

HERMES MAGALHÃES TAVARES

REGIÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA OBRA DE CELSO FURTADO

I. Introdução

O estudo da noção de região no contexto brasileiro está presente em grande parte da obra de Celso Furtado. Nela é possível identificar dois tipos de abordagem regional: uma de caráter histórico, direcionada ao estudo da evolução da economia brasileira; outra que trata do Nordeste em suas relações com outras regiões do País no contexto da década de 1950. A primeira dessas abordagens foi desenvolvida na *Formação econômica do Brasil*, concluída em 1958 e publicada em 1959; e a segunda substanciou-se em *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, também de 1959.

Sem dúvida, é nesse segundo texto – que se tornou conhecido simplesmente como *GTDN* – que estão contidas as ideias de Celso Furtado sobre desenvolvimento regional e região.¹ A nossa hipótese é que a pesquisa do autor para compreender a economia brasileira numa perspectiva histórica foi crucial para a elaboração do *GTDN*. Pode-se apresentar como exemplos a percepção de invariâncias como a da economia de subsistência e a dos desequilíbrios espaciais na economia brasileira. Eis porque, no escopo desta comunicação, tratamos principalmente dessas duas obras. Referências serão feitas também a outros textos do autor que se ocupam igualmente da questão regional, porém sem a relevância das duas obras indicadas.²

Este texto está assim estruturado: um primeiro item em que fazemos uma síntese da trajetória intelectual do autor, necessária para compreender o tema que será abordado; um segundo item que trata da noção de região tal como se delineia historicamente na *Formação econômica do Brasil*; um terceiro item que trata da constituição das macrorregiões nas fases avançadas no desenvolvimento industrial; um quarto item no qual é abordada a problemática do Nordeste; e um item final no qual são apresentadas algumas conclusões.

¹ *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* foi elaborado por Celso Furtado em um prazo bastante curto e apresentado por ele ao presidente Juscelino Kubitschek em março de 1959. Furtado explica que ele próprio sugeriu que o documento fosse publicado sob a autoria do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste que funcionava no BNDES (àquela época, BNDE) para evitar reações de caráter ideológico ao estudo que seria oficializado pelo presidente da República.

² São elas: *A Operação Nordeste* (1959); *A pré-revolução brasileira* (1963); *A fantasia organizada* (1985).

2. Anotações sobre a trajetória intelectual de Furtado

Em texto preparado para a Unesco em 1972 (*Autorretrato intelectual*), Furtado dividiu a sua trajetória profissional, até aquele ano, em três fases: a) os dez anos em que passou na Cepal, em Santiago do Chile; b) os anos em que dirigiu a Sudene; c) a sua vida como acadêmico, em Yale, nos Estados Unidos, e mais demoradamente na Universidade de Paris.³ Dado o escopo deste trabalho são as duas primeiras fases que nos interessam de perto, isto é, a da Cepal, quando, ao final, escreveu a *Formação econômica do Brasil*, e a da Sudene, pois a nossa questão é verificar de que forma, na obra de Furtado, se dá a passagem de uma determinada construção teórica à ação dirigida à elaboração e consecução de uma política para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

Sem nenhuma dúvida, o nome Celso Furtado está ligado ao da Cepal, de cuja teorização sofreu influência e para a qual também contribuiu. Abordaremos primeiramente o primeiro aspecto, deixando o segundo (a sua contribuição) para o item seguinte. Cabe lembrar que em seus primeiros anos, a Cepal foi fortemente marcada pelas ideias de Raul Prebisch, apresentadas no *Estudio económico de América Latina – 1949*, cuja força explicativa viria provocar uma verdadeira ruptura na compreensão dos problemas econômicos dessa região. Mais do que qualquer outro, Celso Furtado foi o primeiro a perceber o profundo significado desse marco teórico, que, segundo ele, poderia mudar a face da América Latina, caso fosse aceito pelos governos da região.

Compreende-se assim o empenho de Furtado em traduzir o *Estudio* e divulgá-lo entre instituições influentes no Brasil, como a Fundação Getúlio Vargas e a Confederação Nacional da Indústria, esta representada por Rômulo de Almeida, Ewaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha. Por este motivo, o Brasil acabou por funcionar, inicialmente, como verdadeira caixa de ressonância das ideias cepalinas.

