ao contrário, a tendência é que a produção seja baseada na agricultura para exportação, e que tanto a tecnologia quanto a mão-de-obra especializada sejam escassas. Dessa maneira, ao observar a América Latina, pelo ângulo dessa análise em que sobressai uma elevada heterogeneidade nos níveis do desenvolvimento, Furtado compreende “muitas das peculiaridades do Brasil, ao perceber melhor as inter-relações dessa autêntica constelação de sistemas econômicos que é o nosso país” (FURTADO, 2009, p. 29).



Celso Furtado, que era paraibano, sabia o que significavam décadas e décadas de pobreza e limitação dos horizontes para a melhoria do padrão de desenvolvimento e a elevação da qualidade de vida da população da região Nordeste. Em 1953, presidiu o Grupo Misto de Estudos CEPAL-BNDE, cuja análise serviu de base para a posterior elaboração do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956. Após dois anos, Furtado vai para a Inglaterra, onde escreveu a sua mais expressiva obra, “Formação Econômica do Brasil”, aproveitando muito de experiência intelectual cepalina durante os dez anos em que passou pela Comissão. No retorno ao Brasil, é convidado a ocupar o cargo de diretor do BNDE e integra-se ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), responsável pela elaboração de uma abrangente análise sobre a economia brasileira. Volta-se, assim, completamente para a questão regional, sobretudo no tocante à região Nordeste.

Com o apoio político da administração de JK, Furtado dá início à Operação Nordeste, buscando entender os fatores que faziam daquela parte do país uma “área problema”. Verificou que as obras emergenciais e assistencialistas realizadas nos períodos de seca precisavam ser substituídas por um conjunto de medidas que fossem capazes de estimular investimentos e atividades conjugadas com as especificidades da região. “Tratava-se, antes de tudo, de criar uma economia resistente às secas, deslocar a fronteira agrícola na direção das terras mais úmidas, garantir o abastecimento de alimentos das cidades e promover a industrialização” (BENJAMIM apud FURTADO, 2009, p.1). Neste prisma, era necessário inserir no Nordeste uma política de desenvolvimento econômico, e o nascimento da SUDENE em 1959 foi o passo inicial de um processo idealizado para o alcance desse objetivo.

Portanto, essa Superintendência seria o órgão responsável por elaborar e executar o plano diretor de desenvolvimento econômico e social daquela região, pois era dotada de um importante e apartidário aparato técnico, “capaz de identificar e selecionar projetos, fixar capitais, ampliar o crédito, criar economias externas, implantar um sistema de incentivos, formar pessoal, realizar pesquisas e apoiar reformas” (BENJAMIM apud FURTADO, 2009, p.1). Além disso, cabia à Superintendência travar um longo e doloroso embate político contra os grupos de poder oligárquicos que comandavam a região nordestina, desde o Ciclo do Açúcar no século XVI. Isto significava assegurar, estrategicamente, a posição do Estado enquanto agente formulador de políticas econômicas nacionais regionalizadas, baseadas no planejamento da SUDENE.

Assim sendo, esta monografia tem como objeto as contribuições de Celso Furtado com respeito à análise do binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento, particularmente no tocante à dimensão regional, e em relação à sua capacidade para dar conta das desigualdades interregionais no Brasil.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral deste trabalho é discernir os termos do debate, no marco do pensamento furtadiano, sobre desenvolvimento regional, inclusive procurando extrair elementos que ajudem a pensar a problemática regional no Brasil no aflorar do século XXI.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Extrair o sentido de desenvolvimento e subdesenvolvimento, com as correspondentes implicações e mecanismos, da obra de Celso Furtado;
- Derivar da abordagem mais geral de Furtado sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento o seu tratamento dos problemas regionais no Brasil;
- Examinar as propostas de promoção do desenvolvimento regional apresentadas pela SUDENE ao longo de seus 50 anos de história, buscando identificar e avaliar a influência do pensamento de Celso Furtado;
- Analisar o papel da industrialização dentro do projeto de desenvolvimento do Nordeste à luz das idéias de Furtado.

### **1.2.2 Justificativa**

O ano de 2009 marcou as comemorações do cinquentenário de duas grandes realizações de Furtado: a publicação da obra mais expressiva do autor, a “Formação Econômica do Brasil” e a criação da SUDENE, ambas de 1959, no final do governo Juscelino Kubitschek (JK). Isto coloca em evidência a relevância das contribuições do autor ao pensar o Brasil, sobretudo em relação à forma como foi sendo construída a história econômica, política e social do país. Por isso, este trabalho de pesquisa justifica-se plenamente, por resgatar o pensamento furtadiano no tocante ao estudo do binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento e suas implicações para as relações regionais brasileiras, particularmente entre o Nordeste e o Centro-Sul a partir do final dos anos 50 até o início do século XXI. A fecundidade do pensamento desse autor, tido como um dos grandes economistas brasileiros, representa em si mesma uma justificativa maior para um trabalho como o que se pretendeu realizar, tendo como foco de atenção a problemática do desenvolvimento regional do Brasil, país que exhibe a triste condição de destaque mundial em desigualdades socioespaciais.

### **1.3 Metodologia**

O método adotado para alcançar os objetivos propostos por este trabalho foi o levantamento de dados e informações em geral, através de pesquisa bibliográfica e documental e em *sites* da internet.

A pesquisa bibliográfica buscou, em primeiro lugar, embasar teoricamente o referido trabalho, resgatando o pensamento do autor em estudo. Com a pesquisa documental, procurou-se localizar e obter informações em revistas especializadas antigas e atuais, que pudessem representar dados relevantes ao enriquecimento da pesquisa. O acesso a sites da internet, principalmente governamentais, ligados à setores do planejamento nacional e regional, complementou a busca de dados.

Mas o essencial do procedimento utilizado disse respeito a uma longa e meditada reflexão sobre o significado, a pertinência e a atualidade do pensamento e das contribuições de Celso Furtado para a compreensão dos problemas brasileiros e para o descortinamento de possíveis novos caminhos para o desenvolvimento nacional, particularmente para os segmentos mais desfavorecidos do seu território.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO ANALÍTICA: ASPECTOS DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**

Contextualizar a problemática desta monografia significa, em boa medida, referir a aspectos do debate sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento no período em que tal assunto ganhou envergadura e se disseminou: a segunda metade do século XX. De fato, no pós II Guerra Mundial, até os choques do petróleo nos anos 70, tanto os países centrais quanto os periféricos experimentaram elevadas taxas de crescimento econômico. No núcleo desse processo esteve o setor industrial, cujo desempenho foi visto em alguns meios como sinônimo, praticamente, de desenvolvimento ou, conforme os resultados, de subdesenvolvimento.

Nesse contexto histórico, diversos autores se debruçam sobre o problema relativo aos determinantes da expansão econômica, discutindo como esta gera desenvolvimento de forma desigual. Na América Latina, especificamente, ao presenciar os rumos de suas economias a partir dos anos 50, diferentes autores refletem sobre os desequilíbrios entre os países centrais e periféricos, procurando organizar e propor interpretações de cunho teórico.

Este capítulo, que não tem a menor pretensão de cobrir todos os aspectos dessa trajetória de contribuições e debates, apresenta algumas indicações sobre o campo de interesse ao qual pertence o objetivo da monografia, quer dizer, as contribuições de Celso Furtado à análise do desenvolvimento-subdesenvolvimento, particularmente na dimensão regional.

### **2.1 Enfoques gerais sobre os determinantes do desenvolvimento: algumas contribuições importantes**

Ao longo do período de acelerada expansão industrial que teve início no pós II Guerra Mundial e durou até o primeiro choque do petróleo em 1973, muitas foram as considerações sobre a tríade crescimento, desenvolvimento e industrialização. Isso afetou a agenda dos debates, rompendo com o pensamento anterior, que problematizava os ciclos econômicos, e as crises davam ênfase a conceitos como o de maturidade e estagnação nas economias

capitalistas. Refletindo a situação do mercado mundial nas décadas de 50 e 60, os estudiosos passaram a buscar explicações para o fenômeno do dinamismo econômico.

Para o economista indiano Amartya Sen, o crescimento predominou na pauta de discussões no imediato pós Guerra. Mercados europeus importantes, como a Alemanha, haviam sido destruídos pelo embate militar e precisavam reconstruir-se rapidamente. Por outro lado, os países livres do confronto em seus territórios, como os Estados Unidos, estavam preocupados com a elevação da taxa de crescimento no longo prazo. E, aqueles do bloco socialista, perseguiram os números das economias capitalistas mais ricas. Dessa forma, ficou cada vez evidente que todos queriam atingir taxas mais positivas de crescimento, tornando a expansão econômica de seus mercados o grande objetivo a ser buscado (TEIXEIRA, 2009).

Dois aspectos sobressaem nesse frenesi pelo desenvolvimento, é preciso dizer desde logo: o desenvolvimento de que se trata é o “desenvolvimento nacional”, e sem alcance envolve amplamente as ações do Estado. De fato, no livro “Após o Liberalismo: Em busca da reconstrução do mundo”, Immanuel Wallerstein, sociólogo estadunidense, assinala que no imediato pós II Guerra, a idéia de “desenvolvimento nacional” ganhou força, sendo a sua essência “a superação do atraso” (WALLERSTEIN, 2002), algo marcante sobretudo em países recém saídos da condição colonial. O desenvolvimento nacional seria alcançado, nesses termos,

(...) desde que fossem aplicadas políticas estatais apropriadas. Estas abrangiam a totalidade do leque ideológico, da facilidade para o fluxo irrestrito de capital, mercadorias e mão-de-obra através das fronteiras nacionais (num extremo) ao absoluto controle estatal de atividades produtivas e de intercâmbio dentro de fronteiras geralmente fechadas (no outro extremo) (WALLERSTEIN, 2002, p. 122).

No discurso dominante em muitos países, a questão do desenvolvimento econômico, estava vinculada à “autodeterminação do povo”, imbuído da superação da sua condição periférica e do uso de políticas públicas voltadas à geração do desenvolvimento nacional. A crença era que, “se havia vontade e investimento, se podia modernizar aceleradamente a tecnologia e elevar assim o nível de vida geral” (WALLERSTEIN, 2002, p. 123).

Pode-se dizer que esse é o pano de fundo, por assim dizer, de muito que se fez como contribuição ao debate sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento. Algumas dessas contribuições são mencionadas a seguir.

Ainda na década de 50, Robert Solow, um dos economistas mais proeminentes na teorização sobre o desenvolvimento econômico, e Trevor W. Swan criaram, ainda que separadamente, o que ficou conhecido como o Modelo de Crescimento Solow-Swan, voltado à indagações dos motivos pelos quais há países que são mais abastados economicamente que outros. Solow e Swan preocuparam-se em demonstrar que o produto per capita é uma função crescente da razão entre capital e trabalho, utilizando a função da produção como base analítica. Assim sendo, o condicionante do crescimento econômico reside na taxa de crescimento da força de trabalho e nas alterações de cunho tecnológico que ocorrem na esfera da produção (MARTINS, 2010).

Ragnar Nurkse, economista estoniano, autor do modelo do Círculo Vicioso do Subdesenvolvimento, falou sobre o desenvolvimento econômico definindo o que ele chamou de “crescimento equilibrado”, em 1951. De acordo com Nurkse:

A produtividade técnica e física do capital somente pode ser realizada, em termos econômicos, por meio de um crescimento equilibrado, de uma ampliação conjunta do tamanho do mercado, criando economias externas que possibilitem alta produtividade social do capital, ainda que para qualquer empreendimento isolado, as perspectivas de lucro possam desencorajar bastante, ou, de qualquer modo, encorajar tão insuficientemente a ponto de não tornar compensadora a instalação de equipamento melhor e mais abundante (NURKSE, 1951, p. 31).

Outro importante teórico foi o economista polonês Rosenstein-Rodan. Suas considerações, apresentadas em 1961, referem-se às condições de arranque para a industrialização, sendo criado o conceito de *big push*, que significa “grande impulso”. A idéia consistia em que os países economicamente subdesenvolvidos rompessem com as barreiras do atraso, adentrando uma fase de crescimento equilibrado através de um alto investimento inicial gerador do processo de industrialização. Os investimentos deveriam abranger mais de um setor industrial simultaneamente, pois seria criada renda que representaria “uma fonte de demanda por bens de outros setores, ampliando assim os mercados e tornando a industrialização lucrativa para todos” (LOPES, 2009, p. 2).

Mais tarde, para o economista americano, Paul Baran, o debate keynesiano de acumulação de capital nos anos de prosperidade do pós Guerra, não era mais necessário. A razão é que:

(...) tudo se combinava, então, para criar um enorme mercado para a empresa capitalista: os recursos necessários à reconstrução, a satisfação da procura diferida das empresas e dos consumidores, a urgência de conversão, para fins produtivos, das inovações tecnológicas desenvolvidas durante a guerra freqüentemente em conexão com ela (BARAN, 1964, p. 64).

Para o também economista americano Walt Rostow, o desenvolvimento econômico apresentava-se como processo desdobrado em cinco estágios básicos, os quais levariam à modernização econômica. Suas idéias foram apresentadas no livro “Etapas do desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista”, de 1974. Os estágios estariam baseados na teoria dinâmica da produção diriam respeito à “sociedade tradicional”, “precondições para o arranco”, “ao arranco”, “à marcha para maturidade” e, como ápice, à “era do consumo em massa”. Fruto da observação da história de distintos países ocidentais, esse encadeamento, era visto por Rostow como conjunto de fases a serem percorridas por quaisquer Estados que perseguissem o desenvolvimento, nos moldes como se pensava sobre isso na segunda metade do século XX.

A “sociedade tradicional” remonta à baixa produtividade ocasionada pela falta de tecnologia, com dedicação majoritária à produção agrícola. O segundo estágio, que engloba as “pré-condições para o arranco”, seria uma etapa de transição para o arranco, de cunho eminentemente industrial. A tecnologia passa a ser empregada tanto no setor agrícola como no industrial, numa esfera de expansão internacional, ampliando-se o comércio exterior. Porém, ainda há uso de métodos antigos de produção e estruturas sociais. No terceiro estágio, conhecido como “arranco”, são rompidos todos os fatores resistentes à difusão do desenvolvimento e do progresso técnico, surgindo novas técnicas de produção. O agricultor, por exemplo, passa a ser o empresário agrícola neste momento. O quarto estágio, “marcha para maturidade”, é a fase onde não há mais carência tecnológica em qualquer área produtiva. É o período em que são realizados vários investimentos, surgindo uma crescente gama de indústrias, além da grande expansão do comércio exterior. E, por último, o estágio da “era do consumo em massa” é caracterizado pelo elevado padrão de vida da população, que é

predominantemente urbana. “Nesta etapa, a preocupação com o desenvolvimento tecnológico, cede seu espaço aos anseios por bem-estar social” (DOMINGUES, 2010).

Naturalmente, essa trajetória de contribuições ao debate incluem vozes dissonantes aos argumentos marcados por mais otimismo e, assim, controvérsias. Por exemplo, já em 1976, a teoria do crescimento equilibrado proposta por Nurkse na década de 50, foi criticada por Albert Hirschman. Esse economista norte-americano de naturalidade alemã alertou, que nem todas as indústrias são produtoras de bens finais, estabelecendo, dessa forma, encadeamentos entre as várias empresas que compõem o mercado. Isto significa dizer que a expansão do setor líder não necessariamente corresponde ao desenvolvimento do mercado como um todo, provocando trajetórias de desenvolvimento não equilibrado. Veio desse tipo de argumentação a sua teoria do “crescimento desequilibrado”, em oposição à teoria de Nurkse (TEIXEIRA, 2009).

Do mesmo modo, ao longo do tempo diferentes ingredientes foram adicionados ao debate. Por exemplo, com a obra teórica do economista estadunidense Theodore Schultz, nos anos 80, uma nova variável ganhou importância na tentativa de explicar o desenvolvimento: a formação do capital humano. As atenções se voltaram para um requisito fundamental de qualquer sociedade que desejasse ser moderna: investimentos em educação, ciência, pesquisa (OLIVEIRA, 2010).

\*

\*      \*

Embora os conceitos da tríade crescimento, desenvolvimento e industrialização sejam defendidos por correntes teóricas distintas, como foi observado, a idéia que prevaleceu nos núcleos de pesquisas do período do pós II Guerra Mundial foi a de que desenvolvimento significa progresso econômico, político e social, tendo como suporte e sustentação a expansão do setor industrial e como vetor a ação do Estado.



No entanto, ao passo que o desenvolvimento foi sendo perseguido pelos países como meta do progresso econômico, político e social, foram constatados que nem todos os governos conseguiram os mesmos resultados. Alguns obtiveram elevadas taxas de crescimento, mas não alteraram sua situação de dependência financeira ou tecnológica frente aos países mais desenvolvidos, como foi o caso do Brasil. Esses desequilíbrios figuram na base dos enfoques sobre o subdesenvolvimento, a que será tratado na próxima seção.

## **2.2 Abordagens críticas: o desenvolvimento do subdesenvolvimento**

Celso Furtado figura entre os autores que lavraram o terreno das abordagens críticas sobre o desenvolvimento. O pensamento furtadiano, salienta que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento constituem a representação de estruturas sociais que resulta da prevalência de um ou de outro, podendo-se considerá-las como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial (FURTADO, 2000). Isto indica que o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento há de ser vinculado ao processo de acumulação de capital, adquirindo suas especificidades no curso deste.

Com efeito, o “desenvolvimento no mundo todo tende a criar desigualdades. É uma lei universal inerente ao processo de crescimento: a lei da concentração” (FURTADO, 2009, p.30). Nessa perspectiva surgem, paralelamente às teorias do desenvolvimento, os estudos acerca do subdesenvolvimento. Para Furtado, tais idéias foram fortemente inspiradas na observação de Prebisch, referente ao capitalismo como um processo de difusão irregular do progresso técnico. Os baixos níveis de assimilação de tecnologia pelos países periféricos traduzem-se em desigualdades no seio das populações, projetando o seu atraso na trincheira da acumulação de capital.

Além de Furtado, outros estudiosos procuraram investigar os determinantes do subdesenvolvimento, enriquecendo cada vez mais o debate. Um deles foi o já mencionado Nurkse, nos anos 50, que, ao estudar os desequilíbrios inerentes à transmissão do progresso técnico, lançou também as bases introdutórias do conceito de excedente estrutural de mão-de-obra, o qual remontaria à idéia marxista de “exército de reserva”. O excedente estrutural de mão-de-obra seria um dos resultados do processo de mecanização das indústrias, causador do

desemprego de uma massa de trabalhadores que não conseguiram espaço na nova conformação das unidades produtivas. Assim, esse movimento, segundo Nurkse, conduziria ao “equilíbrio do subdesenvolvimento” ou “desequilíbrio dos fatores”. Uma vez que existe incompatibilidade entre a oferta de fatores de produção, tecnologia e demanda final, gera-se a heterogeneidade estrutural, a qual solidifica o processo de subdesenvolvimento (FURTADO, 1992b).

Nurkse também entendia que uma economia não se expandiria cultural e economicamente enquanto não eliminasse por completo o que chamou de “círculo vicioso do subdesenvolvimento”, envolvendo as seguintes questões: cultural (falta de informações e de conhecimento), demográfica (alta taxa de natalidade) e econômica (baixos salários, baixa produtividade, baixa renda do trabalho) (TEIXEIRA, 2009).

Na mesma época, Arthur Lewis, economista britânico, desenvolveu idéias similares às de Nurkse, ficando conhecido pelo seu conceito de economia dupla. De acordo com sua teoria, a economia de um país pobre pode ser pensada como contendo dois setores, um setor pequeno capitalista e um setor muito grande que pode ser chamado de tradicional, caracterizado por ter a produtividade marginal do trabalho igual a zero.

Este modelo se tornou a principal teoria do processo de desenvolvimento nos países menos desenvolvidos que tinham um excesso de trabalho durante as décadas de 60 e 70. Em países pobres, o crescimento é lento porque o setor de manufaturas é pequeno ou inexistente, e assim não há uma fonte de investimentos e nem poupança. Para países com renda per capita média, o crescimento é alto porque o setor industrial está crescendo e puxando a força de trabalho da agricultura, onde há subempregos. Para países com renda alta e com um setor industrial muito desenvolvido o crescimento é mais lento porque os ganhos de tirar os trabalhadores da agricultura já estão quase esgotados (SACHS, 2009, p. 1).

Com Gunnar Myrdal, verificou-se que o “subdesenvolvimento só poderia ser solucionado a partir da igualdade de oportunidades e do aprofundamento de regimes democráticos, condições essenciais para a expansão de qualquer economia” (OLIVEIRA, 2010). O economista alegava que o grau de desenvolvimento das nações ricas não seria o mesmo das nações pobres, tendo em vista que estas estavam condicionadas a reproduzir padrões de produção de bens primários com baixo valor agregado, enquanto as economias

ricas aproveitavam os lucros associados à economia de escala e promoviam rápidas expansões no parque industrial (OLIVEIRA, 2010).

Por sua vez, o economista italiano Giovanni Arrighi faz parte de um grupo de teóricos que discute criticamente a existência do desenvolvimento nos países periféricos atrelado à industrialização, tratando-o como uma “ilusão” (ARRIGHI, 1997). Segundo Neves, Kleinmayer e Tocach (2010), Arrighi elucida em seus estudos que a industrialização não é sinônimo de desenvolvimento, inclusive, e talvez principalmente, em economias periféricas. “E isso se dá, sobretudo, porque a eficácia da industrialização em distribuir riqueza como um todo declinou com sua expansão geral até que, na média, seus retornos se tornaram negativos” (NEVES; KLEINMAYER; TOCACH, 2010, p. 5)

Arrighi parte da divisão dos países em: "núcleo orgânico", que são as economias que atingem um nível superior de desenvolvimento e distribuição de renda, "periferia", com patamares de acumulação e distribuição de renda muito baixos, e "semiperiferia", que seria uma situação intermediária entre os dois setores. O autor argumenta sobre as dificuldades que cercam a migração de um país de sua posição inicial na hierarquia interestatal para posições superiores. Na sua concepção, a difícil mobilidade dos países periféricos e semi-periféricos assegura ao núcleo orgânico a manutenção de proeminência absoluta entre as nações.

As oportunidades de avanço econômico, tal como se apresentam serialmente para um Estado de cada vez, não constituem oportunidades equivalentes de avanço econômico para todos os Estados. Como insiste Wallerstein (1988), desenvolvimento nesse sentido é uma ilusão. A riqueza dos Estados do núcleo orgânico é análoga à riqueza oligárquica de Harrod. Não pode ser generalizada porque se baseia em processos relacionais de exploração e processos relacionais de exclusão que pressupõem a reprodução contínua da pobreza da maioria da população mundial (ARRIGHI, 1997, p. 217).

Todavia, tanto para Arrighi, que acredita que o desenvolvimento dos países periféricos através da industrialização deve ser tratado como uma “ilusão”, como para Furtado, que o considera como um “mito”, a idéia de desenvolvimento continua a ser aquela que melhor exprime a utopia da sociedade moderna. Ou seja, é uma espécie de objetivo maior perseguido pelos governos sob o argumento de que é necessário galgar degraus na escala do padrão de

vida da sociedade, ainda que em muitos casos, como o Brasil dos anos 1970, acabe se revelando “uma fantasia desfeita”, no dizer de Furtado (1989).

Também na América Latina, surgiram contribuições acerca do subdesenvolvimento, na segunda metade do século XX. A voz de maior expressão sobre o atraso latino americano em relação aos países mais desenvolvidos foi a do economista argentino Raúl Prebisch, que estava à frente dos trabalhos elaborados pela CEPAL.

### **2.3 Aspectos do pensamento latinoamericano sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento**

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi criada em 1948 com o objetivo de coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos e, posteriormente, do Caribe. Um princípio orientador maior dessa atividade era que a industrialização era o principal caminho para superar o subdesenvolvimento dos países da América Latina. Trata-se de uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU), possuindo 44 estados e oito territórios não independentes como membros.

Segundo Ricardo Bielschowsky, os conceitos da CEPAL formam um corpo analítico exclusivo, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino americana. Integra com destaque esse corpo analítico o princípio de que o Estado deve contribuir para a promoção de desenvolvimento econômico desses países (BIELSCHOWSKY, 2000).

A metodologia de pesquisa promovida pela CEPAL, a abordagem histórico-indutiva com uma referência própria, o estruturalismo, foi uma contrapartida ao pensamento dominante na época, que era classificado como lógico-dedutivo e a-histórico. Com essas bases, a preocupação dos estudos cepalinos era “analisar a inserção internacional e os condicionantes internos (as estruturas) das economias nacionais, a partir de uma concepção que opõe economias centrais e periféricas” (FUSFELD, 2003, p. 291).

Um dos autores de maior expressão da CEPAL foi o economista argentino Raúl Prebisch, que lançou em 1949, o estudo intitulado “O desenvolvimento econômico da

América Latina e seus principais problemas”. Esse texto ficou conhecido como o “manifesto de Prebisch”, figurando como importante ponto de partida das idéias cepalinas formuladas desde então. A fim de ilustrar os entraves que a América Latina enfrentava para superar sua condição periférica, Prebisch, apontou três questões importantes:

A estrutura social predominante na América Latina opõe um sério obstáculo ao progresso técnico e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social. São três as manifestações deste fator:

- a) Uma tal estrutura entorpece consideravelmente a mobilidade social, isto é, a origem e o crescimento dos elementos dinâmicos da sociedade, dos homens com iniciativa e energia, capazes de assumir riscos e responsabilidades, tanto na técnica e na economia quanto nos outros aspectos da vida coletiva;
- b) A estrutura social se caracteriza em grande parte pelo privilégio na distribuição da riqueza e, assim, da renda; o privilégio debilita ou elimina o incentivo à atividade econômica, em detrimento do emprego eficaz dos homens, das terras e das máquinas;
- c) Esse privilégio distributivo não se traduz em forte ritmo de acumulação de capital, a não ser em formas exageradas do consumo nas camadas superiores da sociedade em contraste com a precária existência das massas populares. (PREBISCH, 1963, p. 12).

O economista cepalino partiu de uma análise histórica do continente latino americano, criando novos conceitos que o ajudaram a entender o processo de subdesenvolvimento que acompanhara tais países desde suas colonizações. Segundo Fusfeld (2003), o conceito fundamental da CEPAL é o de “centro-periferia”, sendo o ponto de partida e de chegada da concepção cepalina de subdesenvolvimento.

Falar em relação “centro-periferia” significa focar o desajuste, na “periferia” entre a assimilação do progresso técnico e à base produtiva social local, deflagrando na ruptura do sistema capitalista. Ou seja, “a CEPAL procurou demonstrar que a difusão internacional do progresso técnico e de seus benefícios teria ocorrido de modo diferenciado entre os países do centro (de industrialização avançada) e da periferia primário-exportadores)” (PELLEGRINO, 2005, p. 82). A “periferia” seria a fornecedora de bens primários às nações desenvolvidas e industrializadas, as quais, por sua vez, forneceriam àqueles países bens industrializados, com maior valor agregado. Como Prebisch (1949) aponta:

Dentro dessa periferia, o progresso técnico só se dá em setores exíguos de sua imensa população, pois, em geral, penetra unicamente onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados (PREBISCH, 1949, p. 139).

Observando que os ganhos de capital entre os países centrais e periféricos eram diferentes, Prebisch passou a contestar a tese ricardiana das vantagens comparativas como motor do crescimento econômico (PREBISCH, 1963). A lei das vantagens comparativas, proposta por David Ricardo em 1821, pressupunha que os países que participavam do comércio exterior poderiam utilizar mais racionalmente seus recursos, o que se tornaria um fator de diminuição das discrepâncias nos níveis de renda dos países, pois eliminaria os efeitos negativos da estreiteza dos mercados internos. O precursor da CEPAL alertou a comunidade acadêmica para a necessidade de observar as estruturas sociais dentro das quais os custos são formados e o excedente é apropriado (SILVA, 2009).

Prebisch assinalou que as relações econômicas entre os países do centro e os periféricos tendem a reproduzir as condições do subdesenvolvimento, aumentando o fosso entre eles. Para o economista argentino, a mão invisível preconizada por Adam Smith não corrigia as distorções, e sim as acentuava. Os fatores causais dessa estrutura condicionadora de diferenças crescentes, segundo Cardoso (1993), teriam a ver com o fato de que:

- a taxa de crescimento da produtividade na produção manufatureira é mais alta que na produção de bens agrícolas;
- o aumento da produtividade deveria trasladar-se aos preços dos produtos industriais, através do menor valor incorporado a cada unidade produzida;
- entretanto, como nos países industrializados existe pressão sindical para manter o nível dos salários e a produção industrial organiza-se de tal forma que os oligopólios defendem a taxa de lucro, os preços não declinam proporcionalmente ao aumento da produtividade (CARDOSO, 1993, p. 35).

A síntese anterior resultaria naquilo que Prebisch chamou de deterioração dos termos de troca. Tal deterioração evidenciaria a inexistência das vantagens universais do progresso técnico decorrente de sua transferência para a periferia: “o preço dos produtos primários tendem a declinar como proporção dos preços dos produtos industrializados” (PREBISCH, 1949, p. 147). Em outras palavras, a tendência à queda dos preços relativos dos produtos

primários em condições de ampla oferta de mão-de-obra e de elevação da produtividade não é o mesmo processo que ocorre nos centros desenvolvidos. Esse movimento de deterioração dos termos de troca ocasiona uma menor capacidade de acumulação na periferia. Para Fustfeld (2003), com efeito, a “periferia é que transfere seus ganhos de produtividade para o centro, implicando uma disparidade crescente entre os países ricos e pobres” (FUSFELD, 2003, p. 292).

Logo se abre o debate em torno da necessidade de uma política adequada para promover o desenvolvimento, corrigindo os desequilíbrios internos e promovendo o bem-estar da população. Para isso, Prebisch (1963) apregoava que o Estado Nacional deveria intervir no processo de industrialização, promovendo a homogeneização técnica dos diversos setores que compõem o processo produtivo, com reformas de caráter estrutural.

No entanto, o que aconteceu com os países periféricos de um modo geral, foi a chamada “modernização do processo produtivo”. Essa “modernização” corresponderia ao “momento” da industrialização periférica em que o processo produtivo passa a ter a dinâmica voltada para a substituição de importações. Ocorre que se buscou, nessa etapa satisfazer a demanda das elites nacionais, que procuravam adotar os padrões de consumo internacionais. Isso implicou, de acordo com a perspectiva analítica privilegiada, na incorporação de uma tecnologia que não possuía correspondência com o excedente interno proveniente da exportação agrícola, mas sim com o perfil das camadas sociais geradoras da demanda. Uma resultante desse processo foi a busca permanente da maximização do excedente internalizado pelas elites periféricas. Segundo Pellegrino:

[...] inicia-se a produção interna de um conjunto de bens que são consumidos pelos grupos sociais modernizados, o que implica a incorporação de uma tecnologia (própria do centro) que não possui relação com o nível de acumulação de capital alcançado pelo país e, sim, com o perfil da demanda (o grau de diversificação do consumo) do setor modernizado da sociedade. É dessa falta de conexão entre a orientação do progresso técnico e o grau de acumulação previamente atingido que resulta a especificidade do subdesenvolvimento na fase de industrialização (PELLEGRINO, 2005, p.86).

Em outras palavras: o gasto das elites periféricas, condicionado pelos hábitos de consumo do centro, constituiu uma situação de dependência inclusive cultural, que tendeu a

agravar as desigualdades sociais no avançar da industrialização. Conseqüentemente, nessa fase, as novas atividades produtivas orientaram-se pela demanda final, “como um edifício que se constrói de cima para baixo” (PELLEGRINO, 2005, p. 89). Além disso, na medida em que progredia a industrialização nos países periféricos, esta também era guiada e controlada por grupos estrangeiros, que se estabeleciam no país via empresas multinacionais, fortalecendo a situação de dependência através da determinação da produção e da tecnologia utilizada. Ou seja, tais grupos internacionais protagonizavam a organização as atividades das subsidiárias periféricas de acordo com suas matrizes localizadas nos países centrais.

As recomendações da CEPAL influenciaram fortemente a condução da política econômica dos países latino americanos, ao longo, principalmente, das décadas de 1950 e 1960. Seu núcleo, ancorado nas relações “centro-periferia” e na “deterioração dos termos de troca”, evoluem e adaptam-se com o passar dos anos. Todavia, a idéia de que o crescimento e o progresso técnico ocorrem de forma diferenciada nos países periféricos, com conseqüências para o comércio internacional e a divisão do trabalho, permanecem no centro das análises cepalinas acerca dos determinantes do subdesenvolvimento da América Latina.

\*

\* \*

O pensamento de Celso Furtado sobre a problemática do desenvolvimento ganhou forma e evoluiu sob o signo desse debate iniciado nos anos 1950 e inspirado das suas considerações sobre a origem e manifestação do binômio do desenvolvimento-subdesenvolvimento, assim como das suas idéias e de como seria possível superar a condição periférica de atraso econômico.



### **3 O BINÔMIO DESENVOLVIMENTO-SUBDESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO FURTADO**

Celso Furtado, ao longo de sua carreira como economista e pensador da história brasileira, procurou identificar, olhando para as características de seu país, os fundamentos do desenvolvimento econômico e refletir sobre a sua ocorrência no sistema de produção capitalista. Através de seus estudos no âmbito da CEPAL, pode construir idéias que divergiram das correntes teóricas dominantes, buscando entender os processos que levam ao desequilíbrio na absorção dos avanços tecnológicos pelos países periféricos, em comparação aos países centrais, e vislumbrar possíveis formas de combatê-los.

Este capítulo focaliza as contribuições de Furtado à análise sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento e suas idéias sobre o combate ao subdesenvolvimento.

#### **3.1 Contexto histórico: a divisão do mundo no pós II Guerra Mundial e a “emergência” do desenvolvimento**

Nos dias 6 e 9 de agosto de 1945, duas cidades japonesas, Hiroshima e Nagasaki, foram severamente bombardeadas por ataques nucleares da Força Aérea dos Estados Unidos da América sob a voz de comando do presidente americano Harry S. Truman. As explosões atômicas, a destruição das duas cidades e as centenas de milhares de mortos em poucos segundos, marcaram o início das negociações da rendição do Império Japonês, dando origem à assinatura do acordo de encerramento do conflito entre os Aliados e o Eixo, em 2 de setembro de 1945 na Baía de Tóquio. A II Guerra Mundial chegava ao fim.

Com o término do conflito militar, o continente europeu encontrava-se praticamente destruído, desorganizado economicamente e desprovido de recursos financeiros para se erguer dos escombros e ruínas em que haviam se transformado algumas de suas cidades como Lyon na França, Nápoles na Itália, Varsóvia na Polônia e Stuttgart e Berlim na Alemanha Nazista. Os meios de produção haviam sido arrasados, impossibilitando as exportações e o comércio interno. Nesse período conturbado, os Estados Unidos e a União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) despontam no cenário mundial como os principais agentes organizadores

das frentes de ajuda financeira que reconstruiria as nações fragilizadas pelo embate militar. Nasce, assim, o plano de recuperação da Europa baseado na doutrina Truman, o Plano Marshall, em 1948, que oferecia ajuda econômica, principalmente através de empréstimos, do lado capitalista. E também o Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECOM), que foi criado pela URSS em 1949 com o objetivo de garantir auxílio mútuo entre os países socialistas.

Nessa época, um símbolo da disputa pela hegemonia entre os Estados que venceram a guerra, foi o caso da cidade de Berlim, que foi dividida entre as quatro forças vencedoras: URSS, EUA, França e Inglaterra. No término da década de 1940 é levantado o Muro de Berlim, para dividir a cidade em duas partes: uma capitalista e outra socialista. Este ato ficou conhecido como a "cortina de ferro". No final do ano de 1945, foram assinadas as atas de criação de dois organismos, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Juntamente com suas instituições afiliadas, o BIRD tornou-se o principal órgão de financiamento dos chamados países em desenvolvimento no pós guerra.

Desta forma, quando a Grande Guerra terminou, uma nova configuração do poder político e ideológico se instaurou. Um combate silencioso e ameaçador entre os Estados Unidos e a URSS comandaram decisões basilares na ordem econômica mundial. Os anos seguintes ficaram conhecidos pela expressão "Guerra Fria", ou seja, a existência da Paz Armada. As duas potências envolveram-se numa corrida armamentista, espalhando exércitos e armamentos em seus territórios e nos países aliados. Enquanto houvesse um equilíbrio bélico entre as duas potências, a paz estaria garantida, pois haveria o medo do ataque inimigo. O fim desse "conflito" se deu em 1991 com a extinção da URSS.

Tendo como pano de fundo essa conformação do pós II Guerra Mundial, o meio acadêmico passou a discutir de forma intensa os planos desenvolvimentistas que surgiram em alguns países, com destaque para os latinoamericanos e europeus. Não se tratou de iniciativa fortuita, pois a tomada de decisões dos governos atingidos pelo conflito militar procurou contribuir para a reestruturação das bases sociais, econômicas e políticas condicionadoras do desenvolvimento. Assim, surgem novas idéias acerca do desenvolvimento econômico e de suas implicações na sociedade. Numa palavra: a problemática do desenvolvimento se impõe

em escala ampla. No Brasil, um cientista social se revelaria especialmente seduzido pelos debates em torno dessa questão: Celso Furtado.

### **3.2 Desenvolvimento e subdesenvolvimento na obra de Celso Furtado**

As teorias sobre o desenvolvimento econômico, segundo Celso Furtado, são “esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduz à melhoria do bem estar de uma população com crescente homogeneização social” (FURTADO, 1992b, p. 39). Contrariamente, a noção de subdesenvolvimento advém de situações em que “aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação no nível de vida médio da população” (FURTADO, 1992b, p. 39-40).

O desenvolvimento, na teorização de Furtado, possui pelo menos três dimensões:

[...] a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos. Daí que essa terceira dimensão somente chegue a ser percebida como tal se incluída num discurso ideológico (FURTADO, 2000, p.22).

O conjunto dessas dimensões dá suporte para o que Furtado denominou de desenvolvimento econômico e social. Todavia faz-se necessário salientar que o desenvolvimento de uma sociedade não é alheio à sua estrutura social, e tampouco a “formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação é concebível sem preparação ideológica” (FURTADO, 2000, p. 22). Essa posição de Furtado é reconhecida por outros autores:

O crescimento econômico pode ocorrer espontaneamente pela interação das forças de mercado, mas o desenvolvimento social é fruto de uma ação política deliberada. Se as forças sociais dominantes são incapazes de promover essa política, o

desenvolvimento se inviabiliza ou assume formas bastardas (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996, p. 64).

Tais formas bastardas são os fatores determinantes do processo de subdesenvolvimento. Segundo Furtado, o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, essencialmente, atravessado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (FURTADO, 1974). Isso equivale a dizer que o subdesenvolvimento não é uma fase inevitável do processo de formação das economias capitalistas, constituindo, antes, na realidade, uma “deformação”.

Além disso, o subdesenvolvimento é o resultado de uma conexão, surgida em certas condições históricas, entre um processo interno concentrador e um processo externo de dependência, onde se instalaria uma parte dos sistemas industriais dos países do centro da economia mundial, detentores de um alto grau de acumulação de capital. Este traço, com a dimensão cultural da cópia de modelos de consumo, produziria uma situação de convivência de formas heterogêneas de vida, com, de um lado, grupos sociais afluentes (onde a cópia dos novos modelos de consumo se efetiva) e, de outro, grupos sociais submetidos a níveis mínimos de subsistência, excluídos do nível de consumo das classes mais ricas (FURTADO, 1974).

De acordo com Furtado, com efeito, o processo do subdesenvolvimento se caracteriza como:

(...) um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apóiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização (FURTADO, 2000, p. 8).

O que Furtado chama de “modernização” corresponde à transformação do padrão de consumo, pressupondo uma elevação de produtividade sem que sejam alteradas as técnicas de

produção (FURTADO, 1972). Em outras palavras, a elevação da produtividade pode se manifestar de duas formas: através da aceleração do progresso tecnológico ou da ampliação do mercado consumidor. Quando é o avanço tecnológico que comanda a produtividade, resultando em acumulação de capital, e a elevação da dotação de capital por pessoa ocupada permite a transformação das formas de produção, compreende-se que há geração de desenvolvimento, sendo que este pode ser constatado nas áreas onde ocorria o processo de industrialização. Já quando o avanço das técnicas não é o responsável pelo aumento de produtividade no processo de produção, e pela modificação dos padrões de consumo, este se constitui como o ponto de partida para a formação de estruturas subdesenvolvidas (FURTADO, 1972).

Assim, a história do subdesenvolvimento consiste, fundamentalmente, no “desdobramento do modelo de economia em que o progresso tecnológico serviu muito mais para *modernizar* os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos” (FURTADO, 1972, p. 12, *itálico no original*). Esse modelo de economia escorada na modernização acaba restringido o avanço tecnológico em outros setores produtivos, pois tem como alvo somente os padrões de uma classe elitizada, copiadora dos hábitos de consumo dos países centrais. Uma forma distinta de ver o problema é a seguinte:

(...) na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos – processo que é facilitado pela posição dominante das firmas internacionais na introdução de novos produtos e na direção da propaganda – os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão. Em conseqüência, a aceleração do crescimento do consumo dos grupos de altas rendas terá como contrapartida a agravação do subdesenvolvimento, na medida em que este significa disparidade entre os níveis de consumo de grupos significativos da população de um país (FURTADO, 1972, p. 31).

As conceituações de Furtado, elaboradas ao longo da sua carreira como economista, sobre desenvolvimento e sobre subdesenvolvimento, possibilitaram-lhe pesquisar as causas do desequilíbrio na absorção dos avanços tecnológicos e as possíveis formas de combatê-las. Para tanto, Furtado buscou na história do sistema de produção capitalista a compreensão desses fenômenos.

### **3.3 A origem e o enraizamento do desenvolvimento e do subdesenvolvimento segundo Celso Furtado**

Desde a Revolução Industrial, quando o processo de produção se transformou e as chaminés das indústrias acinzentaram a paisagem das grandes cidades, a aceleração da acumulação apresenta pelo menos duas faces.

A primeira face consiste na alteração do próprio modo de produção, atrofiando consideravelmente as formas familiares e artesanais, em benefício da progressiva utilização pelo capital de mão-de-obra assalariada e de recursos naturais. Tal mudança permitiu a dominação do sistema social de produção, abrindo canais à divisão do trabalho e ao avanço das técnicas, responsáveis por realimentar o processo acumulativo de capital. A segunda face reflete a “ativação das atividades comerciais, mais precisamente, da divisão do trabalho inter-regional” (FURTADO, 2000, p. 27). As regiões que conseguiram progredir através da absorção do avanço das técnicas de produção, tenderam a especializar-se, tornando-se focos geradores do progresso tecnológico. E, por outro lado, também garantiram a utilização mais eficaz dos recursos produtivos disponíveis.

O economista francês François Perroux, que estudou a concentração industrial francesa e alemã da década de 1950, elaborando sua teoria dos pólos de crescimento em 1955, faz parte das referências intelectuais de Celso Furtado. De acordo com Perroux, os pólos industriais de crescimento podem surgir em torno de uma aglomeração urbana importante ou ao longo das grandes fontes de matérias-primas, assim como nos locais de passagem e fluxos comerciais significativos ou ainda em torno de uma grande área agrícola dependente (PERROUX, 1967).

Dessa forma, o pólo de crescimento tem uma forte identificação geográfica, porque é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, liderados pelas indústrias motrizes. Para o autor, o pólo de crescimento pode vir a tornar-se um pólo de desenvolvimento quando provocar transformações estruturais e expandir a produção e o emprego no meio em que está inserido (FURTADO, 2000).

O aumento de produtividade via especialização geográfica, permitiu ao intercâmbio externo a transmissão das inovações na cultura da população. Furtado aponta que o progresso

tecnológico expresso na forma de um mais alto nível de assimilação das novas formas de vida, manifestou-se por toda a parte em diferentes graus. E que o processo de “modernização” refletido nos padrões de consumo de uma minoria da população, caracterizado na “transformação imitativa de segmentos de cultura material” (FURTADO, 2000, p. 27), pôde avançar consideravelmente. A expansão do comércio exterior também seria responsável por “realimentar o processo acumulativo nos centros geradores de progresso técnico, contribuindo amplamente para intensificar as transformações das estruturas sociais nas áreas em que o sistema produtivo estava em rápida evolução” (FURTADO, 2000, p. 27).

Por essa lógica, nas regiões em que a absorção do progresso técnico penetrou rapidamente, o sistema de produção conseguiu especializar-se conjuntamente aos padrões de consumo, levando ao desenvolvimento. Ao passo que as regiões que não tinham essa característica tornaram-se “marginalizadas”, pois a penetração se deu inicialmente nos padrões de consumo, limitando seus efeitos ao processo de “modernização” do estilo de vida de alguns segmentos da população, tornando-as, assim, subdesenvolvidas. Para Furtado (1992b):

Graças à teoria do subdesenvolvimento, sabemos que a inserção inicial do processo de difusão do progresso tecnológico pelo lado da demanda de bens finais de consumo conduz a uma conformação estrutural que bloqueia a passagem do crescimento ao desenvolvimento (FURTADO, 1992b, p. 47).

A alusão a esse movimento se traduz no que o economista Raúl Prebisch colocou em pauta há mais de 50 anos em suas teses sobre “o capitalismo como um processo de difusão do progresso técnico, difusão irregular, comandada pelo interesses das economias criadoras de novas técnicas” (FURTADO, 1992b, p. 37).

Pode-se dizer, então, que a formação do sistema econômico mundial apoiou-se, dessa forma, em dois pilares: na transformação das estruturas sociais e no processo de “modernização” do estilo de vida. Portanto, para Furtado, “desenvolvimento e subdesenvolvimento, como expressão de estruturas sociais, viriam a ser resultantes da prevalência de um ou de outro desses dois processos” (FURTADO, 2000, p. 27). Ainda mais, “são situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente” (FURTADO, 2000, p. 28).

Nessa perspectiva, pensar no binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento no caso do Brasil é analisar como se deu a sua industrialização. É partir da análise histórica, incorporando a esfera política.

O Brasil conheceu o processo de “modernização” durante o período de instalação da indústria, quando o país passou a perseguir sua projeção como “potência econômica”. Para assegurar essa pretensão, foram lançados diversos planos de desenvolvimento a partir de 1930. Segundo Furtado (1992b), o processo de modernização brasileira vinculou-se às atividades complementares às importações, que acabaram competindo com artigos importados, acabados ou não. Quando, nos anos 1930, o comércio internacional entrou em crise e fez-se necessária a substituição de importações, o espaço aberto ao mercado industrial interno foi delimitado pelas atividades importadoras. Isso aconteceu igualmente com o avanço tecnológico que, primeiramente, incidiu na recomposição da pauta de produtos de bens de consumo que outrora eram importados. Depois, o progresso técnico disse respeito também aos processos produtivos de bens de capital.

Dessa maneira, a substituição de importações aconteceu inicialmente nas atividades industriais mais simples. E, na medida em que avanços ocorreram, fez-se necessário obter recursos externos ou elevar a taxa de poupança interna. Porém, a captação de recursos financeiros tornou-se um problema porque as atividades primárias eram pouco geradoras de excedente, em comparação com as atividades industriais.

Na década de 1970, foi provocada no Brasil uma forte pressão sobre a poupança advinda da disputa entre a acumulação reprodutiva e a modernização, que originou os processos inflacionários crônicos e de tendência ao endividamento externo. Furtado (1992b) assim se expressou sobre esse problema:

Não cabe especular se em determinada situação histórica havia alternativa à industrialização substitutiva. A ninguém escapa que, em se tratando de um país relativamente grande como o nosso imerso em crise prolongada de seu setor exportador e com uma sociedade previamente moldada pelo processo de modernização, a linha de maior facilidade estava da industrialização substitutiva. Outra saída teria exigido a ruptura com o processo de modernização, o que dificilmente se faria sem uma convulsão social (FURTADO, 1992b, p. 9).



Cabe assinalar que o formato do crescimento estabelecido pela modernização impunha certo padrão de industrialização. Segundo Furtado (1992b), para escapar desse formato seria imprescindível a correção das desigualdades oriundas do avanço tecnológico e sua absorção pelo sistema produtivo social local. Todavia, na medida em que permaneceu a evolução do processo de modernização, permaneceu igualmente a reprodução do subdesenvolvimento.

Sobretudo, após diagnosticar a forma como se instala o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, Furtado propõe medidas que promovam o primeiro e superem o segundo, como será visto na próxima seção.

### **3.4 A superação do subdesenvolvimento e a promoção do desenvolvimento na perspectiva de Celso Furtado**

Para Furtado, a busca pela superação do atraso econômico e a promoção do desenvolvimento, parte, a princípio, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional. A sua superação, então, “não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais” (FURTADO, 1992a, p. 74-75).

Dessa forma, o Estado aparece em destaque na obra de Furtado como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais. Com efeito, o Estado é visto como esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento.

Trabalhando nessa perspectiva, o economista utiliza os conhecimentos acumulados desde a época em que trabalhou na CEPAL, nos anos 1950, para aprofundar uma abordagem de planejamento econômico que viabilizasse com mínimo custo social a superação do subdesenvolvimento. Sendo assim, tal abordagem tinha como objetivo:

(...) modificar as estruturas bloqueadoras da dinâmica sócio-econômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o

desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior (FURTADO, 1992a, p. 75).

Avançar em relação a tais aspectos haveria de representar movimento rumo a modificações estruturais, cujo significado certamente se traduziria na remoção dos obstáculos ao desenvolvimento econômico e social. As ações do Estado estariam voltadas para as necessidades do conjunto da população, e não somente para a reprodução dos padrões de consumo de uma minoria abastada, como acontece no processo de modernização. Em linhas gerais, a superação do subdesenvolvimento teria como característica básica “frear” a modernização, no sentido empregado por Furtado, decorrente da adesão das camadas mais ricas da população ao padrão de consumo elitizado observado nos países centrais.

Furtado (1999) destaca que a ação do governo deveria estar aliada ao planejamento. Na França, por exemplo, no pós II Guerra, o planejamento consistia em mobilizar toda a sociedade para discutir os objetivos de interesse comum. Posteriormente, o financiamento era estipulado em função das possibilidades do país e da sua capacidade de endividamento externo. “Os franceses diziam que o planejamento era necessário para resolver os problemas causados pelas destruições da guerra” (FURTADO, 1999, p. 78). E, para o economista, o subdesenvolvimento, assim como a guerra, é uma devastação. Portanto, para superá-lo é necessário que seja realizado um planejamento baseado na análise da realidade socioeconômica, o qual, antecedendo as ações do Estado, em termos de implementação de políticas e medidas, consiga elevar a sua eficiência enquanto promotor do desenvolvimento.

No Brasil, o uso do planejamento nos moldes do que se preconizava no âmbito da CEPAL pode ser visto no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. Os resultados foram estimulantes: a indústria se expandiu, sendo a ela destinados 20,4% do investimento planejado, e a infraestrutura foi ampliada e melhorada – o setor de energia contou com 43,4% do investimento planejado, e o setor de transportes, com 29,6%. O crescimento econômico brasileiro no período 1957-1961 foi de 8,2 % ao ano, resultando em um aumento de 5,1% ao ano na renda per capita, superando o próprio objetivo do plano. Já os recursos destinados ao setor de alimentação e educação, foram, respectivamente, 3,2% e 3,4% do investimento planejado. Também como meta do plano, deu-se a construção de Brasília, estimando-se que as despesas tenham chegado de 250 a 300 bilhões de cruzeiros, em preços de 1961,

mobilizando cerca de 2% do PNB. Tais dados sobre os investimentos realizados no período de 1957-1961, de acordo com o Núcleo de Desenvolvimento Econômico (NUDES) da Universidade Federal de Uberlândia, dispostos no site [www.nudes.ufu.br](http://www.nudes.ufu.br), estão expressos nas tabelas 1 e 2 abaixo.

**Tabela 1 Investimentos requeridos pelo Plano de Metas – 1957/1961 (Cr\$ bilhões e US\$ milhões)**

Itens / setores	Custo de bens e serviços nacionais (1)	Custo de bens e serviços importados (2)	Investimento Total estimado (3)	% do Investimento do setor (4)
Energia	110,0	862,2	154,3	43,4
Transportes	75,3	582,2	105,3	29,6
Alimentação	4,8	130,9	11,5	3,2
Indústria de base	34,6	742,8	72,7	20,4
Educação	12,0	-	12,0	3,4
<b>Total</b>	<b>236,0</b>	<b>2.318,50</b>	<b>355,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: NUDES

(1) custo estimado dos bens e serviços produzidos no país (bilhões de Cr\$)

(2) bens e serviços importados em milhões de dólares

(3) investimento total estimado em bilhões de cruzeiros

(4) % do investimento do setor em relação ao total planejado

**Tabela 2 Taxas Anuais de Crescimento do Produto (%) – 1955/1961**

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0,0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2,0	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Fonte: NUDES

De acordo com a tabela 1, os números traduzem a intenção maior de ampliar a infraestrutura e desenvolver a indústria no país. Os investimentos concentraram-se, em sua maior parte, em infraestrutura, com destaque para: construção de ferrovias (2.100 km de novas ferrovias, 280 km de variantes a 320 km de alargamento de bitola); construção de rodovias (ampliação de 12.000 km de rodovias até 1960), além da pavimentação de antigas rodovias e reaparelhamento das ferrovias.

Em segundo lugar, ficou o setor industrial, cujos investimentos privilegiaram entre 1955-1961, algumas esferas como: energia nuclear (instalação de uma central atômica pioneira de 10.000 kw e expansão da metalurgia dos minerais atômicos); produção e refino de petróleo (aumento da produção de petróleo de 6.800 barris em fins de 1955 para 100.000 barris de média de produção diária em fins de 1960 e, aumento da capacidade de refinação de 130.000 barris diários em 1955 para 330.000 barris diários em fins de 1960); implantação da indústria automobilística (capacidade para produzir 170.000 veículos nacionalizados em 1960); siderurgia (aumento da capacidade de produção de aço em lingotes de 1.000.000 para 2.000.000 toneladas por ano, em 1960, e para 3.500.000 toneladas em 1965), além da ampliação da construção naval, da indústria mecânica e de material elétrico pesado, da exportação de minério, borracha, celulose e papel, alumínio, metais não-ferrosos, cimento, entre outros.

Já os setores de alimentação e educação foram os que menos receberam investimentos. Para o setor de alimentação, destaca-se o investimento voltado à mecanização da agricultura, com o aumento do número de tratores em uso, passando de 45.000 para 72.000 unidades. Já para a educação, a meta foi intensificar a formação de pessoal técnico.

A tabela 2 mostra a evolução das taxas de crescimento do produto em diferentes setores, complementando a tabela 1. Destaca-se novamente o setor industrial na formação do PIB brasileiro no período de 1955-1961, sendo que o ano de 1958 revelou seu maior crescimento (16%), seguido da taxa do PIB de aproximadamente 10%. Em contraste, a agricultura, no mesmo ano, teve um ínfimo crescimento de 2%.

Todavia, no tocante ao esquema de financiamento, houve problemas, pois o país sofreu um grande endividamento nessa época. O financiamento dos investimentos públicos, na ausência de uma reforma fiscal condizente com as metas e os gastos estipulados, teve que se valer principalmente da emissão monetária, com o que se observou no período uma aceleração inflacionária. Com base em dados do já indicado Núcleo de Desenvolvimento (NUDES), os indicadores do período do Plano de Metas seguem expressos abaixo, na tabela 3.

**Tabela 3 Indicadores do período do Plano de Metas – 1956-1961**

<b>Anos</b>	<b>Inflação (%)</b>	<b>Aumento da Base Monetária (%)</b>	<b>Comportamento do Salário Mínimo real (%)</b>	<b>Saldo Transações Correntes no Balanço de Pagamentos US\$ milhões</b>	<b>Dívida Externa US\$ milhões</b>
<b>1955</b>	23	15,8	-9,5	2	1445
<b>1956</b>	21	19,3	-1,3	57	1580
<b>1957</b>	16,1	35,1	-9,6	-264	1517
<b>1958</b>	14,8	18	14,5	-248	2044
<b>1959</b>	39,2	38,7	-12,7	-311	2234
<b>1960</b>	29,5	40,2	19,4	-478	2372
<b>1961</b>	33,2	60,4	-14,7	-222	2835

Fonte: NUDES

De acordo com a tabela 3, nota-se que todos os indicadores selecionados tiveram uma piora. A taxa de inflação durante o período de 1956-1961 teve uma elevação de 10 pontos percentuais e a dívida externa dobrou seu volume. Esses números traduzem a forma como foi realizado o processo de financiamento da industrialização do Brasil: crescimento com endividamento.