Dois anos depois do início da Cepal, durante os preparativos para a reunião de São José da Costa Rica, havia fortes indícios de que os Estados Unidos vetariam a continuidade desse órgão. Furtado fez gestões junto ao governo brasileiro (segundo governo Vargas), no sentido de que este votasse pela permanência do órgão. Em suas memórias, ele diz que a posição favorável assumida por Vargas, em defesa da Cepal, foi fundamental para a sua manutenção, pois o voto do Brasil contribuiu para que vários outros países latino-americanos assumissem idêntica posição (FURTADO, 1985).

³ Estranhamente, o autor não inclui a sua fase no Brasil como funcionário do governo federal, iniciada em 1944.

O que dizia o “manifesto” latino-americano? A ideia central era que as relações econômicas internacionais baseadas na teoria das vantagens comparativas não resultavam em benefícios equitativos para todos os participantes do comércio mundial. De acordo com Prebisch, isto se dava porque a economia mundial constituía um sistema heterogêneo, pois o progresso técnico se propagava de maneira desigual, o que conduzia a uma estruturação da economia mundial como um sistema Centro-Periferia. O *centro*, constituído pelo pequeno conjunto de países no âmbito dos quais teve lugar a primeira revolução industrial, e a *periferia*, formada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias primas para os países centrais. Se em um primeiro momento o centro é liderado pela Grã-Bretanha, no segundo o é pelos Estados Unidos, aumentando, com este país, as dificuldades para a periferia.

Em poucas linhas, esse é o cerne das ideias de Prebisch, que, posteriormente, foram acrescentadas por outros economistas da equipe – Furtado, Ahumada, Regino Botti e Aníbal Pinto –, contribuindo para a constituição da doutrina da Cepal.

Em vários momentos, Furtado reconheceu a importância da contribuição teórica de Prebisch, ressaltando a influência desta na sua formação. Por exemplo, ainda em 1997, ele disse que a concepção centro-periferia permitia uma visão global dos fenômenos. Ele completa:

“A visão centro-periferia foi a primeira desenvolvida pelos economistas que implicava em globalizar; e ao globalizarmos, percebíamos a desigualdade fundamental entre o centro e a periferia. A lógica do centro era uma, a da periferia era outra. Isso nos armava para formular uma teoria do imperialismo, que não necessitava desse nome, o qual afugentava por sua conotação marxista.”
(FURTADO, 1997)

No final de 1957, Furtado afasta-se da Cepal para realizar estágio (pós-doutorado) na Universidade de Cambridge, quando escreverá a *Formação*. Retorna ao trabalho no Brasil, primeiro como diretor do BNDE e depois como superintendente da Sudene. Com os direitos políticos cassados pelo governo militar em 1964, Furtado viveu um longo período no exílio em vários países. Retorna ao Brasil com a Anistia de 1979. Mas, como registram alguns observadores, ao regressar ao País teve atuação marginalizada, pois a ocupação do cargo de ministro da Cultura no governo Sarney não estava nem de longe à sua altura.

3. A noção de região em perspectiva histórica

O conceito de região do ponto de vista histórico, tal como se encontra na *Formação econômica do Brasil*, será importante para a compreensão de alguns pontos do GTDN. Antes de passar àquela conceituação, é necessário proceder a uma breve contextualização do livro de Furtado.

A *Formação*, nas palavras do autor, é um “grande afresco” da econômica brasileira, compreendendo um período que vai do início da colonização à década de 1950. Traduzida em vários países, essa obra tornou-se um clássico da historiografia brasileira. Mais do que isso: “Colocou-se, seguramente, ao lado de *Casa grande e senzala* de Gilberto Freyre, *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, e *Formação do Brasil contemporâneo* de Caio Prado Júnior, obras que explicam o Brasil aos brasileiros” (OLIVEIRA, 1983).

Importa destacar aqui a questão metodológica. De acordo com o que escreveu Furtado, em *A fantasia organizada*, o seu propósito era buscar explicar a dinâmica da economia brasileira em seu processo evolutivo, usando como método a associação da economia à história (fazer perguntas com as categorias econômicas e procurar respondê-las no tempo histórico – nas palavras do autor).