De todo modo, mesmo diante das dificuldades enfrentadas pelo financiamento das propostas do plano, não se poderia abdicar da utilização do planejamento, pois numa economia como a brasileira, que “tem um imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, e um potencial enorme de recursos não utilizados, abandonar a idéia de planejamento é renunciar à idéia de ter governo efetivo” (FURTADO, 1999, p. 80). Por isso, Furtado dizia que, nesse sentido, o mercado nunca substituirá o Estado - como a escola de pensamento neoclássica preconiza - e que este deve conservar sua autonomia nas decisões sobre os projetos de desenvolvimento.

Mas deve ficar claro que, para Furtado, a ação estatal não deve significar coibição da atuação do empresário privado. Ao contrário, essa ação estará voltada à criação de condições para que a atividade empresarial se fortaleça. Entretanto, bons resultados somente poderão ser alcançados, se o Estado agir de forma planejada, sem improvisação. “Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico. É isso que chamamos de planejamento” (FURTADO, 1982, p. 51).

Numa palavra: quando é realizado o planejamento visando à promoção do desenvolvimento, a meta do governo deve se refletir num processo de mudança nas estruturas sociais, privilegiando a redução das disparidades. Isso significa combater o processo de subdesenvolvimento.

Essa percepção de Furtado aparece, por exemplo, em “O Subdesenvolvimento revisitado”, de 1992. Nesse texto, Furtado tem em vista, entre outras coisas, a superação do subdesenvolvimento pela ótica do processo ocorrido em países como China, Japão, Taiwan e Coréia do Sul. Observa-se nesses casos a importância estratégica da interferência estatal, fundamental para a superação dos problemas nesses países. É nítida a influência e coordenação do Estado no que concerne às atividades produtivas, à poupança, ao investimento e, em termos mais amplos, à constituição de um projeto nacional de desenvolvimento autônomo que busque trazer à esfera da nação o poder de tomar decisões estratégicas.

As ações dos governos de Taiwan e Coréia do Sul ocorreram em passos bem definidos, conforme o autor. Em primeiro lugar, a preocupação foi com a esfera social, procedendo-se a uma reforma agrária que possibilitou a plena utilização dos solos aráveis e da água de irrigação, a fixação de parte da população no campo e uma distribuição o mais igualitária possível do produto da terra. Em segundo lugar, buscou-se autonomia tecnológica, numa grande manobra estratégica para mudar o padrão das vantagens comparativas, objetivando uma inserção nos setores mais dinâmicos do comércio internacional. Através dessas medidas, a Coréia do Sul e Taiwan deram passos importantes rumo à superação da barreira do subdesenvolvimento.

Segundo Furtado (1992b), as experiências referidas acima levariam a um estágio chamado pelo autor de “homogeneização social”, que, em conjunto com outros fatores, seria o resultado de um processo de diminuição das disparidades sociais, numa tentativa de promover condições melhores de vida para cada estrato da população. Assim, a homogeneização social, fortemente desejada pelo economista, é condição necessária, mas não suficiente, para superar o subdesenvolvimento. Para Furtado, além do planejamento e da ação pública, também fazem parte das ações visando a “homogeneização social”:

[...] a criação de um sistema produtivo eficaz, dotado de relativa autonomia tecnológica, o que requer: a) descentralização de decisões que somente os mercados asseguram; b) ação orientadora do Estado dentro de uma estratégia adrede concebida, e, c) exposição à concorrência internacional (FURTADO, 1992b, p. 52).

Assim sendo, a tecnologia aparece na obra do autor intimamente ligada à noção de superação do subdesenvolvimento. Como foi visto anteriormente, no capítulo 2, a expressão “centro-periferia” está pautada no grau de absorção do progresso técnico, ilustrando o nexo de dependência dos países periféricos com relação aos desenvolvidos. Por isso, Furtado menciona a criação de um sistema de produção aliado à esfera tecnológica como outro fator chave para a superação dos elementos do subdesenvolvimento, como a miséria, a fome e a pobreza. Assim, a tecnologia tornar-se-ia sinônimo de desenvolvimento quando houvesse compatibilidade entre a sua absorção tanto nas áreas agrícolas como nas manufaturas, e suas respectivas mãos-de-obra e demanda produtiva.

Para o Brasil, segundo Furtado, dever-se-ia a princípio tentar reverter o processo de concentração de propriedade privada e renda nacional, que estão na base dos problemas sociais do país. Posteriormente, dever-se-ia promover a superação dos atrasos nos investimentos de desenvolvimento humano, isto é, em educação, saúde e bem-estar-social do conjunto da população. Por último, seria preciso fazer com que a inserção do país no processo de globalização repercutisse no fortalecimento de um setor tecnológico voltado para o desenvolvimento interno. São esses aspectos que Furtado colocou em relevo quando se pronunciou sobre alguma necessidade fundamental do Brasil. Trata-se de mudanças estruturais que somente poderiam ser concretizadas com o amplo envolvimento do Estado, na opinião do autor.

Já em “Brasil, a construção interrompida”, igualmente de 1992, o autor propôs uma “nova concepção do desenvolvimento” expressa em dois pilares: prioridade para a satisfação das necessidades da população visando o bem-estar social (como já havia sido mencionado) e responsabilidade internacional em relação ao desgaste do patrimônio natural, uma postulação que incorpora debates realizados no decorrer da década de 1990. Trata-se de discussões desenvolvidas em fóruns como, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como ECO-92, realizada entre 3 e 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro, e a promulgação do Tratado para a Proscrição das Armas

Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), com as Resoluções números 267 (E-V), de 3 de julho de 1990, 268 (XII), de 10 de maio de 1991, e 290 (VII), de 26 de agosto de 1992, concluído na Cidade do México, em 1994.

A ECO-92 “constitui a plataforma em que pela primeira vez se defende a tese de que existe uma fatura ecológica a ser paga pelos países que, ocupando posições de poder, se beneficiaram da formidável destruição de recursos naturais” (FURTADO, 1992a, p. 77). A discussão contemplava o estilo de vida de populações dos países centrais e o modo de desenvolvimento difundido em todo o mundo por suas empresas privadas. Já no debate travado na Conferência do Tratado de Tlatelolco, foram definidas as responsabilidades dos países ricos perante a degradação do meio-ambiente e o uso de armas nucleares. No preâmbulo do documento referente ao Tratado, anuncia-se o interesse em: “um programa coordenado de desarmamento, a proibição total do emprego e da fabricação de armas nucleares e de todos os tipos de armas de destruição em massa” (Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, Preâmbulo, 1994).

Assim, entre os objetivos estratégicos da política de desenvolvimento proposta por Furtado, mais recentemente, destacam-se a responsabilidade social e ecológica. Na sua ótica, avançar em relação a esse aspecto representa mecanismo de promoção do desenvolvimento econômico e social.

\*

\*           \*

Estudar o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento, segundo Celso Furtado, é refletir sobre as origens do atraso econômico e social do Brasil e sobre as suas conseqüências para a economia e a sociedade. Isso nos permite avaliar a ação do Estado no que diz respeito à formulação de políticas de desenvolvimento frente à problemática nacional de subdesenvolvimento. Todavia, o debate de Furtado acerca do atraso do país, é permeado de referências à questão das desigualdades regionais. Trata-se de um importante tema da obra de Celso Furtado, que será abordado no próximo capítulo.



## **4 A QUESTÃO REGIONAL NA ÓTICA DE CELSO FURTADO**

O momento histórico do pós II Guerra Mundial proporcionou a Celso Furtado as condições que inspiraram a sua análise do problema do subdesenvolvimento. Por consequência, inspiraram igualmente a sua abordagem das desigualdades dos ritmos de desenvolvimento entre os territórios, seja entre nações, seja entre espaços regionais dentro do Brasil.

Seu esforço se dirigiu, inicialmente, ao entendimento do país, através da análise da sua formação histórica e dos condicionantes estruturais que essa herança havia deixado. Isso se refletiu na sua obra “Formação Econômica do Brasil” (FEB), de 1959, que resgata as características da integração dos estados brasileiros frente aos ciclos econômicos: do açúcar, no Nordeste; do ouro e diamante, em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso; e do café no Sudeste, no Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo, como também as peculiaridades das relações econômicas entre grandes regiões do país, especificamente entre o Nordeste e o Centro-Sul (FURTADO, 1987).

Posteriormente, as considerações realizadas pelo autor no nível nacional, tendo em vista a sua preocupação enquanto cidadão nordestino, transformaram-se em relatórios sobre os determinantes do subdesenvolvimento do Nordeste, sistematizando suas idéias e dando origem, num segundo momento, à SUDENE. Assim, pode-se dizer que, para Furtado, a questão regional nordestina derivou da questão histórica de formação do Brasil. Esse tema se constitui no objeto de estudo deste capítulo.

### **4.1 Celso Furtado: da questão regional brasileira à questão regional nordestina em termos históricos**

Os problemas e desequilíbrios regionais do Brasil remontam à história econômica, política e social do país, tendo maior expressão no século XIX, quando as regiões do Nordeste e da Amazônia são colocadas em evidência como áreas-problema pelo Império. A primeira região foi assim considerada em virtude das fortes secas, e a segunda, por causa da necessidade de controle do território (DINIZ, 2009). Nessa época, a problemática regional

estava “circunscrita no âmbito do discurso político e da tomada de decisões, as chamadas medidas de combate às secas do Nordeste” (CANO, 2010, p. 13).

Para o caso nordestino, foi criada a Comissão Imperial em 1877, em decorrência das secas que assolavam violentamente a região. Seu objetivo era analisar o problema e propor soluções. Todavia, as ações foram “limitadas e lentas” (construção de açudes que não solucionavam o problema, apenas beneficiavam os proprietários de terra), ocorrendo o aprofundamento do problema social da região. “Estima-se que, como consequência das secas e dos problemas sociais, tenha morrido entre 100 e 200 mil pessoas nas últimas décadas do século XIX” (DINIZ, 2009, p. 233). No tocante à Amazônia, foi criada a Superintendência de Defesa da Borracha, com a finalidade de proteger o mercado nacional frente ao asiático.

O Brasil Imperial do século XIX se desenvolvia e se integrava de acordo com os ciclos econômicos. Segundo Araújo (1999), na fase primário-exportadora, a produção era destinada à demanda externa, e dentre os principais produtos da pauta de exportação figuravam o açúcar, o minério, a borracha e o café. Assim, Furtado coloca que, nesse período, o Brasil apresentava-se como uma constelação de pequenos sistemas econômicos, unidos por vínculo político e ligados ao comércio internacional. “Eram pequenas feitorias de comércio externo que se distribuíam por este imenso território, com centros principais, como o do açúcar no Nordeste e o do café na região Centro-Sul” (FURTADO, 1959a, p.11).

Essas pequenas feitorias representavam “ilhas econômicas regionais”, bem localizadas, com dinâmicas autônomas decorrentes de sua produção. Essas dinâmicas, articuladas predominantemente para fora, impulsionavam a economia nessas regiões nos últimos decênios do século XIX e no início do século XX (ARAÚJO, 2000). Isso significa dizer que as condições do mercado externo é que definiam o comportamento dessas “ilhas”, uma vez que as relações entre elas eram tênues se comparadas às relações que mantinham com o sistema de produção externo (ARAÚJO, 2006).

Foi durante o período de transição do país, em 1930 de uma condição primário-exportadora para um perfil crescentemente industrial, passando a ter uma “economia nacional regionalmente localizada” (ARAÚJO, 2000, p. 72), que “a questão regional” surgiu com força na agenda dos debates sobre o desenvolvimento. Porém, a partir dos anos 1950, o Brasil mostrou tendência a se articular internamente de forma mais intensa, intensificando esse processo, sendo o comando da produção ditado pelo mercado interno. Com efeito, foi em

decorrência das interações entre as “ilhas econômicas regionais” que as desigualdades espaciais realmente ganharam visibilidade, nascendo, por assim dizer, a “questão regional brasileira” (ARAÚJO, 2006).

De acordo com Furtado (1959a), o processo de articulação entre as ilhas econômicas regionais deu-se em torno do mercado em constante expansão da região Centro-Sul, que tinha nas exportações de café o seu impulso de crescimento, organizador de uma industrialização ainda incipiente. Quando a economia açucareira entrou em crise, decorrente da desorganização do mercado mundial do açúcar, a sobrevivência do setor tornou-se possível graças à reserva de mercado na região Centro-Sul. Analogamente, o mesmo ocorreu com o ciclo da borracha, cujo declínio vinculou-se ao cultivo de seringais fora do Brasil. Nesse contexto, foi essencial a possibilidade de se apoiar no mercado do Centro-Sul: a borracha, que tinha a dinâmica de produção voltada à demanda internacional, passou a ser comercializada internamente. Quer dizer, o que aconteceu com o açúcar, que procurou o mercado interno para enfrentar a crise externa do setor, não representou processo exclusivo.

Segundo Diniz (2009), além das articulações realizadas entre as regiões, os efeitos de expansão e declínio das economias intensificaram os movimentos de ocupação territorial, reconfigurando o mapa regional brasileiro. No Nordeste, as crises açucareiras provocaram movimentos de deslocamento populacional para Ceará, Maranhão e Pará e, posteriormente, para a Amazônia, alargando a dimensão da ocupação territorial. Nesse período, é possível que aproximadamente 500 mil pessoas tenham se deslocado para a região amazônica em busca de melhores condições de vida vinculadas à extração da borracha (DINIZ, 2009).

No caso do ouro e do diamante, a necessidade de alimentos, animais de carga e couro fortaleceu a integração entre as regiões mineradoras, São Paulo, Oeste de Minas e o Sul do Brasil. Quanto ao café, sua expansão ocorreu de acordo com a procura das terras mais apropriadas ao cultivo do grão: Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Paraná. Furtado (1987) ainda ressalta que a introdução do trabalho livre, os efeitos de encadeamento da atividade cafeeira, os processos migratórios, a demanda de alimentos, insumos e matérias-primas e a expansão ferroviária, exerceram forte impacto na integração territorial do país.

A dinâmica acima mencionada, que impulsionou a integração das regiões até a década de 1950, tendeu a “unificar” o país economicamente. Todavia, esse movimento:

[...] trazia o germe dos problemas que hoje estamos enfrentando, pois reproduzia o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho que viciara todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias de matérias-primas (FURTADO, 1959a, p. 12).

Na medida em que as relações econômicas inter-regionais tornavam-se mais estreitas e o processo de industrialização evoluía, as desigualdades tenderam a se acentuar dentro do Brasil. “No momento em que essas articulações se montam é que a sociedade brasileira vai perceber que se haviam consolidado diferenciações regionais muito importantes e que determinadas regiões tinha uma dinâmica distinta de outras” (ARAÚJO, 2006, p. 21-22).

Diferentes autores contribuíram para o debate em torno desse assunto. Destaca-se Francisco de Oliveira, por exemplo, que entende que “a questão regional é, antes de tudo e sobretudo, o caso de uma unidade nacional mal resolvida” (OLIVEIRA, 1987). Para o sociólogo, as regiões brasileiras são resultado de processos históricos que marcaram diferentemente suas estruturas culturais, econômicas e sociais. Portanto, o autor acredita que, anteriormente às modificações da economia brasileira, com a chegada da indústria pesada na década de 1950, no governo de Juscelino Kubitschek (JK), já havia uma questão regional bem definida, isto é, profundas desigualdades socioterritoriais.

Todavia, é no limiar da segunda metade do século XX que se assiste no Brasil à emergência da problemática regional, com proeminência para a situação do Nordeste. A situação internacional estimulou, pode-se dizer, esse processo. De fato, como já assinalado neste estudo, no pós II Guerra Mundial surgiu uma série de políticas de reconstrução e de desenvolvimento, juntamente com reflexões teóricas, que resultaram na criação de instituições internacionais, como o BIRD, em planos de ajuda econômica, como o Plano Marshall, e no aprofundamento dos estudos sobre desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional e urbano, além de reflexões sobre planejamento econômico. Para Cano, (2010), foi em sintonia com esse espírito, vigente no pensamento internacional voltado às questões da promoção do desenvolvimento, que surgiu a CEPAL, destaque latinoamericano no trato com os impasses ligados ao enorme hiato existente entre nações ricas e pobres, reflexo das diferenças na inserção dos países no sistema de divisão internacional do trabalho.

Nesse mesmo período ganha terreno a chamada “ciência regional”, formulada principalmente pelas escolas francesa e americana. Entretanto, essas origens representavam

escassa possibilidade de utilização dos avanços teóricos e, sobretudo, das formulações de política para as especificidades do caso brasileiro. Assim, a inspiração dos pensadores nacionais, na reflexão sobre o tratamento da questão regional, veio com a CEPAL, que introduziu no debate a problemática da relação “centro-periferia” em fins da década de 1940. Celso Furtado bebeu nessa fonte, procurando elementos que lhe permitissem abordar problemas na dimensão nacional e inter-regional. Seus estudos deram ênfase ao Nordeste do Brasil, “dando origem” à questão regional nordestina.

De fato, como comenta Mallorquín (1998), a questão regional nordestina, especificamente, “origina-se” na obra de Furtado correspondente ao período que se estende entre os anos de 1958 (ano de graves secas na região) e 1964 (quando o economista foi exilado do país, com o início do governo militar): “Furtado puede considerarse, teóricamente hablando, como El creador de la problemática del Nordeste” (MALLORQUÍN, 1998, p. 206).

Tem-se, então, que a questão regional brasileira se caracteriza pelo estudo dos problemas regionais, particularmente das desigualdades de desenvolvimento. Tais problemas revelam-se como motivadores de ações governamentais dirigidas à criação de condições para o bem-estar social, bem como para um desenvolvimento econômico mais equilibrado espacialmente. Por isso, Furtado parte da formação da questão regional brasileira para derivar o tratamento da questão regional nordestina. Em seu discurso, as regiões Nordeste e Centro-Sul configuram os protagonistas centrais nesse debate, e no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN), aparecem sugeridas as bases para a tentativa de superar o subdesenvolvimento nordestino.

## **4.2 Examinando a questão regional como derivação da teoria do subdesenvolvimento: a inspiração furtadiana**

Para tratar da questão regional, Furtado, no cargo de chefe da Divisão de Desenvolvimento da Cepal, realizou vários estudos sobre essa problemática quando integrou o Grupo de Trabalho CEPAL/BNDE. Nessa ocasião, concentrou seus esforços na compreensão das relações entre a questão regional e a teoria do subdesenvolvimento,

utilizando como base analítica o arcabouço teórico cepalino em cuja concepção destacou-se Raúl Prebisch.

Entre 1959, ano de criação da SUDENE, e 1964, ano do golpe militar, quando Furtado buscou exílio após ser considerado uma ameaça política ao Estado, o economista aplica a teorização acerca do subdesenvolvimento nacional (como foi contemplado no capítulo anterior) à análise da problemática regional. Tal teoria envolveu, basicamente, a relação “centro-periferia” (cujos termos analíticos focavam, sobretudo, o desajuste à assimilação do progresso técnico junto à base produtiva social local) e a “deterioração dos termos de troca” (inexistência das vantagens comparativas do progresso técnico via sua transferência para a periferia, verificada com a queda dos preços dos produtos agrícolas paralelamente ao aumento dos preços dos produtos industrializados). Em outras palavras: os preços dos produtos básicos tendem sempre a cair em relação aos preços das mercadorias mais sofisticadas e o resultado para os países que dependem da exportação de commodities são crises externas decorrentes da queda do valor das suas exportações.

Quando as disparidades entre as regiões tornaram-se evidentes, após os movimentos de integração econômica nacional nos anos 1950 e da evolução da industrialização, Furtado utilizou a relação “centro-periferia” na abordagem dos vínculos entre as regiões Nordeste e Centro-Sul.

A região nordestina se caracterizaria por ter uma condição periférica, ou seja, por se mostrar especializada na produção de caráter rudimentar de matérias-primas, voltada para a exportação, com pouco emprego de tecnologia e com predominância de mão-de-obra não especializada. Já na região Centro-Sul, a produção industrial exibia maior presença, caracterizada por maior intensidade de tecnologia e mão-de-obra especializada, absorvendo a maior parte dos benefícios dos vínculos inter-regionais. Esse esquema analítico salientava que tais relações evocavam as interações do Brasil (economia periférica; produtora de matérias-primas), com os países desenvolvidos na Europa e América do Norte (detentores de alta tecnologia e produtores de bens industrializados), como foi mencionado anteriormente, no capítulo 2.

Dessa forma, o centro gerador de desenvolvimento, e ao mesmo tempo concentrador de renda, era a região Centro-Sul, que recebia grandes investimentos do governo para fortalecer a indústria. O Nordeste aparecia como “colaborador” dessa indústria, de forte presença no

Centro-Sul. Os investimentos dirigidos pelo governo ao Nordeste se caracterizavam mais pelo assistencialismo, quando ocorriam as secas. Segundo Pellegrino (2005): “Nesse quadro, as históricas disparidades socioeconômicas entre Nordeste e Sudeste seriam fortalecidas, gerando na região Nordeste, uma espécie de subdesenvolvimento do subdesenvolvimento da fase de plena industrialização nacional” (PELLEGRINO, 2005, p. 80).

As trocas comerciais entre tais regiões provocavam um duplo efeito de transferência de renda do Nordeste para o Centro-Sul, que impedia o processo de industrialização da região nordestina. Ou seja:

[...] o crescimento e a concentração industrial da região Centro-Sul, a política cambial protecionista e a manutenção de uma economia primário exportadora no Nordeste faziam com que este importasse bens industrializados do Centro-Sul, a preços mais altos que os do exterior, e exportasse matérias-primas e alimentos para este, Centro-Sul (DINIZ, 2009, p. 238).

A idéia é que esse duplo mecanismo de transferência de renda provocava um efeito sobre a economia nordestina análogo ao efeito entre países centrais e periféricos, caracterizado pela deterioração dos termos de troca.

Furtado entende que o processo de subdesenvolvimento do Nordeste é resultado da “formação histórico-estrutural particular e que ele só pode ser superado por transformações estruturais” (FURTADO apud DINIZ, 2009, p. 236). Esta conclusão com relação ao Nordeste, o economista a fez no tocante ao Brasil, quando afirmou que o processo de industrialização, desagregado de um planejamento estatal promotor de reformas nas estruturas do sistema - como reforma agrária e distribuição de renda - não seria capaz de quebrar o ciclo de expansão do subdesenvolvimento brasileiro. Esta foi a idéia de Furtado quando este propôs, por exemplo, a reforma agrária no Nordeste: romper com o subdesenvolvimento da região.

Outro ponto importante a ser tratado diz respeito à modernização, entendida por Furtado como situação em que ocorre satisfação de consumo para uma pequena demanda elitizada, sem correspondência com a tecnologia e as necessidades da maioria da população. Assim como no âmbito nacional, esfera em que se destacou uma elite que comandou as decisões de oferta do país, a presença de um grupo político forte no comando das decisões econômicas no Nordeste, ligado ao setor exportador ou ao aparelho estatal, assumiu os padrões de consumo

dos grandes centros, como a região Sudeste. Esses padrões eram incompatíveis com o nível de renda regional, favorecendo, em grande medida, o alargamento do hiato entre as camadas mais carentes da população e as mais abastadas. Por esse mecanismo, os excedentes da produção agrícola eram consumidos e não investidos, impossibilitando a sustentação de um processo de desenvolvimento (FURTADO, 1968).

Considerações nessa direção foram feitas por Furtado até o golpe de 1964, quando teve que obrigatoriamente deixar o país por questões políticas. Mas, nos anos 80, com o retorno do “profeta” - como coloca o professor Carlos Mallorquín em seu artigo “El pensamiento de Celso Furtado y La Problemática Del Nordeste Brasileño” (MALLORQUÍN, 1998) -, ocorre uma mudança no pensamento de Furtado.

Depois de passados quase vinte anos, o economista retorna ao Brasil e estuda o país após o milagre econômico, observando os impactos que o processo de modernização realizado durante a ditadura militar havia deixado. Ao olhar novamente para a região Nordeste, Furtado comenta em um dos seus primeiros depoimentos no Clube de Engenharia, no Rio de Janeiro: “É o espelho onde a imagem do Brasil se reflete com brutal nitidez” (FURTADO apud ARAÚJO; SANTOS, 2010, p. 30). E prossegue:

[...] o país tinha conseguido dar saltos, tinha conseguido modernizar-se, o Nordeste tinha conseguido se atrelar à dinâmica nacional, tinha conseguido industrializar-se, mas a miséria continuava intacta. A ‘cara’ do Brasil estava espelhada com muito mais força no Nordeste do que em outros lugares do país (FURTADO apud ARAÚJO; SANTOS 2010, p. 30).

Nesse período, logo após o regresso, Furtado “reexamina” a questão regional e argumenta que a manutenção da pobreza na região está condicionada ao “mau desenvolvimento” que esta conheceu entre os anos de 1960 e 1980. A industrialização nordestina configurou-se como uma extensão do sistema industrial do país, estando vinculada ao processo de produção ditado pelo Centro-Sul. Dessa forma, “o vínculo das empresas com a região limitou-se aos fluxos de salários e impostos estaduais a que dão origem” (PELLEGRINO, 2005, p. 119), justificando a escassa conexão com a população e o mercado do Nordeste. Com isso, o resultado mais satisfatório desse processo restringiu-se ao aumento de arrecadação do Estado.



Os laços da interatividade entre as regiões Nordeste e Centro-Sul, baseados na industrialização, não foram capazes de produzir as alterações necessárias ao desenvolvimento da região nordestina, agravando a tendência à pobreza. E, ainda que o Nordeste tenha alcançado um ritmo de crescimento próximo ao do Centro-Sul, esse desajuste entre a industrialização presente na região e as necessidades da sociedade (por exemplo, aumento da renda), explica a sustentação do subdesenvolvimento. Como coloca Wilson Cano ao comentar sobre os dados da desconcentração do parque industrial brasileiro, um processo registrado principalmente entre as décadas de 1970 e 1980: “os resultados muitas vezes são mais estatísticos do que efetivos” (CANO, 1998 apud CAVANI, 2006).

Outro aspecto levantado por Furtado, em relação tanto ao âmbito nacional quanto ao regional, tem a ver com a temática da dependência cultural. Trata-se de mais um reflexo da forma como ocorreu a industrialização na região. De acordo com Pellegrino (2005), tendo em vista que a indústria nordestina se revela como extensão das atividades produtivas do Centro-Sul:

[...] o Nordeste estaria, portanto, absorvendo valores culturais criados fora da região, que se traduzem na reprodução mimética de padrões de produção, comportamento e consumo surgidos em outro contexto econômico e cultural, sem a necessária correspondência nas bases materiais e necessidades da região. Trata-se do quadro de dependência cultural da região Nordeste para com o Centro-Sul do país, região igualmente dependente (em relação ao centro capitalista mundial) (PELLEGRINO, 2005, p. 121).

Esse cenário traduz-se em maior concentração de renda, bem como impulsiona a pobreza e a desigualdade da região Nordeste, tornando-se um forte entrave à superação do seu estado de periferia da periferia. De acordo com Furtado, “(...) o subdesenvolvimento do Nordeste constituiu-se como sombra do subdesenvolvimento do Brasil” (FURTADO apud PELLEGRINO, 2005, p. 125).

Assim, pode-se fazer uma analogia entre os determinantes do subdesenvolvimento nos moldes regionais, como outrora fora feito no âmbito nacional, de acordo com as proposições realizadas por Celso Furtado.

### **4.3 As relações entre o Nordeste e o Centro-Sul no cerne da questão regional nordestina: seguindo a trilha de Furtado**

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, cuja formação se deu historicamente através de um longo processo de integração política e econômica de regiões desarticuladas, o desenvolvimento regional foi ditado pelo avanço desigual da industrialização (FURTADO, 1959a).

Celso Furtado reconhece que, nas primeiras décadas do século XX, o Brasil se revela um “imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico” (FURTADO, 1960 apud ARAÚJO, 2010, p. 179). Para o autor o território, nessa época, está dividido em duas grandes partes assim caracterizadas: na primeira parte, correspondente à Amazônia, um enorme vazio demográfico e econômico; na segunda, dois sistemas econômicos autônomos se fazem presente - o sistema sulino (de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul) e o sistema nordestino (da Bahia ao Ceará).

O sistema sulino evoluiu, até a metade do século XX, através do processo de integração comercial com as demais regiões e estruturado por dois núcleos de atividade: o setor cafeeiro ligado ao comércio internacional e o setor industrial. Já no “Nordeste encontrava-se um sistema pouco integrado, sem ação de fatores estimulantes externos, com um nível de renda média com poucas possibilidades de gerar poupança necessária para acelerar o crescimento” (FURTADO, 1960 apud ARAÚJO, 2010, p. 180).