Furtado segue explicando o seu método, comparando-o ao de Prebisch. Ele diz que o seu método é diacrônico, na medida em que o seu trabalho trata da evolução histórico-econômica do Brasil, enquanto o método usado por Prebisch é sincrônico: o sistema centro-periferia foi estudado em dois cortes, ou seja, os momentos da primeira Revolução Industrial e o do pós-1930. A reconstituição do processo histórico em seu todo, e não apenas em cortes sucessivos, permitiu-lhe dar a devida dimensão ao fato colonial. Este, e não a condição periférica, estaria na base da situação de subdesenvolvimento. Avançando em ponto que veremos mais à frente, somente com a industrialização supera-se a dependência colonial, o subdesenvolvimento.

Um segundo aspecto a observar sobre o método refere-se aos fatores tempo e espaço. Na análise da *Formação*, muitos autores e o próprio Furtado têm chamado a atenção para a relevância da abordagem histórica ali adotada, melhor dizendo, o estudo de conceitos e noções econômicas, numa perspectiva histórica. Mas, no nosso entender, o aspecto espaço, no sentido de região, não tem merecido a atenção devida. Isso é curioso porque no livro há inúmeras referências ao espaço, às regiões, às economias regionais, e são estas que, na própria visão de Furtado, vão compor o que seria a economia do País em seu evoluir histórico.

Parece bastante evidente que, na *Formação econômica do Brasil*, Furtado, ao estudar a dinâmica da economia brasileira, trabalha ao mesmo tempo com as dimensões temporal e espacial. Essa constatação leva-nos a indagar, mais uma vez, a respeito do método. É possível fazer um paralelo entre esse método e o de Braudel (1985) em seu vasto programa de pesquisas sobre a civilização do Mediterrâneo. Lembremos que Braudel, que empregou a *démarche* metodológica que associa tempo e espaço (história e geografia), denominou, muitas vezes, o seu método de geo-histórico (AYMARD, 1988; GEMELLI, 1990). Sob esse aspecto, há similitudes entre os métodos dos dois autores. Mas seria preciso marcar as diferenças. Em essência, o espaço e o geográfico em Braudel são, sobretudo, a paisagem geográfica, os pequenos fatos da geografia física (os acidentes geográficos), e no plano econômico, ocorrências muitas vezes do cotidiano. Em Furtado, o espaço é o espaço econômico, são as relações econômicas espaciais. Nesse sentido, ele se distancia da Escola dos Anais, da qual Braudel foi um dos grandes expoentes.

4. A formação das regiões brasileiras

Conforme assinalamos antes, é a partir das economias regionais, em seus diversos momentos, que Furtado busca compreender a formação da economia brasileira numa perspectiva histórica que vai do começo da colonização portuguesa à primeira metade do século passado.

O longo processo em que se dá o surgimento, a expansão e a decadência da economia açucareira do Nordeste são estudados nos primeiros capítulos da *Formação econômica do Brasil*. Nela, são distinguidos dois subsistemas: o de produção do açúcar e o de criatório, que interagem entre si. A região produtora de açúcar atinge o auge entre o final do século XVI e o início do século XVII. Segue-se um período de decadência decorrente da concorrência da cana-de-açúcar que passou a ser cultivada nas Antilhas.

O empobrecimento da colônia e da metrópole portuguesa, provocada pelo declínio da economia do açúcar, impulsiona a intensificação da busca de metais preciosos, que irá resultar finalmente na descoberta do ouro de aluvião em Minas Gerais. A região do ouro, que se expande por várias décadas, estabelece articulações com as regiões Sul e Nordeste, na compra de gado para a alimentação e de muares para o transporte de carga. O efeito de atração da economia mineira estendeu-se não apenas ao Sul e ao Nordeste, mas também a São Paulo e ao Centro-Oeste. Ela tornou “interdependentes as diferentes regiões,

especializadas umas na criação outras na engorda e distribuição e outras constituindo os principais mercados consumidores” (FURTADO, 1973).

Segue-se um longo período de três quartos de três séculos de estagnação econômica, ao fim dos quais tem início um novo período de crescimento graças à emergência da produção cafeeira em São Paulo. Esta expande um amplo mercado interno e contribui para a industrialização. É possível distinguir então as seguintes regiões: a região do açúcar e do algodão e a economia de subsistência a ela agregada; a Região Sul, fundamentalmente de economia de subsistência; a região cafeeira; e a amazônica.