O ritmo de crescimento do Centro-Sul foi sensivelmente mais intenso que o da região Nordeste (FURTADO, 1959a). Araújo (2000) compreende que o período correspondente à primeira metade do século XX obedeceu à primeira fase do tema relativo à questão regional. Esta se estendeu, conforme a autora, dos anos 1920 aos anos 1970 e foi marcada por uma intensa concentração, caracterizada pelo comando da produção industrial localizada no Sudeste, especialmente no Estado de São Paulo.

Dessa forma, a industrialização do país “partiu” de São Paulo, com o ciclo do café, que dava sustentabilidade à indústria nascente através do excedente produzido pela cultura agrícola cafeeira. Sobretudo, pode-se dizer que o estado paulista era o centro dinâmico do sistema econômico nacional, e as demais regiões faziam a circulação das mercadorias. Isso

porque a economia cafeeira paulista foi a primeira a introduzir relações efetivamente capitalistas de produção (mão-de-obra assalariada) e a investir em infra-estrutura para beneficiar e escoar a produção do café, contribuindo decisivamente para iniciar a industrialização.

As demais regiões ou estavam em processo de decadência – como é o caso do Nordeste com o açúcar e o Norte com a borracha – ou tinham crescimento atrelado ao de São Paulo – como é o caso do Extremo Sul com as atividades tradicionais de alimentos, suprimentos e têxteis. O ritmo acelerado de crescimento da economia paulista imprimia crescimento aos estados periféricos (GOULARTI FILHO, 1996, p. 12).

O resultado da interação regional brasileira ilustra as desigualdades de desenvolvimento desse período, retratando o papel de centro dominante em que aparece o estado paulista e sua região à frente das demais unidades federativas do país: “(...) na medida em que se vai internalizando a vida econômica, vai se fazendo essa articulação interna, e uma região vai assumindo esse papel de comando, as diferenças de produtividade vão ficando muito claras” (ARAÚJO, 2000, p. 74).

Em 1950, o Brasil tinha 60% da população vivendo no campo e, aproximadamente, 30 milhões de brasileiros dependiam da economia agrária. Dessa forma, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), decide modernizar o país, lançando o Plano de Metas. O plano trouxe um novo cenário acerca da produção industrial do país. Segundo Cavani (2006):

Por um lado, intensificou-se a concentração econômica em São Paulo, mas, por outro, tornou-se necessária uma maior complementaridade entre as bases de recursos naturais e produtivas. Isto estimulou o desenvolvimento de outros espaços do país e a integração produtiva (CAVANI, 2006, p. 19).

O plano, ao tratar do Nordeste, teve como suporte técnico o documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, de 1959, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que buscava as soluções para o tratamento da problemática nordestina. O relatório do GTDN não contou com a assinatura de seu mentor. A razão é que, na época, Furtado despontava como uma ameaça aos olhos dos proprietários de terra, pois entre suas idéias estava a reforma agrária da região, que possibilitaria uma melhor

utilização dos recursos naturais pela população. Porém, para que o documento fosse aprovado pelo Congresso, atribuiu-se a autoria ao GTDN, que possuía uma composição altamente técnica e conservadora e, portanto, tolerada pela elite regional (CANO, 2000).

Para Cano (2000):

[...] o diagnóstico contido no documento GTDN tem uma abordagem histórica realçando o enorme desnível entre a região Nordeste e o Centro-Sul, apontando o grave fato de que esse processo de diferenciação era cumulativo, tendendo pois a perpetuar e ampliar as diferenças (CANO, 2000, p. 107).

O relatório procurou salientar alguns pontos importantes. Entre eles, que a política hidráulica até então adotada pelo governo, “ao invés de atenuar as conseqüências econômicas e, sobretudo as conseqüências sociais da seca, as exacerbava” (ARAÚJO, 2006, p. 24). Pois, na medida em que salvava o gado e protegia a pecuária, que era o grande negócio dos proprietários da região - e não estava destinada à produção familiar e nem à maioria da população, que era constituída por pequenos produtores rurais sem terra, vivendo nos grandes latifúndios agropecuários e apresentando tendência de crescimento demográfico -, ampliava-se o impacto social da seca quando esta ocorria. Furtado, então, inverte o argumento das elites regionalistas nordestinas, ao falar que a seca não era a responsável pelo flagelo do povo. Na verdade, era a política regional que estava por trás da questão.

O documento do GTDN ainda trazia a questão do ritmo desigual de crescimento da economia nordestina, que, em média, era inferior ao da economia do Centro-Sul. Conjuntamente, estava ligada a esse movimento a tendência histórica de atraso da economia nordestina, ampliada através das políticas públicas de desenvolvimento realizadas durante as décadas de 1940 e 1950 (anteriores ao Plano de Metas), que tinham sido ineficazes no atendimento das necessidades da região nordestina (FURTADO, 1981). Para Pellegrino, de fato, a política do governo federal desse período seria marcada por maciços subsídios aos “investimentos industriais (decorrentes da política de controle de importações), favorecendo amplamente a região Centro-Sul, em especial São Paulo, e inibindo o desenvolvimento da região Nordeste” (PELLEGRINO, 2005, p. 99).

As disparidades nos níveis de produção e de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul refletiam, segundo aquelas análises, a natureza das relações econômicas entre ambas as regiões. A característica principal seria a existência de um duplo fluxo de renda, com sinais contrários: enquanto o setor privado atuava “contra” o Nordeste transferindo muitos investimentos para o Centro-Sul em busca de melhores oportunidades de negócio, o setor público atuava a favor da região nordestina. Todavia, na maioria das vezes, as inversões para o Nordeste ocorriam nos períodos de seca e diminuía em outras épocas, denotando o caráter assistencialista das ações do governo, em vez de funcionarem como promotoras do desenvolvimento da região.

Para o GTDN, essas constatações tornaram evidente o abandono da região nordestina pelo governo federal. O Nordeste amargava a condição de órfão de incentivos para a economia local, contrastando principalmente com o Centro-Sul. Isso representaria, assim, uma relação interna de “centro-periferia”, o centro produzindo bens industrializados, e a periferia, basicamente matérias-primas (FURTADO, 1981).

Essa relação “centro-periferia” estaria baseada na deterioração dos termos de troca entre as regiões, apontando, com o passar do tempo, para um cada vez menor poder de compra da região nordestina. O GTDN enfatiza, por exemplo, que no período compreendido entre 1948-1956, o saldo das exportações do Nordeste perde poder de compra ao adquirir do Sudeste aquilo que poderia ser importado de outros países a custos inferiores. Tal situação estaria baseada na política do governo de proteção e estímulo à industrialização do Sudeste, que não permitia a importação de produtos que naquele momento passam a ser produzidos no Brasil (PELLEGRINO, 2005). E ainda:

[...] trata-se de um intercâmbio entre regiões de um mesmo país que tende à criação de desigualdades, dada a natureza dos produtos envolvidos na relação e a postura do Governo Federal para com a produção (e o desenvolvimento) de uma das regiões em questão (PELLEGRINO, 2005, p. 100).

Esse tipo de análise salienta que o Nordeste passa a ser o provedor de matéria-prima para a produção manufatureira do Centro-Sul no período de grande dinamismo econômico que foi a década de 1950, sobretudo no Estado de São Paulo, criando um fosso de desigualdades entre as duas regiões. Para Pellegrino (2005):

O Nordeste do final da década de cinquenta, segundo Furtado, possui os elementos básicos da configuração de uma economia periférica e subdesenvolvida: um mercado interno frágil, uma profunda dependência do setor externo para a geração de dinamismo na economia local, e uma parte considerável da população ligada ao setor de subsistência (PELLEGRINO, 2005, p. 102).

Segundo dados da SUDENE, como a indústria nordestina possui um menor grau de intensidade tecnológica (reflexo da trajetória da industrialização no Brasil), sua especialização acabou incidindo na exportação de componentes, matérias primas e manufaturados com menor grau de elaboração. Em contrapartida, a região tornou-se importadora de produtos manufaturados com maior grau de elaboração, como máquinas e alimentos industrializados. As tabelas 4 e 5 mostram, respectivamente, os 15 produtos mais importantes do comércio interregional brasileiro, exportados e importados pela região Nordeste, entre o período de 1976, na fase de implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (posterior, portanto, ao milagre econômico), e 1999, com a política de abertura da economia brasileira durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, no intuito de comparar a participação dos diversos tipos de itens no decorrer desses anos. Embora distante, temporalmente, do que ocorria nos anos 1950 – período sobre o qual se fala nos parágrafos anteriores –, a parte da tabela referente a 1976 reflete uma estrutura de exportações que evoca o quadro até aqui descrito.

**Tabela 4 Principais Produtos na Pauta de Exportações Interregionais do Nordeste entre 1976 e 1999 [participação (%)]**

<b>Ano de 1976</b>	
Algodão	11,92%
Ferro Fundido e Aço	8,34%
Alumínio	6,21%
Máquinas e aparelhos Elétricos e Objetos Destinados a usos Eletrônicos	5,48%
Produtos Químicos Orgânicos	4,51%
Vestuários e seus Acessórios, de Tecidos	3,89%
Têxteis Sintéticos e Artificiais, Descontínuos	3,48%
Madeira e Manufatura de Madeira, Carvão Vegetal	3,42%
Têxteis Sintéticos e Artificiais, Contínuos	3,25%
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos	3,10%
Borracha Natural ou Sintética; Substituto da Borracha	2,85%
Extratos Tanantes e Tintoriais, Taninos e seus Derivados, Matérias Corantes, Tintas e Vernizes	2,74%
Combustíveis Minerais, Óleos Minerais e produtos de sua Destilação; Matérias Betuminosas; Ceras Minerais	2,58%
Fumo	2,24%
Produtos Químicos Inorgânicos; Compostos Inorgânicos ou Orgânicos de Metais preciosos, de Elementos radioativos	1,93%
<b>Total</b>	<b>65,94%</b>
<b>Ano de 1999</b>	
Fabricação de produtos químicos	34%
Metalurgia Básica	7%
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	7%
Comércio por atacado e intermediário do Comércio	6%
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	4%
Fabricação de artigos de borracha e plástico	4%
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas e comércio a varejo de combustíveis	4%
Fabricação de produtos têxteis	4%
preparação de couro e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	3%
Fabricação de Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3%
Transporte Terrestre	3%
Comércio Varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos	3%
Fabricação de Coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	3%
Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	2%
Fabricação de móveis e indústrias diversas	2%
<b>Total</b>	<b>89%</b>

Fonte: SUDENE

A tabela 4 mostra que o algodão foi o principal item de exportação do Nordeste em 1976, revelando a importância da indústria têxtil na região. Porém, houve um declínio da produção do algodão durante o período analisado (1976-1999). Segundo Sousa e Hidalgo (2009), um dos fatores de grande relevância do declínio foi o avanço da tecnologia dos equipamentos utilizados pela indústria têxtil, de um modo geral. Foi lançado, no período, um novo tear, para cujo uso não havia diferença entre a utilização do algodão de fibra longa (nordestino), de maior qualidade e o de fibra curta, produzido no Sudeste, na confecção de tecidos a base de algodão. Além disso, a crise do setor na região nordestina também foi causada pela competição representada pelo uso das fibras sintéticas e pelo surgimento da praga do bicudo nas plantações de algodão. Desta forma, o produto nordestino perdeu competitividade no mercado.

Conjuntamente com a crise do algodão, o setor têxtil sofreu, entre 1960 e 1970, graves dificuldades. Segundo Araújo (2006), a construção da rodovia Rio-Bahia teve um papel arrasador para a indústria têxtil do Nordeste já em 1950, com o Plano de Metas. “Quando JK, com a Rio-Bahia, liga o mercado do Nordeste com o mercado do Sudeste, nos anos 50, a produção têxtil de São Paulo invade o Nordeste. Nessa hora, a competição inter-regional passa a ser destrutiva em relação ao Nordeste” (ARAÚJO, 2006, p. 23). Além disso, o alto grau de obsolescência dos equipamentos fez com que fossem fechadas várias unidades produtivas, diminuindo a atividade na região.

Todavia, transformações mais recentes na indústria brasileira mostram uma transferência das plantas da indústria têxtil do Sul e Sudeste em direção ao Nordeste. Mas, apesar de todos os investimentos e das perspectivas positivas do setor têxtil nordestino, tendo em vista fatores competitivos como mão-de-obra barata, este representou apenas 4% do total das exportações inter-regionais do Nordeste em 1999. E o algodão, no mesmo ano, nem figura na pauta de exportações da região, sendo substituído pela fabricação de produtos químicos: “essa alteração significativa do principal item da pauta ocorreu por conta da instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari, que atualmente (2010) é um dos principais pilares da produção de bens intermediários do Nordeste” (SOUSA; HIDALGO, 2009, p. 24).

Segundo dados do site do Comitê de Fomento Industrial de Camaçari ([www.coficpolo.com.br](http://www.coficpolo.com.br)), as principais linhas de aplicação dos produtos petroquímicos e químicos referem-se aos plásticos, fibras sintéticas, borrachas sintéticas, resinas e pigmentos.



Depois de transformados, os produtos químicos e petroquímicos resultam em embalagens, utilidades domésticas, mobiliário, materiais de construção, vestuário, calçados, componentes industriais (indústria eletrônica, de informática, automobilística e aeronáutica), tintas, produtos de limpeza (detergentes), corantes, medicamentos, defensivos agrícolas e fertilizantes. Além disso, o Pólo também tem participação na fabricação de automóveis (presença da fábrica da Ford, a partir da transferência do projeto desde o Rio Grande do Sul), pneus, celulose solúvel, cobre eletrolítico, produtos têxteis (nylon e poliéster), fertilizantes, bebidas, dentre outros.

O segundo item da pauta de exportações foi o ferro fundido e aço, sendo que 87% das exportações nordestinas desse produto foram destinadas ao Sudeste. A Bahia foi a maior exportadora de ferro fundido e aço do Nordeste em 1976, seguida dos estados de Pernambuco e Ceará.

Em 1999, a metalurgia básica também foi o segundo item da pauta de exportações inter-regionais nordestinas, o que reforça a intensa representatividade dessa atividade no período. Segundo Sousa e Hidalgo (2009), tais resultados foram incentivados, principalmente, pelos segmentos produtores de commodities, como os setores siderúrgico e metalúrgico, em decorrência do aumento da demanda externa e dos preços no mercado internacional. O principal estado na participação da exportação da produção metalúrgica nordestina é o Maranhão. Nesse estado houve altos investimentos realizados por empresas estatais e multinacionais no setor de exploração do minério de ferro, sobretudo, com exploração de ferro gusa, alumínio e manganês. “Com a conclusão do Corredor de Exportação Norte, em 1992, a produção passou a ser escoada por estradas de ferro operadas pela Vale do Rio Doce, com destino ao Porto Madeiras, em São Luis” (SOUSA; HIDALGO, 2009, p. 26).

Além disso, a implantação do Programa “Grande Carajás”, pela Companhia Vale do Rio Doce, de 1979 a 1986, comportou expressivos investimentos em instalações no Porto de Madeira, em minas, infraestrutura e, principalmente, na construção de uma ferrovia de 390 km., conhecida como Estrada de Ferro Carajás, a qual foi determinante para o desenvolvimento da atividade metalúrgica no Maranhão.

Na tabela 5, são descritos os 15 principais itens de importação do comércio inter-regional do Nordeste no mesmo período, de 1976 e 1999.

**Tabela 5 Principais Produtos na Pauta de Importações Inter-Regionais do Nordeste entre 1976 e 1999 [participação (%)]**

<b>Ano de 1976</b>	
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Inst. Mecânicos	10,90%
Veículos, Tratarores e outros veículos terrestres	10,12%
Máquinas e aparelhos Elétricos e objetos de uso eletrotécnico	6,75%
Ferro Fundido a Aço	6,47%
Algodão	3,98%
Produtos Farmaceuticos	3,83%
Borracha sintética e natural, substituto da borracha e Manufatura de Borracha	2,84%
Móveis, mobiliário médico-cirúrgico, Colchoaria e semelhantes	2,66%
Matérias Plásticas Artificiais, Ésteres e Ésteres de Celulose, Resinas Artificiais	2,45%
Vestuários e seus Acessórios, de tecidos	2,31%
Leite e Produtos lácteos; Ovos de Aves; Mel Natural	2,23%
Tecidos e Artigos de Malharia e Ponto de Meia	2,15%
Papel Cartolina e Cartão; Manufaturas de Pasta de Celulose de Papel, de Cartolina e de Cartão	2,02%
Carnes e Miúdos Comestíveis	1,69%
Calçados, Perneiras, Poláinas e Artigos Semelhantes; Partes destes Artigos	1,42%
<b>Total</b>	<b>61,82%</b>
<b>Ano de 1999</b>	
Fabricação de Produtos alimentícios e bebidas	14%
Comércio por atacado e intermediários do comércio	13%
Fabricação de Produtos Químicos	11%
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	9%
Fabricação de Máquinas e equipamentos	6%
Comércio Varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos	4%
Fabricação de produtos têxteis	4%
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	4%
Fabricação de artigos de borracha e plástico	3%
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicação	3%
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3%
Metalurgia Básica	2%
Fabricação de móveis e indústrias diversas	2%
Transportes terrestres	2%
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	2%
<b>Total</b>	<b>82%</b>

Fonte: SUDENE

De acordo com a tabela 5, o setor de máquinas e equipamentos possui grande representatividade na pauta de importações inter-regionais nos anos entre 1976 e 1999. Isso reflete a maior concentração dessa indústria no eixo Sudeste-Sul do país. Todavia percebe-se uma queda de 10,9%, em 1976, para 6% em 1999. Segundo Sousa e Hidalgo (2009), essa queda aconteceu em decorrência da abertura comercial nos anos 90, que facilitou importações desses produtos desde outros países.

#### **4.4 A política industrial e os contornos da dimensão demográfica presente nas relações regionais: fluxos migratórios do Nordeste para o Centro-Sul**

Uma proposta polêmica defendida por Furtado durante os anos 1960 era a de que o acelerado crescimento econômico do Sudeste teria sido impulsionado pelo atraso do Nordeste. Uma de suas bases analíticas foi o trabalho de Hirschman (1961), para quem a evolução do caso nordestino poderia ser analisada tomando-se como inspiração a teoria regional de Gunnar Myrdal (1958), segundo a qual os denominados “pólos de crescimento” produzem efeitos de polarização, atuando como uma bomba de sucção de investimentos e mão-de-obra qualificada, e desencadeando, por conta disso, ondas de desequilíbrios em outras regiões, que sofrem a “drenagem” dos seus principais recursos. O papel dessa perspectiva analítica fica amplamente sugerido quando Celso Furtado compara a trajetória cumprida realizada pelo Sudeste vis-à-vis à região nordestina.

De acordo com Pellegrino (2005), Furtado pretendia criar pólos de crescimento com “efeitos fluentes” no Nordeste para compensar os efeitos de “drenagem” causados pelo Sudeste. Ou seja, pensava utilizar como base analítica e como fundamento de propostas a teoria dos pólos de Perroux, que contempla um crescimento econômico regional, produzindo desenvolvimento, através de espirais ascendentes de evolução que possam neutralizar ou superar os processos declinantes estudados por Myrdal. A criação de um órgão comprometido com a geração do desenvolvimento necessário na região árida do país, a SUDENE, deveria representar um instrumento importante para isso.

Segundo Araújo (2006), Furtado, ao observar o modelo desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek, particularmente no tocante à integração comercial e econômica do país,

percebeu que a política adotada mostrava-se interessante para a industrialização, de um modo geral. Mas, do ponto de vista da dimensão espacial do desenvolvimento, essa política acenava com a ampliação das desigualdades regionais:

A política comercial era ótima para fomentar a indústria, mas para o Nordeste ela era perversa; a política de investimentos era ótima para aumentar a dinâmica da economia nacional, mas para o Nordeste ela era inexistente. Assim o conjunto da política juscelinista focava exageradamente o objetivo de consolidar o Brasil como um país industrial (ARAÚJO, 2000, p. 76).

O conjunto de medidas do governo concentrava seus esforços na indústria e, conseqüentemente, em São Paulo, não incorporando a questão regional brasileira no plano de ação. Portanto, era um tipo de política com grandes lacunas em relação ao que se necessitava no Nordeste.

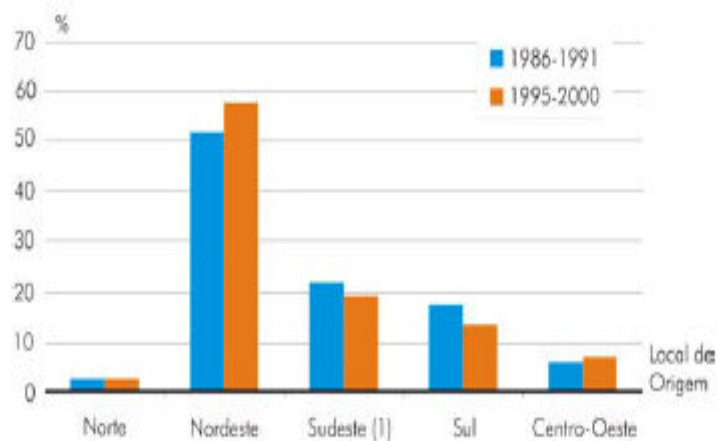
Conjuntamente, havia a hegemonia das elites agrárias, as quais impediam, através de pressão política, que se avançasse de fato no equacionamento do problema do Nordeste como região atrasada econômica e socialmente. Furtado constatou que não era o problema da falta de recursos financeiros oriundos do Estado que, de fato, impedia a transformação naquela região. O verdadeiro entrave era a falta de vontade política em acabar com a “Indústria da Seca” (historicamente geradora de votos nos períodos eleitorais), situação que agravava cada vez mais as condições da população nordestina.

Os estados que se encontravam próximos a São Paulo absorveram os efeitos de irradiação do processo de acumulação de forma positiva, pois passaram a ser parte integrante da dinâmica de negócios paulista, como ocorreu com Minas Gerais, Santa Catarina e Rio de Janeiro. Já os mais distantes sofreram efeitos de destruição, como no caso da Amazônia e do Nordeste.

Em face dos efeitos negativos do crescimento polarizado na região Centro-Sul, agravava-se a escassez de emprego na região nordestina. Isso resultava em manutenção da corrente migratória, principalmente na direção dos grandes centros urbanos, como a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Nesses centros, “se definiu uma estrutura social que comporta todo um estrato inferior de nordestinos, subsistema cultural em parte submerso e com precária proteção social” (FURTADO, 1981, p. 15).

Esse movimento prevaleceu fortemente até os anos 80, quando se iniciou um processo de “emigração” da RMSP para o Nordeste. Refere-se aqui aos chamados “fluxos de retorno”, amparados pelas políticas de incentivo ao investimento industrial da região nordestina. Nesse período, surgem novas configurações regionais no Nordeste, entre elas espaços produtivos modernos como o Complexo Petroquímico de Camaçari (BA), o Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza (CE), o Complexo Mínero-metalúrgico de Carajás (MA), o Pólo Agroindustrial de Petrolina (PE)/Juazeiro (BA), a fruticultura do Rio Grande do Norte e a pecuária intensiva no Agreste pernambucano (OLIVEIRA; JANNUZZI, 2005).

Todavia, segundo informações do Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), de São Paulo, na década de 90, a RMSP continuou sendo o pólo de atração da migração nordestina, embora tenha se iniciado um processo de emigração de residentes do estado paulista para outras regiões. O gráfico 1 mostra as relações descritas acima, de migração interestadual, evidenciando o fluxo originado nas regiões do Brasil com destino ao Sudeste durante o período que se estende entre 1986-1991 e 1995-2000.



**Gráfico 1 Migrantes interestaduais, segundo Local de Origem (em %) para o Estado de São Paulo nos anos de 1986-1991 e 1995-2000**

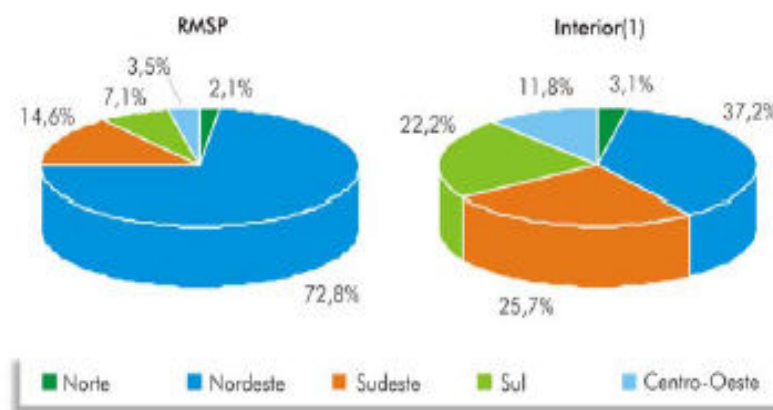
Fonte: IBGE e SEADE

(1) Considerou-se a Região Sudeste, exceto o Estado de São Paulo

De acordo com o gráfico 1, a diminuição do volume de migrantes interestaduais que chegaram ao Estado de São Paulo entre 1995-2000 não está vinculada à redução dos fluxos

procedentes do Nordeste. De fato, São Paulo permaneceu como o principal destino desses fluxos e a migração de nordestinos manteve-se em níveis semelhantes em ambos os períodos (1986-1991) e (1995-2000). Verificou-se, inclusive, um aumento da participação relativa dos nordestinos no total de migrantes para o estado: de 51,7% entre 1986-1991 para 57,7% entre 1995-2000, diante da redução dos fluxos do Sudeste e do Sul. Sobressaíram-se os procedentes dos Estados da Bahia (22,7%), Minas Gerais (14,6%), Pernambuco (10,7%) e Paraná (10,7%).

O gráfico 2 mostra a relação de migrantes interestaduais segundo o local de origem com destino à RMSP e ao interior do Estado de São Paulo, durante o período de 1995 à 2000. Evidencia-se a importância da RMSP como principal destino dos deslocamentos interregionais no Brasil.



**Gráfico 2 Migrantes Interestaduais, segundo Local de Origem (em %) RMSP e Interior - 1995-2000**

Fonte: Fundação IBGE. Censo Demográfico do Estado de São Paulo.

(1) Refere-se ao Estado de São Paulo, excluindo-se a RMSP.

Nota-se, de acordo com o gráfico 2 e os dados do SEADE, que no período 1995-2000, prevaleceram na RMSP, os fluxos desde o Nordeste (72,8%), principalmente os originários de Bahia (29,1%) e Pernambuco (14,1%), vindo a seguir os procedentes de Minas Gerais (10,2%). Comparando os dados da RMSP com os do interior do estado, houve uma participação menor de fluxos originários do Nordeste (37,2%), sendo um pouco mais expressivos os fluxos do Sudeste (25,7%) e do Sul (22,2%). Contudo, houve o predomínio

dos fluxos originados dos estados de Minas Gerais (20,5%), Paraná (19,1%), Bahia (13,9%) e Pernambuco (6,2%).

Dados do SEADE apontam que há também um fluxo inverso de migração inter-regional no Brasil, ou seja, o Sudeste apresentando-se como origem dos fluxos de migração com destino à outras regiões do país. No período compreendido entre 1995-2000, aproximadamente 880 mil pessoas deixaram o Estado de São Paulo. Os locais preferenciais de destino dos migrantes foram os estados de Minas Gerais (22,8%), Paraná (14,8%), Bahia (12,0%) e Pernambuco (6,6%).

Outro aspecto importante é que, entre os migrantes que saíram do Estado de São Paulo e foram para o Nordeste (325 mil pessoas), praticamente 62% (200 mil pessoas) eram migrantes nordestinos na condição de retorno aos seus Estados de nascimento e 26,5% (86 mil pessoas) correspondiam a deslocamentos de paulistas (pessoas nascidas no próprio Estado de São Paulo). Uma das alternativas para explicar esse movimento de saída de paulistas (além da instalação de grandes complexos industriais na região Nordeste como fora dito anteriormente), pode ser a mudança física de algumas empresas, procurando baixar os custos de produção, tendo em vista, por exemplo, a redução do custo com mão-de-obra.