No capítulo 25, Furtado faz o cálculo da renda do País, obedecendo a esse corte regional.⁴

A região cafeeira, em seu processo de expansão, vai consolidar a articulação de todas as regiões em torno dela e abrir caminho para a articulação dos sistemas econômicos regionais. Esse quadro se mantém nas três primeiras décadas do século XX.

A crise da economia cafeeira (crise do setor exportador) e os mecanismos de proteção das mesmas, engendrados pelos governos, pelos estados cafeeiros e o governo federal, deram ensejo a que o mercado interno se transformasse na principal fonte de dinamismo da economia brasileira, substituindo o setor externo.

A explicação encontrada por Furtado para as mudanças que, na década de 1930, impulsionam a industrialização no País tornou-se clássica.⁵ Sigamos o raciocínio de Furtado. Segundo ele, a crise mundial de 1930 marca o colapso da economia colonial no Brasil, fato que vai se configurar efetivamente a médio e longo prazos. De imediato o governo revolucionário cuidou de garantir os interesses dos cafeicultores, ao dar continuidade à política de defesa do café, o que o levou a ir muito além da simples estocagem do produto, passando a destruir parcela considerável da produção invendável (80 milhões de sacas de 60 quilos em menos de dez anos). E o que parecia mais estranho era que, na impossibilidade de recorrer ao

⁴ No texto elaborado para a Unesco em 1972, Furtado cita Keynes, Schumpeter e Marx como autores que mais influenciaram em sua formação. Ao mesmo tempo considera que alguns instrumentos dos neoclássicos não podem ser descartados pelos economistas. Comentando o ecletismo de Furtado, diz Francisco Iglesias que um conjunto de circunstâncias tornou Celso Furtado um dos homens mais discutidos e combatidos no País entre 1959 e 1964. “Disso derivou uma situação incômoda: para os conservadores, era esquerdista, para os esquerdistas, era conservador.” (IGLESIAS, 1971)

⁵ Nessa regionalização, Celso Furtado distingue a Bahia como outra região, devido ao nível relativamente elevado de exportações (sobretudo de capital).

financiamento externo, em decorrência da crise, o governo Vargas lançara mão da emissão monetária, estimulando a retomada da economia. Esse paradoxo é assim explicado por Furtado:

“À primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo. Contudo, situações como essa se repetem todos os dias nas economias de mercado. Para induzirem o produtor a não colher, os preços teriam que baixar muito mais, particularmente se se tem em conta que os efeitos da baixa de preços eram parcialmente anulados pela depreciação da moeda. Ora, como o que se tinha em vista era evitar que continuasse a baixa de preços, compreende-se que se retirasse do mercado parte do café colhido para destruí-lo. Obtinha-se, dessa forma, o equilíbrio entre a oferta e a procura a nível mais elevado de preços.” (FURTADO, 1973)

Diz, em outra parte, o autor:

“O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruíra era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes. Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.” (FURTADO, 1973)

A partir de 1933, a economia brasileira começa a se recuperar; nesse momento, as atividades mais dinâmicas deixam de ser as do setor exportador, que são substituídas por aquelas voltadas ao mercado interno. E o impulso maior deriva das indústrias que substituem bens que antes se importavam, ou seja, destinavam-se a atender uma demanda preexistente.⁶

Voltemos à questão regional que estamos tratando neste item. O último capítulo da *Formação econômica brasileira* traça um quadro das disparidades regionais no País

⁶ Muitos criticaram essa explicação, sobretudo pela essência keynesiana, ao colocar a demanda no centro da análise. Teriam tido sucesso os que subestimaram a questão do mercado, notadamente o mercado externo, e convergiram a discussão em torno das forças produtivas existentes no País, ou os neoclássicos? Francisco de Oliveira, que também faz restrições ao enfoque de Furtado sobre a transição, ressalva: “A elegância do modelo, em que parece existir dialética, pois forças independentes de seu papel, ao lutarem por seus interesses *stricto sensu*, estruturam um programa não previsto, capturou todos e até hoje não se conseguiu produzir nada que o substituísse teoricamente.” (OLIVEIRA, 1983)

na primeira metade do século XX. O ponto de partida ali é o desenvolvimento contraditório decorrente da industrialização que, naturalmente, ocorre na região cafeeira, transformada, por isso, em núcleo dinâmico, em torno do qual as demais regiões se articulam. O conjunto da economia se beneficia pelo fato de que um núcleo se constitui. Mas o reverso da medalha são as disparidades regionais.

Furtado ressalta empiricamente as disparidades regionais por meio de dados da produção industrial. As indústrias surgiram mais ou menos ao mesmo tempo em diversas regiões do País, em meados do século XIX. Mas o censo de 1920 já mostra uma grande concentração industrial em São Paulo, que continuará aumentado nas décadas seguintes. Entre 1948 e 1955, a participação de São Paulo no PIB industrial passa de 39,6% para 45,3% enquanto a do Nordeste (da Bahia ao Ceará), no mesmo período, cai de 16,3% para 9,6%. Por sua vez, a renda *per capita* de São Paulo era 4,7 vezes mais alta que a do Nordeste (FURTADO, 1968, cap. 36).

O núcleo cafeeiro-industrial passou a articular as demais regiões do País em torno de si. A integração que se daria em tempo relativamente curto, segundo Furtado, implicaria a ruptura das formas arcaicas de produção em certas regiões. Mas ele vislumbra também outra hipótese em que a integração pudesse significar “o aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional”.

Sem dúvida, o capítulo 36 da *Formação econômica do Brasil* faz a ligação dessa obra ao conteúdo do *GTDN*, escrito pouco tempo depois.

5. O Nordeste como a questão regional brasileira

Desde a segunda metade do século XIX, o Nordeste torna-se a questão regional brasileira. Sob o impacto da grande seca de 1877-79, o governo central (imperial, à época) colocou em prática uma série de medidas. Em 1909, já na República, iniciou-se uma política destinada a construir açudes, para a acumulação de água, e estradas, com a intenção de resolver o que se considerava então como o principal problema nordestino: a seca. No decênio de 1950, o equívoco dessa política, a sua apropriação pelos grandes proprietários de terras e a malversação de recursos públicos, que se tornou uma verdadeira chaga nacional, conduziram à necessidade de rediscussão do problema do Nordeste e de suas soluções no âmbito de uma nova política.

O sucesso norte-americano da Tennessee Valley Authority (T.V.A.) foi tema em debate durante vários anos no Congresso Nacional, na década de 1940, em torno

de projetos que aplicariam aquele modelo às bacias dos rios Amazonas e São Francisco. Deles resultou a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e da Companhia de Valorização do São Francisco (CVSF), que, todavia, não passaram de arremedos do modelo norte-americano.

Na década de 1950, ocorreram no Nordeste novos fatos, que criaram condições propícias a novas ideias sobre a questão nordestina, e que levaram o governo federal a modificar a sua política para aquela região. O governo Vargas, orientado pela sua assessoria econômica, criou o Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) e acelerou a construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso. Na mesma assessoria começou-se a discutir um plano econômico para o Nordeste e um estudo de Rômulo de Almeida concluíra que o atraso e a pobreza da região não se deviam a fatores climáticos (a falta de chuvas) e sim à organização econômica regional inadequada. Trabalhos realizados em 1953 pelo consultor da ONU, Hans Singer, reforçaram o argumento de Rômulo de Almeida. Singer (1962) abordou ainda outros pontos, como, por exemplo, o fato de que a política de desenvolvimento econômico para o País como um todo estava a contribuir para o empobrecimento relativo do Nordeste, bem como a falta de uma política de incentivos financeiros e fiscais para a região, prática que era adotada em alguns países europeus. A tudo isso se somaria a execução do Plano de Metas do governo Kubitschek, iniciado em 1956, cujos investimentos se concentraram nas regiões mais industrializadas do País, sem contar os enormes gastos com a construção de Brasília, a chamada meta-síntese do Plano.

As organizações da sociedade civil, sobretudo no meio rural, cresceram rapidamente no mesmo período e pressionaram o governo federal por medidas que iam da destinação de investimentos públicos compensatórios para a região à reforma agrária.

É nesse contexto que as ideias de Celso Furtado sobre o Nordeste tornam-se conhecidas e vão ganhar força política, ao serem adotadas, em 1959, pelo presidente Kubitschek, que buscava bases mais consistentes no sentido de nova ação governamental naquela região, podendo assim responder às demandas sociais que se colocavam fortemente durante o seu governo. Essas ideias foram sistematizadas no relatório já mencionado, que aborda vários temas como os desequilíbrios regionais e o seu agravamento devido à política do governo federal para expandir a industrialização, a inadequação da estrutura agrária. Face à escolha do nosso objeto, destacaremos inicialmente o primeiro desses pontos.