Um caso de destaque, que está despertando o interesse de muitas confecções anteriormente situadas em São Paulo e de empresários norte-americanos e europeus, é o pólo têxtil do Ceará. Tais empresários terceirizam sua produção ao contratar cooperativas na região que não possuem vínculos empregatícios com seus trabalhadores, diminuindo os custos da produção. É o que acontece com grandes grifes de luxo internacional, como a “Diesel” e a “Donna Karan”. Segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 13 de novembro de 2005, “o Nordeste globalizou-se graças à sua mão-de-obra barata e à proximidade do hemisfério Norte” (LIMA, 2005). Os custos baixos de produção e a logística na distribuição para a exterior encontrada no Ceará o tornam um expoente no ramo de confecções no Brasil. De acordo ainda com a reportagem,

[...] dizer que o Ceará é a China brasileira pode não ser exatamente um devaneio [...] tudo começou com o deslocamento da indústria têxtil do Sul do país para o Nordeste. E, não foi um movimento automático, de forças de mercado. O governo

local deu incentivos fiscais e preparou a mão-de-obra, sem falar dos ajustes tecnológicos (LIMA, 2005, p. 1).

Dessa forma, pode-se perceber que o Nordeste apresenta-se como uma grande colcha de retalhos. No litoral, como a atração de investimentos, tanto privado como público, é mais intensa, acaba despertando também o fluxo migratório oriundo de outras regiões, como o caso anteriormente descrito das confecções no Ceará. No interior nordestino, precisamente na região do sertão, ocorre exatamente o contrário: poucos investimentos e o abandono da região pela população que ao fugir da seca, dá origem aos fluxos migratórios para outras partes do Brasil, predominantemente para o Estado de São Paulo. Assim, pode-se dizer que há muitos Nordestes. Há várias faces de diferentes realidades que juntas geram a difícil equação da questão regional nordestina.

\*

\* \*

Para tratar a questão regional nordestina e a sua relação com a teorização acerca do binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento ilustrados neste capítulo, Furtado idealizou um órgão que estaria comprometido com o projeto de desenvolvimento do Nordeste brasileiro, buscando melhorar as condições de vida da população: a SUDENE. As propostas do economista para vencer o subdesenvolvimento, ficaram expressas em quatro Planos Diretores que serão descritos no próximo capítulo e que servirão de base para analisar a atualidade do pensamento de Celso Furtado quando este se propôs a pensar em desenvolvimento regional no Brasil.



## **5 OPERAÇÃO NORDESTE: AS PROPOSTAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA TRAJETÓRIA DA SUDENE**

Celso Furtado procurou, ao longo de sua carreira como economista e pensador do desenvolvimento, os determinantes da condição periférica do Brasil e, particularmente, da região de que era filho, o Nordeste. Assim, ajudou a formular, em conjunto com a CEPAL, importantes elementos de elaboração teórica sobre o subdesenvolvimento latinoamericano, voltando o seu olhar especialmente para os problemas do seu país. Sobre esse esforço de Furtado já se falou anteriormente nesta monografia.

Mas Celso Furtado não restringiu a sua ação à elaboração teórica. Também como já assinalado, em resposta às urgências da região nordestina, que estava atrelada ao Centro-Sul sob a relação de domínio de estilo “centro-periferia”, conforme o seu esquema analítico, o economista paraibano cria a SUDENE no final dos anos 50, buscando impulsionar a economia do Nordeste e promover o desenvolvimento regional. Para tanto, fez estudos focados no tema dos desequilíbrios regionais consubstanciados no documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN) e, posteriormente, no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO). Sobretudo – e este é o assunto deste capítulo -, lançou algumas propostas cujo objetivo era viabilizar o desenvolvimento da região. Hoje, 50 anos após os estudos do GDTN, suas propostas persistem na agenda dos debates sobre planejamento regional, sobretudo da região Nordeste.

### **5.1 O Conselho de Desenvolvimento do Nordeste – CODENO e a Lei de Irrigação**

A instalação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) realizou-se em 25 de abril de 1959, representando oportunidade para que o presidente Juscelino Kubitschek assumisse que a região Nordeste exibia problemática que carecia de equacionamento a ser desencadeado rapidamente. Nessa data foram apresentados planos de obras a serem realizados no futuro. Mas dependia-se de que o Congresso Nacional criasse uma nova instituição sob

cuja responsabilidade pudesse ocorrer a execução desses planos. A partir daí, começou a “transformação do Nordeste” (FURTADO, 1989).

As reuniões do Conselho foram objeto de freqüente registro da imprensa. Contavam com a participação de governadores dos Estados Nordestinos, que lá estavam para garantir os seus interesses e também para alertar sobre os problemas vividos por seus estados, e de membros de instituições nacionais e regionais vinculadas ao governo federal, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Ministério da Educação e o Ministério da Guerra, entre outros. Furtado ocupou a presidência do CODENO até o golpe militar de 1964 (FURTADO, 2009, p. 223-224).

Todos os participantes pareciam imbuídos dos mesmos propósitos. Mostrar os problemas ou levantar soluções era, assim, forma de atrair a atenção das autoridades da região e do país. Outra forma de ação do novo órgão implicou enviar missões técnicas aos Estados. Furtado relata como segue essa trajetória:

Em pouco tempo, passamos à constituição de um grupo misto reunindo autoridades monetárias, fiscais e incumbidas do registro de câmbio, da redução de tarifas alfandegárias e da concessão de licenças para importação de equipamentos, a fim de tratar prioritariamente dos projetos nordestinos (FURTADO, 1989, p. 61-62).

Assim, foi possível coletar várias informações para uso na elaboração do Plano Diretor Plurianual, que cuidaria dos “empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região” (CARVALHO, 1979, p. 173). Além do mais, através do Conselho Deliberativo, os governadores tomavam conhecimento da realidade de outros Estados. O debate público sobre os problemas regionais repercutia na imprensa local e não apenas nas grandes capitais do Centro-Sul. Dessa forma, o órgão antecedeu a futura SUDENE, cujo projeto estava em tramitação no Congresso Nacional.

Com a articulação dos governadores conseguida no âmbito do Conselho, havia a necessidade de se dar um novo passo na Operação Nordeste. Esse passo adiante dizia respeito à Lei de Irrigação. Segundo Furtado (2009), essa lei serviria como plano piloto para a reforma agrária no Nordeste, tendo sido aprovada por unanimidade pelo Conselho.

Essa questão revelava-se fundamental, pois, para Furtado (1989), o intenso debate sobre a industrialização da região deixava de lado o real problema vivido pela população nordestina: a questão da agricultura. Quer dizer, a reforma agrária permanecia como um latente imperativo. Para Furtado, o enfrentamento desse problema:

[...] começaria por contestar a utilização das terras úmidas do litoral, secularmente monopolizadas pelos latifundiários do açúcar. Bastaria que parte dessas terras fosse destinada à produção de alimentos, e teríamos uma melhor base para projetar atividades criadoras de empregos urbanos (FURTADO, 1989, p. 62).

Todavia, a Constituição Federal fechava todos os canais de acesso a um começo de reforma agrária. Naquele período, ocorrera uma nova expansão do mercado internacional açucareiro, com a abertura do protegido mercado dos Estados Unidos para a produção nordestina. Dessa forma, qualquer possibilidade de liberação das terras para o cultivo de alimentos permanecia esquecida. Em outras palavras: “O Nordeste aferrava-se à sua vocação colonial” (FURTADO, 1989, p. 62). Sobre os impasses ligados ao projeto de Lei de Irrigação, Furtado (2009) assinala que o seu conjunto “demonstra a resistência a mudanças, mesmo que parciais, na estrutura fundiária e a composição majoritária de conservadores no Congresso Nacional, fortemente articulados para obstruir qualquer iniciativa de redistribuição de terras” (FURTADO, 2009, p. 228).

Frente a esse impasse, o olhar dos técnicos voltou-se para as potencialidades do Rio São Francisco. O Conselho obteve o apoio do Fundo Especial das Nações Unidas, que concedeu um empréstimo de US\$ 974 mil dólares para o desenvolvimento da irrigação na porção média do rio, onde já estava instalada a hidrelétrica de Paulo Afonso I. Foi a partir desse instante que se lançou o primeiro projeto importante de irrigação no Nordeste.

As instituições criadas anteriormente ao projeto, apenas buscaram amenizar os problemas que eram gerados em períodos de seca. Entre elas figuraram: a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas, criada em 1909, dando origem ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em 1936; o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933, que tinha 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 do álcool industrial; a Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (CHESF), criada em 1945, cuja função era realizar o aproveitamento industrial da energia hidráulica do Rio São Francisco, dando origem em 1948 à Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), que tinha como função organizar o plano geral de aproveitamento do Vale do São Francisco. Mais tarde, em 1952, fundou-se o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), cuja finalidade era a prestação de assistência financeira a empreendimentos de caráter reprodutivo na área do Polígono das Secas, sobretudo em setores como agropecuária, indústria, irrigação e energia elétrica, entre outros (IANNI, 1971).

Contudo, tais instituições, de acordo com Furtado (1959b), não haviam conseguido criar melhores condições de vida para a população da região nordestina. O motivo, para ele, é que representavam envolvimento com medidas de caráter paliativo, imediatistas, não conformando uma nova estrutura que desse suporte aos anseios de um efetivo desenvolvimento do Nordeste.

Como as regiões irrigadas estavam sob o poder de alguns poucos grupos oligárquicos, e a população permanecia em péssimas condições, com dramática piora de situação nos períodos de seca, era preciso a formulação de uma lei que regulamentasse o uso das águas e das terras das bacias de irrigação beneficiárias do investimento público. Nas palavras de Furtado, “[o] projeto de lei de irrigação era a primeira iniciativa séria, de que havia registro, visando modificar as bases da ordem social em que se assentava aquele quadro de estagnação e miséria” (FURTADO, 1989, p. 64).

Furtado (2009) destaca que muitos governadores mostraram aversão às medidas indicadas, considerando tratar-se de uma reforma agrária disfarçada. O governador do Ceará, terra de maior incidência da “indústria da seca”, foi o primeiro a manifestar a sua inquietação. Porém, o Conselho contou com o apoio do coronel Afonso Augusto de Albuquerque Lima, representante das Forças Armadas na ocasião. Nesse momento, todos recuaram nas suas reclamações, e a repercussão na imprensa foi considerável. Dessa maneira, “o CODENO atacava o caroço duro do problema nordestino” (FURTADO, 1989, p. 64).

Contudo, não se tinha a adesão de fato das classes dirigentes nordestinas e de seus representantes no Congresso Nacional, pois todos estavam dispostos a defender suas posições

de poder dentro do Nordeste. Furtado relata que, por conta disso, estava lutando sozinho, sem realizações de maior expressão. Percebendo que dependia do apoio da opinião pública do Centro-Sul, iniciou uma longa maratona pontuada por discursos nas grandes capitais. Diante disso, os adversários do projeto não tardaram a entender que atacar moralmente o líder do Conselho representaria tão somente postergar a aprovação das medidas. Furtado, então, é declarado comunista, tornando-se alvo de denúncias políticas. Foi taxado até de “agente da Internacional Comunista” (FURTADO, 1989).

A Lei de Irrigação proposta pelo CODENO foi substituída por outra, com novo texto, e aprovada rapidamente. Porém o Conselho, estando a par da situação, pediu a anulação da lei substituta e acabou por engavetar a iniciativa originária, por falta de fôlego político junto aos congressistas. Todavia, de acordo com Cano (2000), mesmo com a anulação da lei resultados positivos foram alcançados no tocante à problemática da irrigação, “seja com a grande quantidade de estudos técnicos sobre os solos, seja com o projeto piloto no Vale do São Francisco, que seriam extremamente úteis, mais tarde, para a implantação de agricultura moderna em algumas áreas do Nordeste” (CANO, 2000, p. 112-113).

Nesse ano (1960), o Nordeste sofreu inundações por excesso de chuvas, e o açude de Óros estourou. As discussões sobre as calamidades sofridas pela região (quando não era atingida por uma violenta estiagem, sofria com a fúria das águas) passaram, assim, a nortear o debate para a elaboração do I Plano Diretor de ação. Ao mesmo tempo, desenrolava-se a elaboração do projeto de criação da SUDENE (FURTADO, 2009).

## **5.2 A criação da SUDENE como materialização do pensamento de Furtado**

Em meados da década de 1950, o Nordeste passou a receber atenção especial do governo federal, pois se apresentava como um caldeirão de tensões que poderia explodir a qualquer momento (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004). O forte descontentamento que crescia na região estava ligado a diversos fatores, entre eles: a ascensão das Ligas Camponesas, sob a liderança de Francisco Julião; a pressão da Igreja Católica por medidas reformistas; a síndrome das revoluções chinesa e cubana, como também a vitória de dois governadores, em Pernambuco e Bahia, de tendências reformistas nas eleições estaduais de 1958.

Portanto, no contexto das fortes pressões políticas ocasionadas pelas secas, de crescente concentração industrial em São Paulo, de elevados recursos federais alocados na construção de Brasília, de intenso debate nacional em torno do subdesenvolvimento nacional e regional orquestrado pelo GTDN, nasceu, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Surgida em 1959, a SUDENE funcionou como uma instituição de caráter técnico, não partidário, responsável por elaborar um plano diretor para o desenvolvimento de toda a região nordestina (FURTADO, 1959a). O governo de Juscelino Kubitschek utilizaria suas realizações para compor as propostas de seu Plano de Metas, no que tange a região Nordeste, numa tentativa de minimizar os efeitos negativos da “questão regional nordestina”.

Segundo Octavio Ianni, em seu artigo “A origem política da SUDENE”, de 1971, “a criação da SUDENE correspondeu ao coroamento de uma complexa seqüência de debates, estudos, medidas e órgãos governamentais, devido às freqüentes crises ocorridas no Nordeste, nos anos das décadas anteriores” (IANNI, 1971, p. 648). Tratava-se da abordagem dos problemas econômicos criados pela dinâmica de mercado inter-regional com o Sudeste (como a falta de competitividade), como também dos obstáculos naturais inerentes à região, ou seja, as secas, que se concentram numa área conhecida como Polígono das Secas. Esta área envolve partes de oito estados nordestinos (Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e parte do norte de Minas Gerais.

Para Furtado, a SUDENE seria capaz de romper com o processo cumulativo de subdesenvolvimento econômico na região Nordeste. Cano (2000) comenta que, especificamente,

Furtado tentava criar aquilo que o Nordeste nunca tivera, de forma mais avançada: relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada. Seu projeto de reforma agrária (zona da mata) e de colonização (vales úmidos e Maranhão) era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para apoio à industrialização, incorporar ao mercado o homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semi-árido (FURTADO apud CANO, 2000, p.112).

A partir da década de 1950, o Nordeste então experimentou uma tentativa de promoção de seu desenvolvimento através da SUDENE. Os incentivos nacionais para a quebra do processo de subdesenvolvimento, seja nacional ou regional, no decorrer das décadas, fomentados pela Superintendência, foram traduzidos em degraus que a cada ano separava um pouco mais o Nordeste da imagem da genuína questão regional brasileira.

### **5.3 As propostas da SUDENE: o I Plano Diretor (1961-1963)**

No final da década de 50, após o relatório do GTDN e da criação da CODENO, foi aprovada no Congresso Nacional, no dia 15 de dezembro de 1959, a lei nº 3.692, instituindo a SUDENE. Furtado, à frente da instituição como primeiro superintendente do órgão, indicou algumas medidas que deveriam ser tomadas para começar o projeto de reconstrução da economia nordestina. Esta, como já assinalado, desde o processo de integração territorial impulsionado pelo governo JK assistia ao comprometimento do seu mercado interno, onde agora era forte a competição de produtos oriundos do Sudeste.

Em seu discurso de posse, Furtado afirmou:

Com a criação da SUDENE o governo federal equipou-se para formular a sua política de desenvolvimento no Nordeste dentro de diretrizes unificadas. Os investimentos federais serão agora submetidos a critérios de essencialidade, consubstanciados num Plano Diretor, a ser apresentado pelo Senhor Presidente da República ao Parlamento Nacional, que poderá assim exercer o seu trabalho crítico de forma mais fecunda (FURTADO, 1989, p. 81).

Após numerosas discussões políticas, a lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961, aprovou o I Plano Diretor da Superintendência. Esse plano concentrou sua programação, dando cumprimento parcial às proposições do GTDN, em levantamentos básicos, estudos, pesquisas e, principalmente, na implantação de uma infraestrutura mínima que assegurasse as condições para que fosse iniciada a execução de programas transformadores da realidade nordestina.

As diretrizes básicas do projeto do plano de ação eram: intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, viabilizando a industrialização destes; transformação progressiva da economia das áreas semi-áridas no sentido de elevar a produtividade e de torná-la mais resistente ao impacto das secas e; por último, deslocamento da fronteira agrícola, visando incorporar à economia da região as terras úmidas da hinterlândia maranhense em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia na faixa semi-árida (FURTADO, 1989).

Assim, para Carvalho (1979), tratava-se de garantir a reestruturação da economia rural e das possibilidades de irrigação, de criar uma economia resistente às secas, de colonizar áreas subutilizadas na zona úmida, como o Maranhão e o sul da Bahia, e, por último, de consolidar o parque manufatureiro da região.

Os investimentos em infraestrutura (energia elétrica, rodovias e portos) consumiriam 75% dos recursos financeiros (FURTADO, 1989). Os investimentos ligados diretamente à produção tiveram uma participação de 15% do total, englobando os dirigidos à modernização da indústria têxtil e da pesca e ao aproveitamento do artesanato. Os recursos canalizados à melhoria do bem-estar social (saúde pública e educação de base) tiveram uma participação de 5%. Além disso, foram realizados estudos de hidrologia e hidrogeologia, objetivando o aproveitamento das bacias dos açudes existentes e levantamentos cartográficos. Destaque especial deve ser dado às iniciativas voltadas à colonização do noroeste do Estado do Maranhão.

É importante indicar que, apesar dos vínculos, o I Plano Diretor da SUDENE exibiu contrastes em relação à orientação do GTDN. Pellegrino (2005) aponta dois aspectos das divergências: importância demasiada aos investimentos em infraestrutura e pouca atenção aos programas de agricultura. Isso se deveu ao fato de que “a formação de capital social básico foi apresentada como um pré-requisito ao crescimento econômico, dando ênfase aos investimentos em rodovias e energia elétrica” (PELLEGRINO, 2005, p. 111).

Com as Nações Unidas, através de sua agência denominada Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), foi firmado um convênio objetivando o



desenvolvimento de pesquisas e experimentações no campo da fruticultura irrigada no Vale do São Francisco. Dois projetos foram desencadeados nessa direção: o de Bebedouro, em Petrolina (PE), e o de Mandacaru (BA), os quais serviram de base técnica para o surgimento do Programa de Irrigação do Vale do São Francisco.

Segundo Carvalho (1979), as repercussões desse primeiro plano não podiam ser imediatas, haja vista as medidas que o formavam. Entretanto, elas tiveram prosseguimento na etapa seguinte, ao entrar em vigor o II Plano Diretor da SUDENE.

#### **5.4 O II Plano Diretor da SUDENE (1963-1965)**

Com a finalidade de dar continuidade aos projetos iniciados no primeiro plano de ação, foi aprovado um novo plano, o II Plano Diretor da SUDENE, que abrangeria o período entre 1963 a 1965. A autonomia da SUDENE, nessa época, decorria também do fato de o economista Celso Furtado exercer, simultaneamente, os cargos de Superintendente da SUDENE e Ministro Extraordinário do Planejamento, para o qual foi nomeado em 1962. Isso facilitava o processo decisório, tendo em vista que o Ministro mantinha relacionamento direto com o Presidente da República (CARVALHO, 1979).

De acordo com Furtado (1989), graças à experiência e aos resultados do plano anterior, foi possível melhorar o planejamento das ações, em particular daquelas direcionadas à produção. Estas tiveram a sua participação nos recursos elevada de 15% para 25% do total; os pré investimentos saltaram de 5% para 15%, devido ao avanço na capacitação do fator humano. Já a participação dos investimentos ligados ao bem-estar social passaram de 5% para 15%. Observe-se que o esforço voltado à ampliação do sistema produtivo concentrava-se na agropecuária.

Segundo Furtado (1989), com base no reordenamento financeiro do novo plano, pretendia-se alcançar em 1963 um resultado bem superior por unidade de esforço monetário, comparativamente ao primeiro plano. Especificamente, programava-se um ganho real de 10% para 1964 e de 20% para 1965. Entre as inovações institucionais, destacava-se a criação de um Fundo de Emergência destinado à formação de estoques estratégicos, a fim de que as

zonas afetadas por calamidades (secas ou enchentes) tivessem o seu abastecimento regularizado a curto prazo, prevenindo manobras eleitoreiras. Outra instituição foi o Fundo de Inversões, cujas funções seriam as seguintes:

[...] permitir que o governo assumisse os riscos envolvidos na pesquisa de recursos naturais; facilitar a criação de indústrias básicas, de longo período de maturação e de tecnologia complexa; criar um mecanismo para amortecer o impacto das bruscas flutuações na taxa cambial sobre os empreendimentos que se houvessem beneficiado de financiamento externo; e, permitir a mobilização de recursos para financiar um plano a longo prazo de habitações populares (FURTADO, 1989, p. 142)

Segundo Furtado (1989), o objetivo da SUDENE era ir além de financiamentos e fiscalização de projetos. Para exemplificar, em seu livro “A Fantasia Desfeita”, de 1989, o autor colocou em evidência o caso da indústria têxtil nordestina, ameaçada de desaparecimento pela concorrência da produção do Centro-Sul. A princípio, foi realizado um amplo estudo sobre os aspectos gerais da indústria, para em seguida colocar em prática um programa que incluía os seguintes pontos:

- Treinamento de cerca de 200 mestres e contramestres de fiação e tecelagem, mediante cursos de capacitação intensivos realizados em seis Estados da região;
- Realização de seminários e reuniões com industriais do setor, com distribuição de literatura técnica sobre os métodos e processos de controle e de elevação de produtividade;
- Prestação de assistência técnica às fábricas para elaboração de projetos de financiamento e;
- Concessão de incentivos tanto para compra no país como para importação de equipamentos destinados à modernização das fábricas.

O II Plano Diretor suprimiu, em seu artigo 18, a exigência de capital 100% nacional como requisito básico para obtenção dos favores fiscais. De fato, passou a beneficiar também

empresas de capital estrangeiro, além de estender os benefícios - até então privativo de empresas industriais – à implementação de projetos agrícolas (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

De acordo com Carvalho (1979), embora visasse à modificação e melhoria da estrutura econômica de zonas como a do Litoral-Mata (domínio da monocultura da cana-de-açúcar) e a Semi-Árida (palco das secas características da região), foi como um forte instrumento da ampliação da infra-estrutura do Nordeste que o II Plano Diretor de fato funcionou. Mas as realizações foram diversificadas: “um dos méritos mais importantes desse plano foi a institucionalização do sistema de incentivos fiscais, até hoje um dos mais importantes instrumentos de política econômica criado no Brasil para a promoção do desenvolvimento regional” (CARVALHO, 1979, p. 186).

### **5.5 O III Plano Diretor da SUDENE (1966-1968)**

No cenário nacional, a política de combate à inflação continuou criando dificuldades para o Nordeste. Um importante motivo era o fato de que, na conjuntura da segunda metade dos anos 1960, além de não ser atribuída prioridade à região, em escala do governo federal, muitos dos recursos já disponíveis para o Nordeste começaram a ser deslocados para programas nacionais e para outras regiões do País. Antes disso, com o golpe militar de 1964, Furtado teve seus direitos políticos cassados e foi exilado do Brasil. Quer dizer, a SUDENE prosseguiu sem a presença do seu mentor.

Nesse momento conturbado da economia brasileira, o III Plano Diretor daquela instituição foi aprovado pelo Congresso Nacional, para o período de 1966/1968, pela Lei 4.869, de dezembro de 1965. Isso ocorreu, portanto, durante a implementação do II Plano Diretor. Na elaboração do III Plano os mecanismos institucionais começaram a ficar mais complicados, porque a SUDENE estava atrelada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, em vez de diretamente ligada à Presidência da República, como havia sido o caso (SILVA FILHO, 2010).

Para caracterizar as novas condições que passaram a cercar o funcionamento da SUDENE, cabe assinalar, com base em Almeida e Araújo (2004), que inicialmente a dedução

do imposto de renda para aplicação no Nordeste era de 50% do imposto devido. Entretanto, parte desse percentual passou a ser destinado à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR, atual Instituto Brasileiro de Turismo), à Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), ao Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA) e ao Programa de Integração Nacional (PIN). Com efeito, enquanto o I Plano Diretor da SUDENE permitia a dedução, para aplicação em empresas no Nordeste, de 50% do imposto de renda devido, na ocasião da execução do III Plano Diretor esse percentual era de apenas 25%, sendo esses programas denominados de especiais, conforme instituição por Decreto-Lei.

Para Carvalho (1979), o III Plano Diretor difere qualitativamente dos que o antecederam pela ênfase explícita conferida “à formação, conservação e utilização dos recursos humanos da região e (...) ao fortalecimento que procurou imprimir ao reaparelhamento das instituições encarregadas da execução dos programas” (CARVALHO, 1979, p. 186-187). Seus objetivos gerais assim expressavam-se, de acordo com Carvalho (1979):

- Necessidade de aumentar a renda per capita do Nordeste a um ritmo suficiente para diminuir a desigualdade atual em relação ao Centro-Sul, estabelecendo uma taxa cumulativa média anual de 7% para o crescimento interno da região;
- Promover a integração espacial e setorial da economia nordestina, buscando dar-lhe complementaridade, evitar distorções locais de crescimento e integrá-la cada vez mais, na economia brasileira;
- Criar novas oportunidades de emprego, a fim de absorver o crescimento da população ativa e diminuir o déficit existente, e modificar a estrutura atual do emprego em favor dos setores secundário e terciário da atividade econômica;
- Elevar a taxa de crescimento da produção primária no sentido de: a) aumentar a oferta per capita de alimentos, b) ampliar, no setor agrícola, a capacidade de consumo de produtos industriais e c) expandir a oferta de matérias-primas; e,
- Alargar as possibilidades de acesso aos benefícios do desenvolvimento no sentido de propiciar a todos um mínimo de oportunidades de realização pessoal e ensejar melhores condições de mobilidade social

Tais objetivos deveriam ser alcançados através de linhas de ação dos programas e projetos em curso desde o I Plano Diretor. Mas também haveriam de resultar da identificação de novos fatores dinâmicos que, uma vez aproveitados, assegurariam um crescimento mais rápido da economia do Nordeste e possibilitariam a esta uma maior autonomia em relação aos centros de decisão situados fora da região (CARVALHO, 1979).

No período de execução do III Plano Diretor da SUDENE, foi iniciada a elaboração do IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste –1969/1973, aprovado pela lei 5.508, em outubro de 1968.

## **5.6 O IV Plano Diretor da SUDENE (1969-1973)**

Segundo Silva Filho (2010), durante a elaboração do IV Plano Diretor da SUDENE, foi travada no Nordeste uma ampla discussão sobre a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. Na verdade, embora a SUDENE entendesse que a participação seria de grande importância para fortalecer o próprio Sistema de Incentivos Fiscais e Financeiros (Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR), a proposição, por orientação das autoridades federais centrais, não foi aprovada e, portanto, não constou do IV Plano Diretor.

As condições institucionais existentes na época de aprovação do IV Plano eram bem diferentes daquelas que caracterizaram os planos anteriores. A SUDENE agora se subordinava ao Ministério do Interior (MINTER), instituído em 1967, cuja proposta era assumir a reforma administrativa do país. Conseqüentemente, incorporaram-se ao MINTER as Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL), como também o Banco Nacional de Habitação (BNH) e outras instituições (CARVALHO, 1979).

Além disso, em 1969, o governo contava com um órgão central de planejamento, o Ministério de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, cuja função era consolidar a necessidade de políticas nacionais de desenvolvimento, instituindo os denominados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Assim, pode-se dizer que, num certo sentido –

considerando a experiência da própria SUDENE -, o planejamento regional antecedeu o nacional.

A institucionalização desses planos nacionais, em plena fase de implementação do IV Plano Diretor, reorientou o planejamento regional. O Ministério do Planejamento decidiu que os Planos Diretores da SUDENE seriam absorvidos pelos PND e passariam a ser um capítulo de tais instrumentos de planejamento. Como se afirmou, o IV Plano Diretor da SUDENE terminaria em 1973, mas o Ministério do Planejamento passou, a partir de 1969, a elaborar o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), absorvendo os programas que, pertencentes àquele plano regional, deveriam ser executados a partir de 1972 (FURTADO, 1989).

Segundo Carvalho (1979), diante da nova realidade, o IV Plano foi elaborado de acordo com as diretrizes recomendadas pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Suas metas abrangiam a “obtenção de um ritmo de crescimento da economia que possibilitasse a continuidade do processo de desenvolvimento, com a redução das disparidades inter-regionais e também a melhoria do nível de vida da população” (CARVALHO, 1979, p. 189).