5.1. Os desequilíbrios regionais e o Nordeste

Os desequilíbrios regionais, que já haviam sido examinados na *Formação econômica do Brasil*, assumem grande importância no estudo do *GTDN*, conforme vimos. Além dessa obra, há um texto de 1957, *Perspectiva da economia brasileira*, em que Furtado apresenta os desequilíbrios regionais no Brasil sob outro ângulo. Diz ele que o Brasil era “um imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico”. Dois terços do território nacional seriam um imenso vazio demográfico (pouco mais de 7 milhões de habitantes) e econômico. No terço restante do território ele identifica dois subsistemas econômicos: o nordestino (da Bahia ao Ceará), com 18 milhões de habitantes e 1,3 milhão de km²; e o sistema sulino (de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul).

O sistema nordestino é caracterizado como uma economia de renda *per capita* de US\$ 110 anuais, não integrada, composta de “manchas” econômicas que se articulavam escassamente, sendo a atividade comercial (capital mercantil) dominante. O sistema sulino, com uma renda *per capita* de US\$ 340 anuais, apesar de ainda possuir áreas de economia de subsistência, encontrava-se em processo relativamente avançado de integração econômica.

Uma programação para desenvolver o Nordeste deveria levar em conta o fato de que essa região poderia contar com a expansão do mercado do Sul do País em franca expansão. “No caso do Nordeste, observa-se a circunstância favorável de essa região ter acesso a um mercado relativamente grande e em expansão: o Sul do País” (FURTADO, 1957).

5.2. Do *GTDN* à Sudene

Há, portanto um conjunto de elaborações que se expressam nas duas obras, a de 1957, e a de 1959, que se projetam no relatório do *GTDN* apresentado ao presidente Kubitschek em março de 1959. O *GTDN* é na verdade um diagnóstico detalhado e bastante articulado da economia do Nordeste e um esboço de plano de ação. Portanto, uma proposta de planejamento da região. Importa mencionar desde já que esse estudo tornou-se um marco na literatura especializada brasileira sobre a questão regional e, ainda hoje, fonte de referência obrigatória. O conhecimento teórico do autor e a sua permanência de alguns anos na Europa devastada pela guerra, e em reconstrução, foram fundamentais para o resultado obtido. Quanto ao primeiro aspecto, é clara, no relatório, a influência do conceito

de desenvolvimento na linha cepalina, bem como o enfoque dos processos sociais cumulativos de Myrdal (1972), que, segundo este, eram responsáveis pelos desequilíbrios regionais. O livro de Myrdal, publicado a partir de conferências pronunciadas no Cairo em 1955, tratava de questões do desenvolvimento capitalista que haviam se tornado muito evidentes com a depressão de 1930. Quanto ao segundo aspecto, na Europa do imediato pós-guerra, as desigualdades sociais, tanto quanto as desigualdades regionais, constituíam uma questão candente. De uma forma geral, os governos europeus viram no planejamento o caminho para solucionar essas questões. Experiências como a do Plano Marshall, para a Europa, e o planejamento indicativo francês tiveram grande êxito.

As discussões em torno dos desequilíbrios regionais, expressos na forma de grandes concentrações econômicas nas metrópoles e empobrecimento de outras áreas, ao se tornarem conhecidas de parcelas crescentes de população, contribuíram para que os governos adotassem políticas de desenvolvimento regional em escala nacional (Inglaterra, França e Itália, sobretudo). Entre 1946 e 1948, Celso Furtado viveu de perto essa realidade. Em 1947, foi publicado o livro de François Gravier, *Paris et le désert français*, a partir do qual houve um grande debate sobre os desequilíbrios regionais na França, e que se desdobrou por alguns anos. Agregue-se a isso o fato de que organização e planejamento foram sempre campos do conhecimento que despertaram interesse particular para o nosso autor, desde a época de seu curso de direito e de técnico de administração do DASP.