Para Almeida e Araújo (2004), os dois últimos Planos Diretores da SUDENE apenas aperfeiçoaram e ampliaram os benefícios fiscais e financeiros. No III Plano, buscou-se promover uma maior diversificação e descentralização dos investimentos, além da criação de uma rede regional de comunicações e a melhora do sistema de transportes. Já no IV Plano Diretor, além de assegurar as metas já estabelecidas nos planos anteriores, deu-se maior ênfase à implantação de um centro dinâmico de produção industrial na região e a uma maior integração da economia nordestina à economia brasileira. No geral, a política de industrialização do Nordeste alcançou um maior resultado com o IV Plano Diretor. Todavia, o desdobramento das políticas de desenvolvimento da indústria nordestina só veio ganhar eficácia na fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, correspondentes às décadas de setenta e oitenta.

## 5.7 Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974) e o II PND

Como a quarta etapa dos Planos Diretores da SUDENE não pode ser completada devido à sua substituição por Planos de Desenvolvimento Nacional (PND), foi lançado em 1972, dentro do programa nacional de planejamento e crescimento econômico, o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, o qual seguia as linhas gerais de ação dos planos anteriores da Superintendência. Seus objetivos eram:

Incorporar o Nordeste no processo de desenvolvimento; criar no Nordeste um pólo nacional de desenvolvimento pela construção de um sistema econômico moderno; criar condições para que no médio prazo, o Nordeste passe a crescer a uma taxa em torno de 10% ao ano, única forma de garantir a eliminação das disparidades de desenvolvimento com relação ao Centro-Sul; assegurar, ao longo do processo de evolução econômica, uma crescente melhoria dos níveis de vida da população nordestina (CARVALHO, 1979, p. 192).

Mesmo sendo uma extensão dos planos de ação anteriores propostos pela SUDENE, houve uma medida de inovação no Plano de Desenvolvimento do Nordeste. Essa novidade correspondia à ênfase concedida ao desenvolvimento de atividades vinculadas ao domínio da ciência e tecnologia.

Já para o período 1975-79, a SUDENE articulou-se com o órgão central do Sistema de Planejamento Federal, representado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), além do MINTER. Essa articulação girou em torno da preparação de um Programa de Ação do Governo para o Nordeste. Seus objetivos eram: promover a integração do Nordeste ao processo de desenvolvimento do país; reduzir as disparidades inter-regionais de renda; e assegurar crescente melhoria da qualidade de vida da população (CARVALHO, 1979).

A SUDENE estabeleceu como meta principal para a região, recuperar até 1979 o nível de participação do PIB regional no PIB nacional. O propósito era retornar aos níveis de 1968 (início do chamado “milagre econômico”), ou seja, superior a 15%.

Na elaboração do Programa de Ação do Governo para o Nordeste, como nos demais planos que se seguiram no decorrer das décadas de 1980 e 1990, a SUDENE, sem dispor das condições práticas para exercer a coordenação dos investimentos destinados à região, limitou-se ao acompanhamento e avaliação das medidas propostas para o Nordeste.

Contudo, foram escassos os investimentos destinados à região, principalmente durante a década de 1980, quando o governo federal assumiu como principal objetivo a meta de conter o processo inflacionário. E, mais tarde, nos anos 1990, a economia do país passaria por fortes mudanças, como a estabilização econômica (com o Plano Real), a abertura comercial e as privatizações de grandes empresas estatais, como a Vale do Rio Doce. Assim, os esforços em realizar planos de desenvolvimento econômico, nos moldes dos PND's, deixaram de marcar presença na agenda governamental. Assistiu-se, então, ao enfraquecimento gradativo das Superintendências de Desenvolvimento, até a sua extinção em 2001.

## **5.8 A ADENE e a recriação da SUDENE**

Em 2002 foi criada a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) através da medida provisória número 2.146-1, de 4 de maio de 2001, cuja instalação deu-se pelo decreto número 4.126, de 13 de fevereiro de 2002, em substituição (que se revelou temporária) à SUDENE. Seu principal objetivo era promover o crescimento e a integração inter e intrarregional do Nordeste Brasileiro, bem como o progresso social, com base na disseminação do desenvolvimento sustentável na sua área de atuação.

A Agência, tentando retomar a estratégia de examinar a questão regional, elaborou em 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). De acordo com o Ministério da Integração ([www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)), as atividades implicadas significaram, ou propiciaram:

- A observação do território brasileiro em seus diferentes aspectos econômicos e sociais;



- A convicção de que o desafio das desigualdades abrange todas as regiões brasileiras, e;
- A confirmação de que os maiores desafios regionais brasileiros se localizam no Norte e no Nordeste.

Além disso, a partir desse momento, em parceria com o Ministério, foram elaborados o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA).

Porém, durante a gestão do governo Lula foram lançadas as bases para a recriação da SUDENE, sendo desativada a agência reguladora ADENE. A pedido de Celso Furtado, o Presidente da República reuniu técnicos que compuseram o Grupo de Estudos Interministerial (GTI), sob a coordenação da economista Tânia Bacelar, dando relançamento do projeto da SUDENE em 2003.

Em 2007, por intermédio da Lei Complementar Nº 125, de 03 de janeiro de 2007, é “recriada” a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Seu formato é o de uma autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com sede na cidade de Recife, Estado de Pernambuco, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

De acordo com dados do Ministério da Integração, a nova Superintendência do Nordeste, bem como a da Amazônia, tem como instrumentos de ação planos de desenvolvimento, incentivos fiscais e os fundos constitucionais e de desenvolvimento: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), no caso da SUDENE, e dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Constitucional do Norte (FNO), no caso da SUDAM. O orçamento desses fundos para 2007 totalizou R\$ 8,8 bilhões de reais. Igualmente, foram recriados os respectivos Conselhos Deliberativos. Segundo o ministério, estes conselhos “proporcionarão uma ampla representatividade política” e, ainda, deliberarão sobre as estratégias de desenvolvimento e as prioridades para aplicação dos recursos do FNE, FDNE, FDA e FNO.

De acordo com o site da SUDENE ([www.sudene.gov.br](http://www.sudene.gov.br)), é de sua competência:

- I** - definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;
- II** - formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;
- III** - propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial que considerem as potencialidades e especificidades de sua área de atuação;
- IV** - articular e propor programas e ações nos Ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra-estadual ou sub-regional;
- V** - articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas de sua área de atuação de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas de que trata o inciso I do caput deste artigo;
- VI** - atuar como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando a promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;
- VII** - nos termos do inciso VI do caput deste artigo, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por ocasião da elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas para sua área de atuação;
- VIII** - apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;
- IX** - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;

**X** - promover programas de assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;

**XI** - propor, mediante resolução do Conselho Deliberativo, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;

**XII** - promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental do semi-árido, por meio da adoção de políticas diferenciadas para a sub-região.

Conforme sugerido por esse rol de atribuições, a SUDENE segue sintonizada ao objetivo de proporcionar maiores investimentos para a região a fim de diminuir as disparidades econômicas e sociais que tornam o Nordeste o reflexo mais evidente das mazelas do país.

## **5.9 50 anos de SUDENE: breves considerações sobre as conquistas e derrotas das propostas de Furtado**

A Região Nordeste, durante os 50 anos de existência da SUDENE, passou por uma modificação significativa da sua estrutura produtiva, multiplicando e diversificando sua produção. É indiscutível a reestruturação e o desenvolvimento industrial que se obteve durante essas cinco décadas. Houve a instalação de vários complexos industriais e agroindustriais de médio e grande porte, que tiveram o apoio decisivo da Superintendência.

Dessa forma, a linha básica de ação de combate ao subdesenvolvimento nordestino, que compreendia o projeto de industrialização, teve bons resultados. Não foram exatamente aqueles resultados idealizados e esperados por Furtado, que deveriam se materializar em um complexo industrial nordestino. Mas foram dados alguns passos rumo ao desenvolvimento.

Outra observação é que industrialização regional incidiu no litoral e principalmente nas três capitais mais importantes (Salvador, Recife e Fortaleza). Assim, os padrões da ocupação permaneceram igualmente concentrados na orla litorânea, nos espaços já mais dinâmicos comparativamente falando (ABLAS; PINTO, 2009).

Resgatando idéia contida no capítulo 2, o que aconteceu no Nordeste foi um processo de modernização da produção, assim como ocorreu no Brasil durante a implantação da indústria nacional. Ou seja, ocorreu uma transformação do padrão de consumo, com maior sofisticação, ao copiar as elites do Centro-Sul (FURTADO, 1972). Não se tratou de produzir itens para a grande massa da população, e sim para um pequeno grupo de consumidores elitizado. Dessa forma, a absorção do progresso técnico ocorreu voltada, ao menos inicialmente, aos padrões de consumo, limitando seus efeitos ao processo de “modernização” do estilo de vida de alguns segmentos da população.

Quanto à Zona da Mata, outra linha de ação idealizada por Furtado, as iniciativas idealizadas não saíram do papel. O objetivo do GTDN era incentivar outras atividades ao lado da cana-de-açúcar, diversificando a produção da região. Isso deveria ocorrer pela promoção de outras culturas que tivessem melhor adaptação entre o meio e o homem.

Todavia, aconteceu exatamente o contrário do que havia se planejado. A cana-de-açúcar tornou-se mais presente do que era antes, com o lançamento do programa federal “Pró-Álcool”, em 1975. O programa foi desenvolvido para evitar o aumento da dependência externa de divisas quando dos choques de preço do petróleo na década de 1970. O reflexo do programa foi a elevação da área cultivada de cana em Pernambuco, que passou de 250 mil hectares plantados para 500 mil. Dessa forma, dobrou-se a área de cultivo da cana-de-açúcar no Nordeste, seguindo em direção oposta do que era pretendido pelo GTDN.

De fato, em vez de diversificar a produção, havia-se consolidado a monocultura da cana em lugares inadequados, devido à proteção estatal. Dessa forma, a proposta inicial de reforma agrária, que implicava mudar o padrão de uso e de propriedade da terra na Zona da Mata nordestina, não foi realizada.

A colonização dos vales úmidos do Maranhão também foi uma das idéias de Furtado para resolver o problema do semi-árido, que era marcado por forte densidade demográfica e pobreza. Na época do GTDN, o estado não fazia parte do Nordeste. O Maranhão era Meio-Norte nas classificações anteriores à criação da SUDENE. Para Celso Furtado, todavia, o Maranhão era uma peça fundamental dentro do plano regional da Superintendência. Assim, uma das propostas centrais do GTDN era retirar pessoas do semi-árido e levá-las para o Maranhão, estimulando a migração espontânea, que já existia, de nordestinos em direção à

fronteira maranhense. “Para que isso acontecesse puxava-se o Maranhão para a região Nordeste – para estimular esse processo de migração organizada” (ARAÚJO, 2000, p. 82).

Entretanto, essa foi mais uma proposta que não foi executada. Quando Furtado regressou ao país, com o fim do regime militar, descobriu que o Maranhão não fora ocupado pela migração de nordestinos e, sim, por gaúchos que haviam “subido” pelo Centro-Oeste em busca de terras para plantação de soja.

Atualmente, a região composta pelas áreas de cerrado dos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia, chamada de “Mapitoba”, já responde por 10% da soja produzida no país. Aos produtores de grãos estabelecidos há mais tempo, os migrantes do Centro-Sul do Brasil, em sua maioria gaúchos e paranaenses, somou-se recentemente uma leva de investidores estrangeiros e empresas do agronegócio. Foram eles que fizeram 70% das aquisições de terras na região em 2008, segundo dados disponíveis no site <<http://www.fazendaspiaui.com.br/noticias.html>>, acessado em 30 set. 2010. A figura 1 elucida os contornos do Mapitoba.



**Figura 1 A região do “Mapitoba e a plantação de soja: 1998-2008**

Fonte: [www.fazendaspiaui.com.br/noticias.html](http://www.fazendaspiaui.com.br/noticias.html).

Segundo dados do site, a região entrou na mira de investidores nacionais e estrangeiros por reunir diversas vantagens:

- É uma das áreas com maior disponibilidade de terras do país - estima-se que o estoque disponível para novos cultivos seja de três milhões de hectares, o equivalente a metade da área ocupada pela cana no Brasil.
- Apesar da alta procura nos últimos três anos, a média de preços pelas áreas de cultivo ainda é 40% inferior à do cerrado do Centro-Oeste.
- Os investidores preferem o Mapitoba também por estar fora do foco dos ambientalistas. Ali, a obrigação de preservação ambiental é de 35% da propriedade, enquanto no norte de Mato Grosso (considerado parte do bioma Amazônia) é de 80%.
- A logística é outro ponto-chave. Boa parte da região é servida pela ferrovia Norte-Sul, operada pela Companhia Vale do Rio Doce. Seus trilhos transportam soja até o porto maranhense de Itaqui para ser exportada. Essa saída está seis dias a menos de navegação da Europa do que o porto de Paranaguá, no Paraná, de onde é embarcada a maior parte da soja produzida em Mato Grosso.

Assim, a combinação entre terras mais baratas e custo logístico inferior gera uma rentabilidade que pode chegar a 8% ao ano - o dobro de áreas tradicionais de cerrado, segundo cálculos da consultoria AgraFNP. Por isso, a soja é um dos maiores investimentos agrícolas realizados na região.

A quarta linha de ação do pensamento furtadiano, o Projeto de Irrigação, nas palavras do economista “uma das maiores batalhas que tive na SUDENE e, provavelmente, a mais completa derrota que tive” (FURTADO, 1998, p. 10). Tal projeto consistia, basicamente, em otimizar o uso do solo, permitindo a divisão de renda. “Outra sugestão era que essas ações também fossem realizadas de forma a criar alternativas de emprego para a população do semi-árido em outras áreas, não subutilizando, por exemplo, as zonas úmidas do Nordeste” (FURTADO, 1998, p. 10). Todavia, devido a forte pressão política exercida pelos proprietários de terra, a Lei de Irrigação apresentada no Congresso Nacional, não foi aprovada e o projeto foi arquivado.

Outro ponto importante, a questão social, sempre presente nos discursos e textos de Furtado, ainda é um problema grave na região. De acordo com o site do Ministério da Integração Nacional ([www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)), a SUDENE, com vistas a amenizar os problemas da região Nordeste nesta primeira década do século XXI, lançou o Plano Regional

de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). No seu relatório consta que, no campo social, as desigualdades são expressivas: nove estados do Nordeste estão entre os dez estados com piores IDHs do Brasil.

Segundo Almeida e Araújo (2004), ao comparar as regiões brasileiras no período compreendido entre 1970 e 1999, em termos absolutos, observa-se que houve uma melhoria significativa dos indicadores sociais em praticamente todas, tanto na fase de crescimento acelerado dos anos 1970 quanto na fase de retração e declínio dos anos de 1980-90. No entanto, isso ocorreu de forma desigual, como está expresso na tabela 6.

**Tabela 6 Indicadores sociais por regiões do Brasil (1970-1999)**

Regiões	Esperança de Vida ao nascer por regiões				Mortalidade Infantil (% por 1.000 nascidos com vida)				Taxa de Alfabetização (15 anos ou mais - %)				Coeficiente de Gini para a renda			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000 <sup>2</sup>	1970	1980	1990	2000 <sup>3</sup>
Norte <sup>1</sup>	54	64	68	68	96	81	101	29	63,0	69,4	75,9	88,4	0,534	0,589	0,591	0,537
Nordeste	44	52	59	66	151	121	88	43	46,1	54,1	63,5	73,4	0,596	0,618	0,622	0,576
Sudeste	57	64	67	70	86	71	71	21	77,1	83,6	88,2	92,2	0,615	0,584	0,578	0,546
Sul	60	67	70	71	77	61	62	18	76,5	84,2	88,7	92,2	0,574	0,574	0,567	0,527
C. Oeste	56	65	68	69	81	78	80	21	67,5	76,5	83,9	89,2	0,519	0,626	0,610	0,572
Brasil	53	60	65	68	114	88	52	29	67,0	74,7	80,6	86,7	0,639	0,611	0,602	0,566

Fonte: ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 120.

Notas: (1) Exclui a população rural; (2) Para a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais, referente ao ano de 2000, utilizamos os dados de 1999 do IBGE. 2000; (3) Para o índice de Gini referente ao ano de 2000 utilizamos os dados de 2001, compilados pelo IBGE. 2003.

Segundo os dados da tabela 6, pode-se observar que houve uma melhora significativa dos indicadores sociais relativos ao Nordeste durante os anos de 1970-1999. Todavia, as diferenças são ainda consideráveis em relação à média nacional. O Nordeste permanece como reduto dos piores indicadores. Isso é claro no tocante à expectativa de vida, que para o nordestino passou de 44 para 66 anos no referido período. Esse comportamento é próximo à média nacional, que em 1999 registra 68 anos. Contudo, o desempenho nordestino ainda está abaixo das demais regiões do país.

Com referência à evolução do nível de mortalidade infantil, os dados revelam uma redução desse índice em todas as regiões brasileiras no período em análise, embora o declínio tenha sido mais representativo nas regiões Sudeste (76%), Sul (77%) e Centro-Oeste (74%). No Nordeste, apesar de ter diminuído o nível de mortalidade infantil (de 151 em 1970 para 43 em 2000, correspondente a 71,5%), esse índice ainda é bastante elevado, superando, inclusive, ao final da série, os coeficientes das regiões Sudeste e Sul conjuntamente.

Já no que compete a taxa de alfabetização, constata-se uma evolução significativa desse indicador em todas as regiões, sendo que no Norte e Nordeste os resultados evoluíram com mais intensidade no período em estudo. Todavia, a menor taxa de escolaridade ainda se refere à região nordestina.

No que diz respeito ao coeficiente de Gini, que indica o grau de concentração da renda, verifica-se uma melhora sistemática desse indicador no período em análise, particularmente nas regiões Sudeste e Sul. No Nordeste a melhora foi bastante marginal entre os extremos da série, após a situação ter piorado de 1970 para 1980 e de 1980 para 1990. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, a concentração da renda mostrou-se ainda mais acentuada do que no Nordeste.

Para Almeida e Araújo (2004), outro indicador importante, que expressa com nitidez a disparidade existente entre o crescimento econômico e a evolução dos indicadores sociais da região Nordeste nos anos pós-criação da SUDENE, é o índice de incidência absoluta de pobreza. A tabela 7, a seguir, permite a comparação interregional, entre os anos de 1970 e 1999, da trajetória da pobreza brasileira.

A metodologia utilizada pelos autores para a definição da linha de pobreza baseou-se na renda das famílias equivalentes a até um quarto do salário mínimo vigente no país em dezembro de 1980. Aplicou-se sobre esse valor o índice geral de preços (IGP-DI) para os anos seguintes. Isso significa dizer que a pessoa cujo rendimento familiar *per capita* encontra-se abaixo de um quarto do salário mínimo prevalecente no país, é classificada como pobre ou indigente (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).



**Tabela 7 Número de pobres e incidência de pobreza absoluta e relativa – 1970/80/88/99**

Regiões	Participação dos pobres por região								Participação dos Pobres por regiões no total do país (%)			
	1970		1980		1988		1999		1970	1980	1988	1999
	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)				
<b>Norte</b>	1.865,30	59,3	1.738,40	30,9	1.327,40	29,1	3.813,00	36,2	4,2	5,9	3,0	8,8
<b>Nordeste</b>	19.422,10	76,8	16.657,20	49,6	23.776,30	58,8	21.873,00	48,8	43,5	56,6	53,0	50,7
<b>Sudeste</b>	13.178,50	37,7	5.968,20	12,0	11.426,10	18,5	11.491,00	17,0	29,5	20,3	25,5	26,6
<b>Sul</b>	7.568,20	51,4	3.336,50	18,2	5.418,00	25,0	4.402,00	18,3	16,9	11,3	12,1	10,2
<b>C. Oeste</b>	2.640,50	58,4	1.746,70	24,1	2.874,60	29,7	2.463,00	22,3	5,9	5,9	6,4	5,7
<b>Brasil</b>	44.674,60	54,1	29.447,00	34,8	44.822,40	32,5	43.129,00	27,7	100	100	100	100

Fonte: ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 122.

Nota: (1) Excluída a população rural.

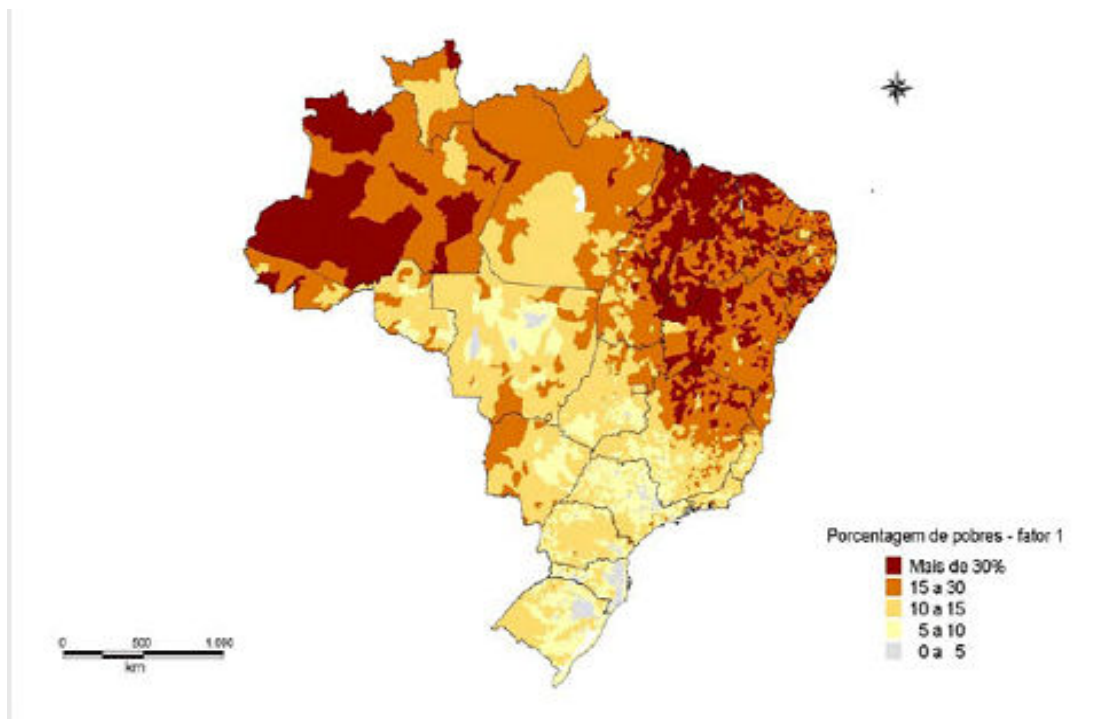
Conforme os dados da tabela 7, houve uma redução razoável no total da população pobre do Brasil. Em termos relativos, esse indicador diminuiu de intensidade ao longo dos anos 80 e 90. Em 1970, mais da metade (54,1%) da população brasileira estava abaixo da linha de pobreza. Em 1980 esse valor havia diminuído para pouco mais de um terço (34,8%), atingindo 32,5% em 1988 e 27,7% em 1999. Em termos absolutos, a redução da população pobre do país foi igualmente representativa na década de 1970, passando de 44,7 milhões para 29,4 milhões de pessoas em 1980, sendo que ao longo dos anos 1980 esse indicador voltou a crescer, atingindo a cifra alarmante de 44,8 milhões em 1988 e 43,1 em 1999.

No que diz respeito à participação das diferentes regiões brasileiras no total de indigentes, observa-se que, em 1970, o Nordeste tinha um número de pobres (19,4 milhões) superior ao somatório das populações pobres das regiões Norte (1,8 milhões), Sudeste (13,2 milhões) e Centro-Oeste (2,6 milhões). Em 1980, apesar da redução da pobreza nordestina (que caiu de 19,4 milhões em 1970 para 16,7 milhões em 1980), a sua magnitude, no entanto, chegava a superar em 36% a pobreza das outras quatro regiões, que somavam conjuntamente um total de 12,3 milhões de indigentes naquele ano. Em 1988, a massa de indigentes (23,8 milhões de pessoas) existente no Nordeste não somente superava o contingente de pobres apresentado pelas demais regiões do país (que somavam conjuntamente um montante 21 milhões de pessoas), como ultrapassava também a quantidade de pobres que havia sido

registrada no início dos anos setenta. Já em 1999, a despeito do número de indigentes nordestinos ter caído para 21,8 milhões (pouco inferior aos 22 milhões das outras quatro regiões juntas), ainda era suficientemente alto para refletir o reduzido alcance das políticas oficiais de desenvolvimento implementadas na região, que priorizaram a industrialização.

A despeito de que a pobreza e a questão social tenham sido o motivo que constituiu o primeiro conjunto de desenhos de políticas de desenvolvimento regional deste país, a maior parte dos esforços público e privado se canalizou muito mais para áreas que não tinham como beneficiadas diretas as camadas mais pobres da periferia nacional (CANO, 1994, p. 312 apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 123).

Nos anos 2000, toda a porção de territórios que compõem o chamado sertão nordestino (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, totalizando uma área de 936.933 km<sup>2</sup>), permaneceu em um estado de pouco desenvolvimento, onde estão localizados bolsões significativos de pobreza, como indicado na figura 2.



**Figura 2 Mapa da pobreza por região brasileira (em %) – 2000**

Fonte: IBGE, 2000.

Segundo a figura 2, no Brasil as populações consideradas pobres e indigentes estão localizadas com maior representatividade nas regiões Nordeste e Norte e com menor intensidade no Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país. Na região Nordeste predomina a condição de maior percentual populacional (15% a 30% e acima de 30%) de pobres e indigentes nos diversos municípios, sendo mais ampla nos Estados do Piauí, Maranhão, Ceará e Alagoas. Dessa forma, o mapa da pobreza divulgado pelo IBGE apenas reforça os argumentos expostos anteriormente: o sertão nordestino apresenta as taxas mais expressivas de pobreza dentro da região Nordeste, sendo que a região é um dos destaques nesses termos em escala nacional, sugerindo que os investimentos para a implantação da indústria não resultaram em melhorias para a população de uma forma geral.

Pode-se dizer que a própria proposta da SUDENE, como promotora do desenvolvimento regional do Nordeste, tenha sido derrotada com o golpe de 1964, quando se deixou de realizar o planejamento em instância regional para se pensar em planejamento e desenvolvimento econômico em escala nacional. E, quando se olha para o conjunto de medidas iniciais propostas pela Superintendência, pode-se constatar que o sonho de Furtado, de tornar o Nordeste um espaço desenvolvido dentro da dinâmica nacional, foi frustrado ou pelo menos adiado.

Assim, em linhas gerais, a ação da SUDENE durante os seus 50 anos de história e luta, foi insatisfatória. Segundo Diniz (2009), as três razões que não permitiram que a Superintendência cumprisse com todas as suas propostas, são:

- O aniquilamento das propostas de reformas estruturais;
- A drenagem dos recursos previstos no sistema de incentivos fiscais, e;
- Os projetos industriais aprovados funcionaram com problemas.

O aniquilamento das propostas de reformas estruturais traduziu-se principalmente no engavetamento da reforma agrária, logo, na manutenção da estrutura de propriedade e exploração da terra. Já a drenagem dos recursos previstos para o Nordeste diz respeito ao multidirecionamento dos mesmos, com aplicação em outras áreas em todo o país. E, por

último, quanto à industrialização, dos 763 projetos industriais que receberam incentivos oriundos da SUDENE, em 1978, por exemplo, 104 estavam funcionando com problemas e outros 88 haviam sido paralisados (DINIZ, 2009, p. 244).

Todavia, não há como pensar em política de desenvolvimento para o Nordeste, atualmente, e não considerar as idéias de Furtado. Refletir sobre a reforma agrária, os rumos da industrialização, os índices de analfabetismo e a distribuição de renda, por exemplo, implica levar em conta o seu pensamento quanto às razões dos problemas regionais e às possibilidades abertas ao desenvolvimento, como se abordou neste estudo.

Por isso, é correto concluir sobre a atualidade do discurso de Celso Furtado, relativamente à questão regional brasileira, e em particular, à questão nordestina. As medidas preconizadas pelo economista há 50 anos ainda se fazem presentes como possíveis instrumentos para criação de alternativas para combater o subdesenvolvimento do Nordeste. Dentre elas, a concepção de um projeto de industrialização aliado à inovação tecnológica a ser implementado de acordo com as especificidades de cada micro-região que compõe o Nordeste, descentralizando, conseqüentemente, os recursos pesadamente investidos na orla litorânea e elevando tanto o número do emprego como a renda para a população. Ou, ainda, a revitalização do antigo projeto de reforma agrária, cujo objetivo era distribuir a terra, enfraquecendo as oligarquias que comandavam as decisões mais importantes dentro da região, como de fato, acontece até hoje. Outro projeto importante está ligado à disseminação da educação, o acesso à escola. O economista preconizava que

No Nordeste para se enfrentar mesmo a questão regional, tem-se que distribuir dois ativos importantes ou não adianta: terra e educação. Enquanto não se mexer na estrutura fundiária, enquanto não se promover o acesso da população ao conhecimento, não será equacionada a tragédia regional (FURTADO apud ARAÚJO, 2006, p. 32).

“Distribuir terra e educação”. Eis alguns dos passos para que a situação periférica do Nordeste sofresse mudança. Com relação à terra, o uso dos solos que foi questionado na criação da Lei de Irrigação, que possibilitaria também a distribuição da renda, ainda é uma alternativa nos dias de hoje para a população do semi-árido. Tal projeto permitiria que as

ações governamentais fossem além das medidas imediatistas das épocas de seca. Já com relação à educação, embora a taxa de alfabetização expressa na tabela 6, apresente melhores resultados, o índice da região ainda é o menor com relação às demais regiões do país, sendo necessários investimentos que vão além do Programa Bolsa Escola. Assim, esses são alguns exemplos do quanto ainda se faz presente, as idéias de Celso Furtado para a formulação de políticas públicas regionais de desenvolvimento no Brasil e, particularmente, no Nordeste.

Talvez seja necessário, resgatar devidamente as discussões sobre a problemática do desenvolvimento regional que foram afetadas pelo governo federal na década de 1970, quando o planejamento regional passou a ser objeto tratado no âmbito nacional, logo, afastado do ambiente de debates e pressões locais.

\*

\*      \*

Ao longo dos 50 anos de atuação da SUDENE, a industrialização foi o segmento que mais obteve êxito dentro das quatro propostas de ação defendidas por Celso Furtado. E por ter sido tratada com destaque na obra do economista, denotando o caráter essencial de sua compreensão, no próximo capítulo serão detalhadamente explorados os caminhos percorridos pela industrialização e o seu papel dentro do projeto de desenvolvimento do Nordeste.

## **6 O PAPEL DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

Em 1950 quando Celso Furtado lançou a SUDENE, sua preocupação, em maior medida, foi resgatar e modernizar a indústria nordestina, tornando-a peça fundamental na promoção do desenvolvimento da região, ao investir fortemente no setor. Pode-se dizer que Furtado vislumbrava a indústria como o pilar capaz de sustentar seu sonho de ver solucionada a questão regional do Nordeste.

Todavia, no capítulo anterior, o tema da industrialização foi abordado de forma geral, em conjunto com outras áreas de atuação dos Planos Diretores da SUDENE. Por ter um caráter primordial na obra de Furtado para a compreensão da situação periférica do Nordeste, este capítulo tratará especialmente do processo de industrialização, procurando evidenciar a importância do setor, tal como os caminhos percorridos paralelamente à indústria nacional e os resultados alcançados, à luz do pensamento furtadiano.

### **6.1 A industrialização como opção de desenvolvimento de acordo com Celso Furtado**

Frente às disparidades regionais decorrentes da difusão irregular do processo de industrialização vivido pelo país desde 1930 e buscando desenvolver a região Nordeste, com o aporte do GTDN, foram lançadas algumas propostas, expressas em “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, texto de Celso Furtado escrito em 1959. De acordo com esse documento, um dos entraves que impossibilitavam o desenvolvimento da economia nordestina estava ligado à falta de um projeto de industrialização para a região. O diagnóstico do GTDN apontava que na faixa litorânea, onde se concentrava uma elevada densidade demográfica, era necessário aumentar a produtividade por trabalhador. Para que isso ocorresse, seria imperativo “aumentar a densidade de capital por pessoa ocupada, o que implicaria, necessariamente, em industrialização” (FURTADO, 1959b, p. 86).

A industrialização – uma das quatro linhas de ação dentro das propostas de Furtado elencadas no capítulo anterior – constituía-se como o carro-chefe para a promoção do desenvolvimento. Dessa forma, garantir um centro industrial que tivesse como efeito processos na forma de “espirais ascendentes”, as quais dinamizariam o mercado nordestino, seria o início da luta contra o subdesenvolvimento.

Mesmo presenciando o arrojo industrial vivenciado na década de 50 com o Plano de Metas e a crescente integração dos mercados inter-regionais, cujos resultados se apresentariam na forma de fortes abalos na estrutura ainda incipiente da indústria nordestina, o projeto de industrialização, segundo Furtado (1959b), mostrava-se viável. Pois, na época, grande parte da velha indústria têxtil nordestina encontrava-se vendendo no Sul do país de 30% a 40% da sua produção. Com a mão-de-obra mais barata, com os recursos energéticos em abundância e com o algodão (principal matéria-prima da indústria têxtil) mais barato na região, ainda era possível competir, mesmo que em menor escala, com a produção do Centro-Sul. “Portanto, há condições para o desenvolvimento industrial, e para a terceira linha de ação a que nos propomos – um grande aumento nos investimentos industriais” (FURTADO, 1959b, p. 34).

Segundo Furtado em “A Operação Nordeste”, igualmente de 1959, a industrialização tem como primeiro objetivo absorver a massa enorme de população que está desempregada nas zonas urbanas da região. “Estima-se que há mais de meio milhão de pessoas, em idade de trabalhar, quase totalmente desocupadas, flutuando nas cidades do Nordeste” (FURTADO, 1959b, p. 34). E num segundo momento, com o aumento do emprego e dos investimentos, se assistiria a um “efeito multiplicador”, ou seja, um aumento no investimento causaria um aumento proporcionalmente maior na renda o que levaria à elevação da propensão a consumir, ampliando a demanda e a oferta, como nos mostrou Keynes, em 1936 ao publicar o livro “Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda”.

Pontuando a percepção de Furtado sobre a questão regional nordestina, nasce a SUDENE e os seus quatro Planos Diretores – expressos em detalhes no capítulo anterior – com o total apoio do governo JK. A Superintendência era a personificação das idéias do economista para alavancar o desenvolvimento na região. Entre elas figurava a promoção de um centro autônomo manufatureiro que representasse a implementação de uma política regional de substituição de importações. Observa-se, ao percorrer algumas de suas obras, que a política de

industrialização regional foi uma das grandes preocupações do economista, representando também a linha de ação que obteve os melhores resultados dentro das diretrizes dos planos da SUDENE.

De acordo com Furtado (1959b), para que a industrialização da região se tornasse realidade, o caminho a ser percorrido, envolvia:

[...] determinar que indústrias apresentem maior viabilidade econômica na região, tendo em vista o mercado local e a possibilidade de concorrer com as indústrias do Sul, quer nos próprios mercados nordestinos, quer nos mercados de outras regiões do país (...) as dimensões do mercado justificam a instalação de um núcleo de indústria siderúrgica, núcleo esse que deverá permitir, num segundo passo, a expansão de indústrias de ferro e aço e mecânicas, que existem atualmente de forma embrionária. O terceiro grupo de indústrias que convém fomentar (...) são aquelas que, apoiando-se numa base favorável de matérias-primas locais, tem possibilidade de penetrar rapidamente nos mercados em expansão do Sul do país. Algumas dessas indústrias – como a do cimento e a dos adubos fosfatados – já contam com um importante começo de desenvolvimento. O quarto grupo visa à recuperação de indústrias tradicionais - notadamente têxtil e alimentar – em razão da dimensão do mercado local, do baixo custo de mão-de-obra e da farta disponibilidade de matéria-prima (FURTADO, 1959b, p. 86-87).

Numa palavra: a política de industrialização visaria “o tríplice objetivo de dar emprego à massa populacional flutuante, criar uma classe dirigente nova e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que tendem a migrar” (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 102).

Para que o projeto industrial da SUDENE saísse do papel, tornando-se realidade, fazia-se indispensável um sistema de incentivos capazes de cobrir os altos investimentos necessários para a implementação do processo de industrialização. Por isso, conjuntamente com a lei que instituiu a Superintendência, foi criado o sistema de incentivos fiscais e financeiros conhecido como “34/18”. A seguir, a seção 6.2 traz os detalhes do que foi esse sistema.

## **6.2 Sistema de incentivos fiscais para sustentar a industrialização do Nordeste: caracterização e resultados**



No processo de industrialização da região Nordeste, a SUDENE teria, entre suas finalidades, formular e executar a política de fomento à indústria nordestina. Para que a política de desenvolvimento fosse consolidada conforme a programação estabelecida nos planos regionais, criou-se um amplo e sofisticado aparato de incentivos fiscais e financeiros para atrair inversões em projetos reconhecidos pela Superintendência como prioritários para o Nordeste. Entre esses incentivos cabe realçar:

- A isenção e o reinvestimento do imposto de renda para capitalização de empresas instaladas no Nordeste;
- Isenção do imposto de importação de equipamentos (quando não similares aos de fabricação nacional);
- Isenção do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

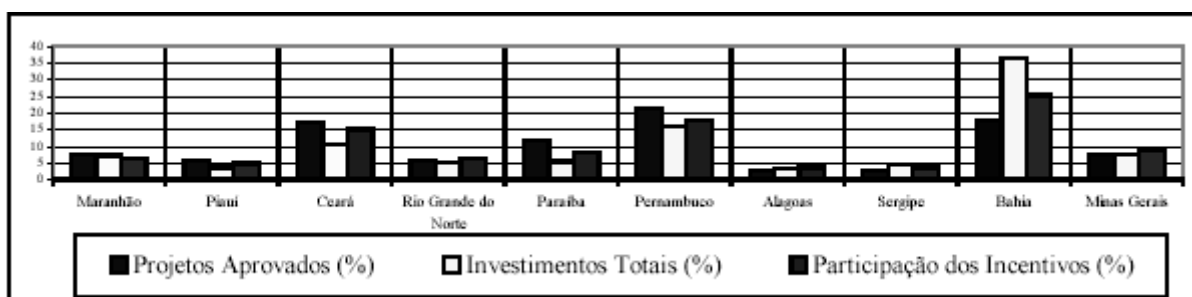
A criação desse mecanismo de incentivo, inicialmente conhecido como sistema 34/18 e depois transformado no Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), em 1974, visava, prioritariamente, aplicar recursos através da subscrição de ações em projetos implantados ou a serem implantados no Nordeste, e garantir a manutenção de um modelo de mobilização de poupanças para inversões privadas. Em essência, esse sistema permitia que as pessoas jurídicas pudessem deduzir em até 50% o montante do imposto de renda a pagar ao Tesouro Nacional para investir ou reinvestir em projetos no Nordeste, sob a coordenação da SUDENE (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Para Furtado (1981), o governo estava ciente de que, sem “incremento de financiamento, não seria possível levar adiante o esforço de investimento em infra-estrutura exigido pela reordenação espacial, requerida para transformar uma economia primário-exportadora” (FURTADO, 1981, p. 39) em um sistema industrial centrado no mercado interno.

O sistema “34/18”, ao fomentar a indústria nordestina, seria, então, capaz de criar condições para reduzir as disparidades econômicas e sociais tanto na esfera intra-regional como em relação às demais regiões. Todavia, entre a idealização dos objetivos e a execução dos planos, houve um distanciamento que foi refletido no não atendimento das propostas formuladas pela SUDENE.

Ao analisar a evolução dos incentivos à indústria do Nordeste, assim como os critérios de seleção dos projetos e de concessão dos benefícios fiscais ao longo das décadas de atuação da SUDENE, constata-se que houve perda de foco do objetivo principal. Ocorreu, de fato, “[...] um desvio desse mecanismo, no sentido de se transformar cada vez mais num instrumento de indução de capitalização de grandes empresas privadas, notadamente para as empresas do Sudeste do país” (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 108).

Dessa forma, a resultante da política de incentivos da SUDENE acabou favorecendo a concentração espacial e setorial dos investimentos em apenas três estados da região nordestina, não atendendo a proposta de reduzir as disparidades intra e inter-regionais. De acordo com dados da Superintendência, disponibilizados no site [www.sudene.gov.br](http://www.sudene.gov.br), de um total de 2.820 projetos aprovados pela SUDENE até junho de 1990, 21,5% concentraram-se em Pernambuco, 17,6% na Bahia e 17% no Ceará. No tocante à distribuição dos incentivos, as participações desses estados foram, respectivamente, de 17,9%, 25,3% e 15%. Com relação aos investimentos a concentração foi ainda maior, sendo de 36,5% na Bahia, de 15,7% em Pernambuco e de 10,5% no Ceará. O gráfico 3 ilustra essa relação de disparidade na participação dos estados nordestinos no planejamento formulado pela SUDENE, segundo a distribuição espacial dos projetos e os incentivos e investimentos realizados no período de 1962 a 1990.



**Gráfico 3 Nordeste: distribuição espacial dos projetos, investimentos e incentivos –**

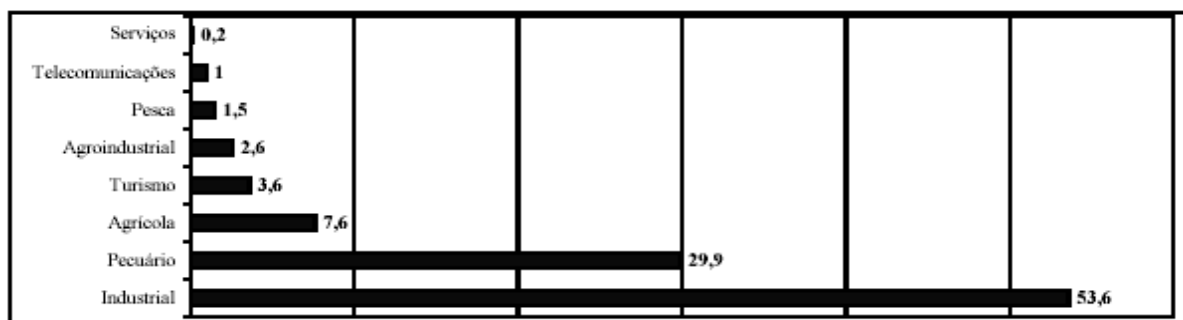
Fonte: SUDENE-BNB, 1990 apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 11.

Ao analisar o gráfico 3, pode-se perceber o que já foi assinalado: mais da metade dos investimentos (62,7%) e dos incentivos totais (58,2%) foram destinados a três estados da região (Pernambuco, Bahia e Ceará), no período que se estende desde 1962 até 1990. O pano

de fundo desses movimentos está ancorado na política de industrialização do Nordeste incentivada pelo governo e marcada pela instalação de indústrias extra-regionais em pontos específicos da região, como o deslocamento de indústrias têxteis oriundas do Sudeste e Sul. Essa orientação contrariava as proposições do GTDN, que indicava a criação de um complexo industrial genuinamente nordestino (capital, mão-de-obra e matéria-prima, locais) como indutor do desenvolvimento.

Mais tarde, na década de 1970 – com a instituição do II PND – houve a atração de grandes e modernos complexos industriais, notadamente do químico e do petroquímico, em razão da vantajosa dotação de determinados recursos naturais existentes na região, como na Bahia (PETROBRÁS) e no Maranhão (Vale do Rio Doce), por exemplo, além dos benefícios governamentais concedidos. Assim, a política de desenvolvimento concebida pela SUDENE, contou não apenas com o sistema “34/18”, para garantir que grandes empresas se instalassem na região Nordeste, mas também com a base de recursos naturais e a energia elétrica existentes na região.

Nessa análise, devem-se destacar também os setores que foram contemplados pela política de incentivos. Do total de 2.820 projetos aprovados (até junho de 1990), 1.515 são compostos de projetos industriais (53,6%); 820 são pecuários (29,9%); 214, agrícolas (7,6%); 101, de turismo (3,6%); 73, agroindustriais (2,6%); 43, de pesca (1,5%); 29, de telecomunicações (1,0%) e 5, de serviços (0,2%). O gráfico 4 apresenta a distribuição setorial dos projetos entre 1962 e 1990.



**Gráfico 4 Nordeste: distribuição setorial dos projetos (em %) 1962-1990**

Fonte: SUDENE-BNB, 1990 apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004.

Além disso, do total dos investimentos realizados no Nordeste no período, o setor industrial destacou-se com 78,3% dos recursos provenientes do FINOR em 1962 e com 74,2% em 1990. Assim, de acordo com o gráfico 4 opostamente ao que foi estabelecida pela ação planejada do Estado, a política de desenvolvimento conduzida pela Superintendência acabou favorecendo uma concentração dos investimentos em áreas já dinâmicas dentro do Nordeste, com destaque para os estados do Ceará, Pernambuco e Bahia. Montou-se, então, um complexo de modernas e grandes empresas no Nordeste, gerenciadas particularmente por capitais extra-regionais, notadamente de São Paulo.

Cano (2000) ressalta, de fato, que a política de incentivos proposta pela SUDENE foi amparada na implantação da indústria moderna comandada por capitais de fora, em maior medida de São Paulo. Desse estado se originaram cerca de 50% dos investimentos destinados ao Norte e Nordeste, sendo pequena a participação de capitais locais em ambas as regiões.

Além disso, o sistema de incentivos foi gradativamente multidirecionado, tanto do ponto de vista da produção, como do espaço geográfico. Dessa forma, a primazia do Nordeste no mecanismo de incentivos criado pelo governo federal, foi logo quebrada com a entrada de outras regiões (Amazônia em 1963) na disputa pela localização dos benefícios. Também influenciou a inclusão de outros setores no processo, como turismo e pesca, entre outros. Dados da SUDENE atestam o multidirecionamento:

Já no final da década de 1970, a participação nordestina resumia-se a 54% do montante de recursos oriundos do abatimento do Imposto de Renda, em virtude da extensão dos benefícios fiscais à pesca (1967), ao turismo (1968) e ao reflorestamento (1968). Em 1980, essa participação reduziu-se a 1/5 dos recursos totais dos incentivos fiscais, elevando-se para 25% em 1984 (BRASIL-SUDENE, 1990, p. 17 apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 107).

Assim, observou-se a perda de presença das decisões de investimento voltadas à região Nordeste, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, pois cresceu o volume direcionado a outras regiões do país. Contudo, cabe ressaltar que, durante todo o período de fomento à indústria nordestina, o papel desempenhado pelos incentivos não se alterou, percebendo-se até o surgimento de novos benefícios. Em outras palavras, a quantidade de investimentos entrou em queda, porém o mesmo não ocorreu com o número de benefícios. E tais benefícios

garantiram a atração de capitais de fora do Nordeste, reforçando a divergência da idéia inicial do GTDN, de privilegiar o empresário local na construção do mercado de produção nordestino (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Atualmente, segundo o site da SUDENE ([www.sudene.gov.br](http://www.sudene.gov.br)), os incentivos e benefícios fiscais oferecidos pela Superintendência são:

- Redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos empreendimentos;
- Redução do IRPJ para empreendimentos existentes;
- Reinvestimento do IRPJ;
- Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- Depreciação acelerada incentivada e desconto da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

No transcorrer do desenvolvimento da indústria, o caráter inicial idealizado por Furtado perdeu-se no tempo, ou seja, não se logrou construir um centro autônomo de expansão manufatureira. Como evidencia Oliveira (1987) sobre os resultados adversos da política de incentivos:

Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste, implantando fábricas e unidades produtivas que, mesmo quando representasse a duplicação de produções que, numa visão marginalista, poderiam ser mais econômicas no Centro-Sul, asseguravam a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional (OLIVEIRA, 1987, p. 125).

Em essência, os incentivos acabaram concentrados em pontos específicos, atraindo grandes empresas, cujos retornos não provocaram um desenvolvimento uniforme para a região, apenas potencializaram áreas já dinâmicas. Todavia, o sistema “34/18”, provocou uma

reestruturação espacial no Nordeste, transformando as relações econômicas dentro e fora da região.

### **6.3 A dinâmica espacial do Nordeste desde a criação da SUDENE**

A gama de incentivos públicos, fiscais e financeiros, criados para a ampliação e a modernização da infraestrutura regional foi de fundamental importância para a atração de investimentos para o setor industrial do Nordeste. Mesmo com os resultados contraditórios das políticas de fomento ao desenvolvimento regional implantadas na região pela SUDENE (conforme salientado na seção anterior), a partir da década de 1960 a economia nordestina passou por transformações importantes no perfil da sua estrutura produtiva.

A tabela 8 evidencia esse movimento de reestruturação ao mostrar a expansão do produto regional no período compreendido entre 1970 e 1999, quando foram realizados os investimentos dos Planos de Desenvolvimento Nacional (PND) em 1970 e a abertura da economia na década de 1990. Com efeito, as regiões mais atrasadas, como Norte, Nordeste e Centro Oeste, em resposta à intensificação dos investimentos, experimentaram um aumento significativo de suas participações na formação do PIB brasileiro. Por outro lado, a região Sudeste considerada como a mais dinâmica do país, perdeu participação na composição do PIB nacional no mesmo período, caindo de 65% para 58,3%.

**Tabela 8 Distribuição regional do PIB - 1970/1999**

Regiões	Produto Interno Bruto (PIB) em %				
	1970	1980	1985	1990	1999
<b>Norte</b>	2,2	3,3	4,2	5,3	4,5
<b>Nordeste</b>	12,1	13,1	15,0	17,0	13,1
<b>Sudeste</b>	65,0	61,3	59,2	56,0	58,3
<b>Sul</b>	17,0	17,0	17,0	16,0	17,8
<b>Centro-Oeste</b>	3,7	5,3	5,5	5,7	6,4
<b>Brasil</b>	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil; IBGE. Censo Demográfico - 1991; SUDENE/DPO/Contas Regionais – SUDENE apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004.

Assim, de acordo com a tabela 8, a dinâmica econômica promovida no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, pelo aporte de investimentos públicos e privados, imprimiu um ritmo de crescimento positivo do produto regional a partir da década de 1970. Todavia, entre os anos 1990, apenas a região Centro-Oeste obteve uma taxa positiva de crescimento. Norte e Nordeste sofreram abalos em suas economias devido à reformulação do papel do Estado – preocupação em realizar planos de estabilização, frente às crises econômicas provenientes do endividamento na década de 1980 – e também como decorrência da reformulação de vários órgãos de planejamento regional, como a SUDENE e a SUDAM. Já a região Sudeste, no período, apresentou uma taxa anual de crescimento do PIB em queda, como reflexo da política de desconcentração industrial promovida pelo governo e da sua maior vulnerabilidade as oscilações do mercado internacional, melhorando seus resultados durante a década de 1990. A região Sul permaneceu com ritmo praticamente constante durante todo o período, obtendo melhor resultado também nos anos 1990.

Ao pensar sobre a nova organização econômica do Nordeste, a partir da década de 1960, e sobretudo na década de 1970, proporcionada pelo aparato de incentivos governamentais, percebe-se que a região tornou-se parte efetiva da dinâmica produtiva nacional, contribuindo para isso a melhoria na acessibilidade à região pela implantação de infraestruturas de transporte e de energia. Nesse período, começou a deslocamento de grandes grupos industriais

concentrados no Sudeste em direção às regiões periféricas, notadamente para o Nordeste. Entre as razões dessa nova organização espacial, segundo Ablas e Pinto (2009), cabe destacar:

- A desaceleração da economia nacional após o ciclo expansivo da fase do “milagre econômico”, cujos efeitos negativos se concentraram na região mais industrializada do país;
- Institucionalização das políticas setoriais do II PND, somada, em alguns casos, à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional;
- Fortalecimento das organizações sindicais na região metropolitana em relação às regiões periféricas;
- Instituição de políticas ambientais restritivas, além da freqüente incidência de problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros; e,
- Possibilidades de aproveitamento de vantagens locacionais, a partir da exploração de determinados recursos naturais (ainda não incorporados ao sistema produtivo), com a ampliação e modernização da infraestrutura de transportes e comunicações nas novas áreas.

Por essas razões, e em função das crises no preço do petróleo - a partir de meados dos anos setenta, - as opções de investimentos (tanto públicos quanto privados) inclinaram-se, predominantemente, para os setores mais energético-intensivos. Por exemplo, têm-se os casos da metalurgia e da petroquímica, altamente intensivos em energia elétrica e que foram merecedores de grandes incentivos no bloco de setores privilegiados pelo II PND (FAUSTO, 2004).

Assim sendo, percebe-se através de dados da SUDENE, disponíveis no site [www.sudene.org.br](http://www.sudene.org.br), que já a partir de 1960, ocorreu uma mudança significativa na configuração espacial nordestina. O setor industrial que na época contribuía com apenas 12% na formação do produto regional, ganhou destaque com o passar dos anos, chegando a contribuir com 30% no PIB regional em 1985, dobrando sua participação neste intervalo, embora tenha declinado para 26% em 1999. Paralelamente, em sentido contrário, o setor agropecuário que tinha uma participação no PIB regional de 41% em 1960, declinou sua taxa substancialmente para apenas 16,2% em 1985, caindo ainda mais na década de 1990, chegando à 9,7%.



O setor de serviços também elevou sua participação no PIB regional: de 47% em 1960, passou para 48,5% em 1975; a 53,7% em 1985 e, depois, para 64% em 1999. Em síntese, pode-se verificar que, ao longo dos anos de atuação da Superintendência, a economia nordestina apresentou uma notável transformação na sua estrutura produtiva, de acordo com a tabela 9.

**Tabela 9 Nordeste: Estrutura do PIB segundo os setores econômicos - 1960/99**

Setores Econômicos	Formação do PIB (%)						
	1960	1965	1975	1985	1990	1995	1999
<b>Agropecuária</b>	41	29,1	23,9	16,2	14,4	12,6	9,7
<b>Indústria</b>	12	23,1	27,6	30,1	28,2	23,8	26,0
<b>Serviços</b>	47	47,8	48,5	53,7	57,4	63,6	64,3
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: BNB / SUDENE apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004.

A tabela 9 mostra a redução da participação do setor agropecuário em favor das atividades industriais, no período entre 1960-1999, constituindo uma importante etapa na reestruturação da economia do Nordeste proporcionada durante a ação dos planos diretores da SUDENE e do governo federal, nos anos 1970, com os PND's (implantação de grandes complexos industriais, como por exemplo o Complexo Industrial de Camaçari, na Bahia, em 1978).

Além de acompanhar a evolução do crescimento do produto e de sua composição, como demonstrado nas tabelas 8 e 9, outro aspecto marcante no processo de industrialização do Nordeste é a incompatibilidade entre a estrutura produtiva, de um lado, e com o perfil da demanda e da renda da população local, de outro lado. Por isso, Oliveira (1987) ressalta que “a estrutura industrial que se formou no Nordeste não é função do mercado regional, mas função do mercado nacional mais amplo” (OLIVEIRA, 1987, 66).

Pode-se considerar que a industrialização nordestina no período 1960-80 configurou-se como uma extensão do sistema industrial do Sudeste. Nesse caso a aplicação de medidas inspiradas na idéia de pólo de crescimento gerou um resultado distinto daquele preconizado nas formulações de Perroux. Observou-se que, no Nordeste, o vínculo das empresas com a região limitou-se aos fluxos de salários e impostos estaduais a que as atividades das primeiras dão origem. Em outras palavras, “a industrialização nordestina constituiu-se como mera extensão do sistema industrial moldado na região Sudeste, justificando seus escassos vínculos com a população e mercado do Nordeste” (PELLEGRINO, 2005, p. 120).

Assim, a posição periférica da indústria nordestina dentro do sistema de produção nacional ainda é fator relevante para explicar o seu subdesenvolvimento. Da mesma maneira como o Centro-Sul se comporta frente à economia internacional, orientando sua industrialização sob a influência do mercado consumidor e dos padrões tecnológicos correspondentes aos países centrais, o Nordeste apresenta-se de forma similar na sua relação com o Centro-Sul. A predominância dessa lógica de dependência na orientação da industrialização do Nordeste conduziu o processo para:

(...) a baixa capacidade de geração de empregos na região, em razão da sua inadequada incorporação de progresso tecnológico e de sua escassa ligação com as demais atividades produtivas e econômicas locais; e, a satisfação da demanda constituída pelas elites modernizadoras nacionais, presentes em menor dimensão no Nordeste e em maior dimensão no Sudeste do país (PELLEGRINO, 2005, p. 120)

Igualmente, para Araújo (2000), o parque industrial do Nordeste “não foi implementado para atender a demanda local, mas sim, tendo em vista o mercado do Brasil” (ARAÚJO, 2000, p. 78).

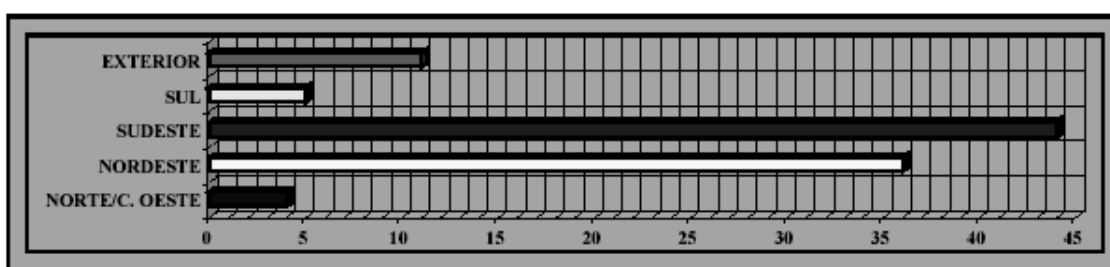
#### **6.4 O Nordeste a partir dos anos 1990 e o diagnóstico de Celso Furtado**

A partir da década de 1990 torna-se evidente uma mudança de paradigma em relação às políticas de planejamento e desenvolvimento. Até então, sobretudo desde meados dos anos

1950, o Estado ocupava um lugar fundamental no planejamento do desenvolvimento regional e nacional. Todavia, com a abertura da economia nos anos 1990, o debate regional perde força no marco de uma agenda neoliberal ditada pelo Consenso de Washington.

Assim, os anos 1990 compreendem um ponto de inflexão tanto da perspectiva das políticas públicas de planejamento, como do crescimento do produto que estava sendo positivo desde a década de 1970, conforme a tabela 8. Segundo Ablas e Pinto (2009), a região Nordeste passou a ter a sua participação na economia nacional muito próxima ao início do período das grandes transformações, em 1970 quando atingiu de 12,1% passando em 1990 para apenas 13,1% a sua participação no PIB regional. Neste período “as exportações nordestinas não eram mais competitivas e a região perdeu importância relativa no valor das exportações do país” (ARAÚJO, 2000, p. 85).

Outra característica dos anos 1990 foi a consolidação do comércio inter-regional entre o Nordeste e o Sudeste, sendo possível verificar um “descolamento da estrutura industrial instalada no Nordeste, com relação ao perfil da renda e da demanda regional” (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 118). Dessa forma, o Nordeste priorizou o atendimento da demanda externa ao seu mercado, diminuindo as vendas na própria região, ou seja, mais da metade das vendas da indústria incentivada (58%), se destinava a mercados extra-regionais. Essa particularidade pode ser visualizada no gráfico 5 a seguir, com dados de 1992.



**Gráfico 5 Nordeste: destino das vendas da indústria incentivada (%) – 1992**

Fonte: SUDENE-BNB, 1992.

O gráfico 5 mostra que, em 1992, apenas 36% das vendas da indústria incentivada tinham como destino a região nordestina, ao passo que 64% se destinavam a mercados extra-

regionais, sendo 44% para o Sudeste, 5% para o Sul, 4% para o Norte/Centro-Oeste e 11% para o exterior.

Entretanto, segundo Ablas e Pinto (2009), no final dos anos 1990 e no decorrer dos anos 2000, a economia nordestina estaria novamente com índices de crescimento do PIB. Isso seria o reflexo do surgimento e fortalecimento de áreas incentivadas pelos governos estaduais, que passaram a comandar a dinâmica regional, em função de suas estruturas de produção modernas, como as áreas de agricultura irrigada de Petrolina-Juazeiro e do Vale do Açu, o complexo mineral e o cultivo da soja do Maranhão, o setor têxtil no Ceará e as confecções do agreste pernambucano, as indústrias calçadistas espalhadas por toda a região, o turismo e os pólos tecnológicos de Campina Grande, Ilhéus e Recife. Todavia, o Nordeste ainda é conhecido por apresentar, em termos gerais, uma atividade industrial produtora de bens intermediários, intensivos em recursos naturais, e de produção de bens de consumo de baixo conteúdo tecnológico.

Outra característica marcante do Nordeste que se solidificou na região nos anos pós 1990, é que as atividades industriais são concentradas nas áreas já dinâmicas da região, as quais recebem a maioria dos recursos oriundos do governo e do setor privado. Por isso, os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, permanecem sendo os destaques da região, seguidos de Alagoas e Sergipe. Os estados do Maranhão e Piauí destacaram-se respectivamente pelo desempenho na indústria (apenas o Maranhão) e na agricultura, através do cultivo da soja (ambos os estados).

Segundo estudos realizados por Balanco e Santana (2007), apresentados no III Encontro de Economia Bahiana em 2007, o estado da Bahia, no período entre 1994 e 2005, conseguiu expandir o número de setores na qual é especializada; entre eles está o setor de transporte, o qual, como se sabe, incorpora a moderna indústria automobilística (Ford). Diante disso, a Bahia apresenta o desempenho industrial mais importante e dinâmico no período: em 1994 havia cinco setores e esse número saltou para nove, em 2005. De todos os estados do Nordeste, a Bahia é o que possui a indústria de transformação mais diversificada, apresentando grande importância relativa dentro desta macrorregião. Além da indústria metalúrgica, de madeira e do mobiliário, de papel, papelão e gráfica, de borracha, fumo e couro e de química, podem-se destacar outros setores que atingiram bom desempenho em 2005, como: a indústria mecânica, a indústria de material de transporte, a indústria calçadista

e a indústria de material elétrico e comunicação. Dentre estes últimos, salienta-se a indústria de calçados na geração de emprego formal e a indústria de material de transporte (BALANCO; SANTANA, 2007).

O Ceará no mesmo período (1994-2005) apresentou forte tendência em se diversificar da estrutura industrial do Nordeste, se concentrando e se especializando na indústria têxtil e na indústria de calçados, as quais se apresentaram como as duas únicas indústrias básicas do estado em 2005. O sucesso da capital Fortaleza baseia-se no fortalecimento da sua infraestrutura têxtil, na presença de mão-de-obra barata e na localização estratégica para o mercado externo, como a Europa.

Já Pernambuco tem na sua capital Recife, um importante expoente dentro da dinâmica econômica da região Nordeste, destacando-se prioritariamente no setor de serviços, através do pólo de informática Porto Digital. Criado em 2000, hoje o pólo se encontra entre os cinco maiores do Brasil, empregando cerca de três mil pessoas, segundo dados do IBGE. Já no setor industrial, a SUAPE (grande complexo industrial e portuário do litoral sul do estado) ganha papel de destaque, sendo o porto considerado o mais tecnologicamente avançado do Brasil.

Alagoas destaca-se através da indústria de alimentos e bebidas, no período entre 1994 e 2005. Evidentemente, o subsetor sucroalcooleiro é o responsável pelo desempenho dessa indústria, a única na qual esse estado apresenta especialização.

O estado de Sergipe apresentou um comportamento industrial que pode ser considerado relevante, de acordo com Balanco e Santana (2007), pela decorrência de uma reestruturação industrial no período, expressa pela duplicação do número de setores. No ano de 1994, eram dois setores industriais (têxtil; calçados). A partir de 2005, passaram a ser quatro (têxtil; mecânica; transportes; alimentos e bebidas).

O Maranhão, entre 1994 e 2005, manteve-se especializado em cinco setores. Entretanto, como demonstração da mudança estrutural interna ao estado, no ano de 2000 permaneceu a especialização em três setores (indústria metalúrgica; indústria da madeira e do mobiliário; indústria de papel, papelão e gráfica), enquanto dois (indústria mecânica; indústria de transportes) foram substituídos por outros dois (indústria da borracha, fumo e couro; indústria química).

Vale ressaltar também o papel do estado maranhense frente à cultura da soja, como também o Piauí (estados integrantes da região do Mapitoba, ilustrado no capítulo anterior). Nos anos 1990 e 2000, a produção dessa lavoura havia crescido 5.560%. Dados os investimentos que vêm sendo feitos nessa atividade, a tendência é de o crescimento continuar nos próximos anos, de acordo com dados do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Dessa forma, os estados tiveram suas receitas elevadas em consequência também da ocupação pela cultura da soja.

A expansão da produção de soja no Nordeste é resultado de um conjunto de fatores, destacando-se entre eles:

- Expansão do cultivo nas áreas de cerrado;
- Pesquisas sobre novas cultivares adaptadas para os cerrados, o que levou ao incremento da produtividade;
- Aumento dos financiamentos de custeio e investimento para a atividade;
- Investimentos e melhoria na infraestrutura de armazenamento e escoamento da produção.

Assim sendo, o desenvolvimento industrial do Nordeste apresenta-se hoje concentrado em três dos nove estados da região, Bahia, Ceará e Pernambuco. Adicionalmente a esses três grandes centros dinâmicos, segue-se toda a orla litorânea, onde prevalece um grau razoável de acessibilidade e desenvolvimento industrial. Aí estão localizadas as capitais dos demais estados nordestinos e algumas cidades importantes. Toda essa área vem sendo ocupada por atividades produtivas e registrando, ainda, predominantemente os efeitos do crescimento do setor turismo (BALANCO; SANTANA, 2007).

Dessa forma, é correto afirmar que o papel da industrialização, nos moldes do pensamento de Furtado, não logrou os resultados imaginados. O economista sonhava em dinamizar toda a economia nordestina, em “criar um centro manufatureiro genuinamente nordestino”, e não apenas investir em alguns pontos isolados. Assim, ao refletir sobre os argumentos expostos neste capítulo sobre a industrialização, pode-se dizer que o Nordeste nesse início de século XXI, é um mosaico de realidades. Áreas dinâmicas e abandonadas se encontram lado a lado

com a riqueza e a pobreza. E Celso Furtado ao olhar para a história da SUDENE admite que a captação dos investimentos na região promovida pelo sistema de incentivos fiscais e financeiros, não conseguiu resolver a questão regional. A questão foi atenuada, mas não resolvida sua grave problemática social, como foi demonstrado ao longo desta pesquisa.

Em seu livro “O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil”, de 1999, Furtado menciona: “Pode-se dizer que houve uma mudança e que foi uma vitória. Mas uma vitória capenga” (FURTADO, 1999). E mais: “As ações realizadas não foram suficientes, [...] erramos” (FURTADO apud ARAÚJO, 2000, p. 32).

A autocrítica do economista demonstrou sua preocupação com os rumos da região Nordeste. Com a sua morte em 2004, o seu legado deixado em livros, artigos, entrevistas, revela o grande pensador que foi e que suas idéias ainda se fazem presente em muitas questões atuais.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES**

### **7.1 Considerações Finais**

Em 1959, quando o economista Celso Furtado lançou o livro “Formação Econômica do Brasil” e deu vida ao projeto de lei que instituiu a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sua preocupação maior era entender a condição periférica do Brasil frente a outros países e, a partir disso, derivar de uma visão mais geral sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento a idéia de subdesenvolvimento regional, privilegiando a região Nordeste. Assim, Furtado, ao considerar a história do país, conseguiu compor um arcabouço teórico capaz de analisar os determinantes do atraso econômico e social, que compreendeu o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento e a sua relação com a questão regional nordestina.

Furtado, então, buscou extrair o conceito de desenvolvimento e subdesenvolvimento, relacionando dois aspectos centrais. O primeiro aspecto diz respeito à evolução de um sistema social de produção baseado no progresso técnico. O segundo aspecto seria a satisfação das necessidades humanas. Dessa forma, a idéia de desenvolvimento compreende o problema da assimilação de novas técnicas, e o conseqüente aumento de produtividade conduziria à melhoria do bem-estar de uma população, com crescente homogeneização social. Contrariamente, subdesenvolvimento advém de situações em que “aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação no nível de vida médio da população” (FURTADO, 1992b, p. 39-40).

Ao estabelecer tal relação entre o progresso técnico e a satisfação das necessidades humanas, Furtado percebeu que a idéia de propagação do desenvolvimento está intimamente ligada ao processo de industrialização. Assim, quando analisou o caso brasileiro e a participação do país no mercado internacional, resgatou a idéia cepalina de “centro-periferia”, caracterizando o Brasil como sendo a periferia em relação às economias centrais: o país se apresentava como fornecedor de bens primários às nações desenvolvidas e industrializadas, as quais, por sua vez, forneciam-lhe bens industrializados, com maior valor agregado.



Procurando reverter esse quadro de subdesenvolvimento, o país passou a investir na indústria. A partir de 1930, ganhou vulto o processo de industrialização do Brasil, apoiado no excedente da produção do café e amplamente concentrado na região Sudeste, no estado de São Paulo. Todavia, a implementação da indústria ocorreu de uma forma bastante característica das economias periféricas, onde a produção está ancorada no processo de modernização, restringindo o avanço tecnológico em outros setores produtivos. Dessa forma, “modernizar” a indústria significou o atraso econômico visto até hoje em relação a economias mais desenvolvidas, como Japão e Alemanha, por exemplo, pois, o que se tinha como alvo da produção era o atendimento dos desejos de consumo das camadas sociais mais elitizadas, copiadora dos hábitos de consumo dos países centrais, subjugando a satisfação das necessidades da maior parte da população.

Dessa maneira, a busca pela superação do subdesenvolvimento e a promoção do desenvolvimento partiria, a princípio, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural, produzida pela forma como se difunde o progresso tecnológico e como se dá o reflexo na população. Logo, para superá-lo, se faz necessário o esforço de vários agentes, entre eles, o Estado, que representaria a esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento, assim como por reformas estruturais que viabilizem a promoção do desenvolvimento. A ação do governo deveria, portanto, estar aliada ao planejamento econômico.

Além do Estado, a atuação do setor privado no mercado e os investimentos gerados por ele em parceria com o setor público, e a disseminação da tecnologia, aparecem também na obra de Furtado como fatores de promoção do desenvolvimento. Todavia, há de se fazer uma observação: “política econômica é política, antes de ser economia. E toda política deve partir de uma clara percepção da realidade, das forças profundas que já estão em movimento e que configurarão, em boa medida, o futuro” (FURTADO, 1982, p. 23). Assim, o conjunto da ação desses agentes, somado à vontade política, tornaria possível a superação do subdesenvolvimento e a propagação do que o autor denominou “homogeneização social”, ou seja, melhores condições de vida e bem-estar para a população, de uma forma geral.

Para falar da situação do Nordeste, que sempre foi para Celso Furtado o “espelho onde a imagem do Brasil se reflete com brutal nitidez”, o economista utiliza os mesmos termos do debate que protagonizou relativamente à análise nacional, estabelecendo igualmente uma

relação de centro-periferia entre a região nordestina e o Centro-Sul, com todas as suas implicações negativas. Assim, com a adoção dos planos desenvolvimentistas a partir da década de 1950, a questão regional nordestina é agravada, pois ocorre a intensificação das relações entre tais regiões, transformando o Nordeste na periferia do Centro-Sul. Além disso, foi através da maior integração econômica entre os estados que ganhou forma a questão regional brasileira, tornando evidente a discrepância entre os estados.

Em resposta às desigualdades que estavam sendo aprofundadas, no governo de Juscelino Kubitschek foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE. Assim, com a finalidade de contornar o agravamento das disparidades regionais, as propostas da “Operação Nordeste” foram tiradas do papel no intuito de tentar realizar o sonho de Furtado: promover a transformação da região mais pobre do Brasil, criando melhores condições de vida para a população.

Para tanto, a SUDENE propunha ações em quatro áreas específicas: industrialização, irrigação, Zona da Mata e Vales Úmidos do Maranhão. Conforme os estudos realizados por Furtado, essas áreas eram peças chave para promover o desenvolvimento na região. Todavia, com o golpe de Estado em 1964, instaurando a ditadura militar, Furtado é considerado comunista e é exilado do país. Nesse mesmo período, o planejamento econômico deixou de ser regional para tornar-se nacional, com o surgimento dos Planos de Desenvolvimento Nacional (PND). Com isso, o sonho de Furtado foi enfraquecido, diante da nova condição política do país.

A partir da década de 1970, o que se assistiu foi o fortalecimento das áreas já dinâmicas, priorizando, sobretudo, o processo de industrialização. Durante as cinco décadas de atuação da Superintendência, os investimentos públicos e privados priorizaram maciçamente a indústria na faixa litorânea da região, deixando de lado as demais linhas de ação dos planos diretores.

Entretanto, na década posterior, devido às grandes somas de empréstimos obtidos para que o país se modernizasse, a economia nacional entrou em crise, e a principal meta, desde então, foi conter o processo inflacionário. Assim, o Estado passou ter uma nova postura, deixando em segundo lugar o plano de desenvolvimento nacional.

Todos esses pontos detalhadamente abordados no corpo deste trabalho inspiram a convicção de que, hoje, não há uma política de desenvolvimento regional nos moldes do que foi preconizado por Celso Furtado. O que existe atualmente no Brasil, em termos de planejamento e desenvolvimento, é o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que nem se constitui em “política de desenvolvimento nacional”, propriamente dita, e tampouco consegue contemplar as especificidades das regiões brasileiras. Trata-se de um grande rol de projetos, principalmente voltados às infraestruturas.

As ações do governo federal na região Nordeste, que claramente compreendem os programas sociais intitulados “Bolsa Família” e “Bolsa Escola”, acabam não tendo continuidade no sentido a superação das dificuldades do povo nordestino. Ao lado desses, seria necessário, por exemplo, criar programas de qualificação profissional que favorecessem a obtenção de uma profissão, para que os jovens não precisassem se deslocar para outras regiões a procura de emprego. Além disso, como dizia Furtado é essencial “distribuir terra e educação”, isto é, promover as reformas estruturais que a região tanto necessita para que esta não continue a ser tratada como um “grande curral eleitoral” nos anos de eleição. Em outras palavras, para que a cesta básica não seja moeda de troca de votos em épocas de campanha eleitoral.

Entretanto, é inegável que ao longo dos anos, desde 1959, quando Furtado propôs a criação da SUDENE, algumas mudanças de fato aconteceram. Na região Nordeste os índices de desenvolvimento humano, envolvendo alfabetização, mortalidade infantil e distribuição de renda, por exemplo, melhoraram. A economia nordestina cresceu, e o “mundo” se interessou pelo seu potencial industrial, notadamente no setor de confecção. Contudo, os investimentos não conseguiram mudar, efetivamente, a grave problemática associada às mazelas na região. O Nordeste ainda é a região-problema do Brasil por excelência – embora existam vários “nordestes” no Nordeste – e o sertão nordestino ainda é a mais pura expressão da miséria que se tem no país.

Por isso, Furtado certa vez admitiu que a proposta da SUDENE, de transformar o Nordeste na fênix da economia brasileira, havia falhado. Mas, apesar da frustração, no decorrer de sua vida, o economista procurou sempre debater a “questão regional brasileira e nordestina”, mostrando-se incansável na sua cruzada. Assim, em sua homenagem, cabe finalizar este trabalho utilizando as suas próprias palavras: “Quem luta para construir um

mundo melhor na sua própria terra não perderá jamais a esperança” (Celso Furtado no discurso de posse da SUDENE, em 1959).

## 7.2 Recomendações

Este trabalho de pesquisa procurou salientar o pensamento de Celso Furtado quanto ao tratamento do binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento, tentando resgatar as implicações desses fenômenos na história do país e, especificamente, na região Nordeste.

Para tanto, verificou-se que o enfoque desta monografia se traduziu em analisar o processo de industrialização no Brasil e seu desdobramento ao tratar do Nordeste, pincelando os demais objetivos de promoção do desenvolvimento econômico contidos na obra de Furtado e preconizados pela SUDENE.

Dessa forma, a abordagem poderia ser complementada ao se realizar o estudo das demais linhas de ação propostas pela Superintendência durante os seus 50 anos de história. Tais propostas englobariam:

- Projeto Zona da Mata: transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos;
- Projeto Irrigação: transformação progressiva da economia das áreas semi-áridas no sentido de elevar a produtividade e de torná-la mais resistente ao impacto das secas;
- Projeto Vales Úmidos do Maranhão: deslocamento da fronteira agrícola, visando incorporar à economia da região as terras úmidas da hinterlândia maranhense em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia na faixa semi-árida.

Assim, seria possível tratar de forma integral todas as diretrizes que fizeram parte do plano de ação maior de Celso Furtado: construir um novo Nordeste sob a égide de uma política de desenvolvimento regional comandada pela SUDENE.

## REFERÊNCIAS

ABLAS, L. A. de Q.; PINTO, R. F. Nordeste Brasileiro: Crescimento e dinâmica espacial no período 1970-2008. **REN: Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 04, p.822-832, dez. 2009. Trimestral. Documento Técnico-Científico.

ALMEIDA, J. E.; ARAÚJO, J. B. Um modelo exaurido: A experiência da SUDENE. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 12, n. 23, p.97-128, nov. 2004. Artigo de Revista.

ARAÚJO, T. B., SANTOS, V. M. **Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil**. Artigo. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomicabrasil/14\\_cap07\\_Tania\\_Valdeci.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomicabrasil/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf). Acesso em: 22 jul. 2010.

ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, I. E., MIRANDA, M., EGLER, C. A. G. (Orgs). **Redescobrimo o rasil: 500 anos depois**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 1999.

\_\_\_\_\_. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: **Celso Furtado e o Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 71-90.

\_\_\_\_\_. A questão regional, o Nordeste e Celso Furtado. In: BERNAL, C. (Org). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste; Universidade Federal do Ceará, 2006, p. 17-47.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

BARAN, P. **A economia política do desenvolvimento**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BALANCO, P; SANTANA, G. **A indústria de transformação do Nordeste no período 1994-2005: uma análise espacial e estrutural**. Bahia, 2007. Artigo do III ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA. Disponível em: <<http://www.mesteco.ufba.br/scripts/arquivos/artigo14.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**: uma resenha. v. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIDERMAN, C., COZAC, L. e REGO, J. M. **Conversas com Economistas Brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1996.

CANO, W. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: **Celso Furtado e o Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 93-120.

\_\_\_\_\_. **Furtado**: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil. Artigo. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/cano2.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2010.

CARDOSO, F. H. Originalidade da cópia: A Cepal e a idéia de desenvolvimento. In: **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 1993, p. 27-79.

CARVALHO, J. O. **Desenvolvimento regional: um problema político**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

CAVANI, C. S. **A desconcentração industrial no Estado de São Paulo das décadas de 1970-1980**: descrições, posições interpretativas e abordagem exploratória sobre o envolvimento da área de Itapeva. 2006. 110 f. Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Econômicas, UFSC, Florianópolis, 2006.

COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DO PÓLO DE CAMAÇARI. Site: <http://www.coficpolo.com.br/>. Acesso em: 07 de out. 2010.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Artigo. Nova Economia: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG. Belo Horizonte: UFMG/FACE/DCE, 2009.

DOMINGUES, R. **O desenvolvimento sob a ótica de Rostow**. Instituto Capital. Disponível em: <http://www.ronaldodomingues.com/index.php?lang=2&s=economics&id=62>. Acesso em: 20 mar. 2010.

EMPRESA FAZENDAS PIAUÍ. Notícias. Site: <http://www.fazendaspiaui.com.br/index.html>. Acesso em: 30 set. 2010.

FAUSTO, B. O Estado Getulista (1930-1945). In: **História do Brasil**. 13<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Edusp, 2004. Cap. 7, p. 329-389.

FURTADO, C. **Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959a.

\_\_\_\_\_. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959b.

\_\_\_\_\_. **Um projeto para o Brasil**. 3<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Saga S.A., 1968.

\_\_\_\_\_. **Análise do modelo brasileiro**. 3<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **O Brasil pós-milagre**. 6<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e Estado Democrático**. 2<sup>a</sup> ed., Recife: CONDEPE, 1982.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.

\_\_\_\_\_. **A fantasia desfeita**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **Brasil a construção interrompida**. 3<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

\_\_\_\_\_. O subdesenvolvimento revisitado. In: **Economia e Sociedade**. 1<sup>a</sup> ed., Campinas, 1992b, p. 5-19.

\_\_\_\_\_. **Seca e poder**: entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

\_\_\_\_\_. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.** 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural.** 3ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 9-40.

\_\_\_\_\_. **A saga da SUDENE: (1958-1964).** Arquivos Celso Furtado, v. 3, Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

FUSFELD, D. R. **A Era do Economista.** São Paulo: Saraiva, 2003, p. 290-311.

GOULARTI FILHO, A. A questão regional no Brasil: uma introdução ao debate. In: BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. **Conversas com economistas brasileiros.** Florianópolis: 34, Textos de Economia, v. 9, n.1, 1996, p. 9-22.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, abr. 1997. Artigo Scielo. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 19 ago. 2010.

HIRSCHMAN, A. O. Transmissão Inter-regional e internacional do desenvolvimento econômico. In: **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IANNI, O. **A origem política da SUDENE.** Artigo. Revista Mexicana de Sociologia, v. 33, n. 4. 1971, p. 647-659.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Site: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 05 mai. 2010

LIMA, I. M. Ceará vira pólo exportador de grifes de luxo. **Folha de São Paulo**, Caderno B8, São Paulo, 13 nov. 2005.



LOPES, L. T. **Modelo de Big Push e externalidades intersetoriais**: uma análise da cointegração da economia brasileira. Artigo. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A102.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2009.

MALLORQUIN, C. **El pensamiento de Celso Furtado y la problemática del Nordeste brasileño**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 29, n. 2, 1998, p. 205-228.

MARTINS, N.O. **Economia do desenvolvimento**. Resumo. Disponível em: [http://www.angra.uac.pt/ggcn/downloads/mgcn\\_ah\\_2008\\_drs.pdf](http://www.angra.uac.pt/ggcn/downloads/mgcn_ah_2008_drs.pdf). Acesso em: 07 out. 2010

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. Site: [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br). Acesso em: 07 out. 2010.

NEVES, L. S.; KLEINMAYER, L. A. M.; TOCACH, R. **A transmissão ao desenvolvimento sustentável**. Artigo. Disponível em: [http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf.../reflexoes\\_14.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf.../reflexoes_14.pdf). Acesso em: 01 abr. 2010.

NUDES - Núcleo de Desenvolvimento Econômico. Site: [www.nudes.ufu.br](http://www.nudes.ufu.br). Acesso em: 08 jul. 2010.

NURKSE, R. **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Revista Brasileira de Economia, v. 5, n. 4, dez. 1951.

OLIVEIRA, F. O. **Elegia para uma (re)ligião**. 5ª ed., Rio de Janeiro, 1987.

OLIVEIRA, M. E. **Breves considerações sobre desenvolvimento econômico**. Resenha. Disponível em: <http://www.oeconomista.com.br/breves-consideracoes-sobre-desenvolvimento-economico/>. Acesso em: 23 mar. 2010.

OLIVEIRA, K. F., JANNUZZI, P. M. **Motivos para migração no Brasil e retorno ao Nordeste: padrões etários, por sexo e origem/destino**. Artigo. Revista eletrônica São Paulo em Perspectiva. vol.19 n.4 São Paulo Oct./Dec. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392005000400009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392005000400009&script=sci_arttext). Acesso em: 28 mai. 2010.

PELLEGRINO, A. C. G. T. **Nas Sombras do Subdesenvolvimento: Subdesenvolvimento e Problemática Regional em Celso Furtado**. Campinas: Alínea, 2005, p. 79-136.

PERROUX, F., **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PREBISCH, R. Estudo Econômico da América Latina, 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 137-178.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S.A., 1963, p. 9-31.

SACHS, I. **Brasil 2022: Terra da boa esperança?** Artigo. Revista Tempo do Mundo, v. 1, n. 1, dez. 2009. IPEA. Disponível em: [http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=30455](http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=30455). Acesso em: 29 abr. 2009.

SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados. Acesso em: 12 jul. 2010

SILVA, L. D. **Desenvolvimento segundo David Ricardo**. Artigo. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/3704/1/desenvolvimento-segundo-david-ricardo/pagina1.html>. Acesso em: 04 nov. 2009.

SOUZA, E. S., HIDALGO, A. B. **Comércio interregional do Nordeste: análise das mudanças após o desenvolvimento dos pólos recentes dinâmicos**. Artigo. Revista Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2009.

SUDENE. Site: [www.sudene.gov.br](http://www.sudene.gov.br). Acessos em: 14 ago. 2009, 10 set. 2009, 25 ago. 2010, 07 out. 2010.

TEIXEIRA, A. Desenvolvimento econômico: a arqueologia do debate e a contribuição original de Celso Furtado. In: ARAÚJO, T. P. ET AL. **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: Ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Cap. 3, p. 71-91.

TRATADO DE TRATELOLCO – Preâmbulo, 1994. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/tlatelolco.htm>. Acesso em: 07 out. 2010.

WALLERSTEIN, I. **Após o liberalismo**: em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.