No Brasil, as disparidades regionais aumentaram significativamente com a industrialização e não se poderia afirmar que elas diminuiriam espontaneamente com o passar do tempo. Na contramão dos pressupostos liberais, Myrdal (1972) afirmava que os desequilíbrios econômicos tendiam a aumentar sob o efeito do “*laissez faire*”. No GTDN, lê-se que as desigualdades econômicas muito acentuadas entre duas regiões (o Nordeste e o Centro-Sul) corriam o risco de institucionalizar-se.

Outra ideia-força derivava da tese cepalina da degradação dos termos de intercâmbio, que, aplicada à relação Nordeste/Centro-Sul, permitia concluir que a primeira região tivera uma perda importante, estimada, na época, em US\$ 24 milhões no período de 1948 a 1953.

A análise da região nordestina, por comparação com a região mais industrializada do Centro-Sul, indicava, em primeiro lugar, que a sua renda *per capita* era de US\$ 100 anuais, correspondente a um terço da renda do Centro-Sul. O Nordeste aparecia, assim, como a mais extensa e populosa área de pobreza

do hemisfério ocidental. Desse modo, o problema nordestino era o mais grave a ser enfrentado naquela altura do desenvolvimento do País.

Avançando na análise, o relatório indicava que o setor exportador, que até então impulsionara a economia nordestina, enfrentava cada vez mais dificuldades em continuar a cumprir tal papel, e deduzia o documento que a industrialização constituía a única alternativa viável de desenvolvimento da região.

Um dos capítulos de maior força do relatório é o que trata dos aspectos socioeconômicos das secas. Observa o documento que, na perspectiva da economia da região nordestina, “a seca é uma crise de produção de magnitude limitada”. Contudo, ela assume enorme dimensão porque atinge precisamente a parte da população que depende da “economia de subsistência”. Diz o relatório:

“Analisando-se os efeitos da seca nas três camadas da economia das zonas semiáridas – a da agricultura de subsistência, a do algodão mocó e a da criação – vemos que a gravidade do fenômeno e seu prolongamento em crise social se devem ao fato de seus efeitos incidirem de forma concentrada na primeira das referidas camadas. Em algumas zonas típicas, a seca acarretou a perda praticamente total da agricultura de subsistência, sendo menores seus efeitos, porém, na produção de algodão.” (GTDN, 1959)

O relatório detém-se no significado da economia de subsistência: “a renda real de grande parte da população encontra [nessa economia] a sua fonte primária, e as outras atividades, na forma como estão organizadas, pressupõem a existência de mão de obra barata”. Entende-se desse modo por que interessa ao fazendeiro dispor, na fazenda, do máximo de trabalhadores.

Partindo do pressuposto de que era necessário evitar que os efeitos mais graves das secas se concentrassem na camada menos resistente do sistema econômico, coloca-se a ideia do deslocamento da fronteira agrícola nordestina. Assim, o relatório trazia a ideia da colonização de terras úmidas do Maranhão, para onde deveriam ser orientadas parcelas de camponeses do Semiárido, proposta essa que já se encontrava em outros estudiosos do Nordeste, particularmente Guimarães Duque e Ignácio Rangel. Essa estratégia se tornaria viável com a incorporação do Maranhão, onde havia terras públicas na pré-hiléia amazônica, e o estado do Piauí à região-plano da Sudene, órgão a ser criado. Gestar-se-ia a partir dali o projeto de colonização do Maranhão. A transferência de nordestinos para outras regiões, espontânea ou estimulada por governos (notadamente a migração para a Amazônia, na forma de uma política

à época do Império) sempre foi uma questão sensível no Nordeste. Assim, uma nova política econômica para a região que propusesse a retirada de população encontraria fortes resistências. Daí a ideia (estratégica) de incluir o Maranhão e o Piauí na região-plano da Sudene.

A segunda estratégia agrícola consistia na irrigação das bacias dos açudes, mediante uma política que possibilitasse a desapropriação daquelas áreas. A primeira grande tarefa da nova política, ainda na fase do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), foi a elaboração do projeto de lei de irrigação. A terceira estratégia era a reestruturação da área de monocultura da cana de açúcar, na Zona da Mata, destinando-a, prioritariamente, à produção diversificada de alimentos.

Em sua quase totalidade, a indústria regional de bens de consumo, sobretudo têxteis e de alimentos, deveria ser modernizada para ter condições de competir com a moderna indústria do Centro-Sul. Ao Estado caberia investir em infraestrutura (energia elétrica, transporte e saneamento) e em indústrias de base, como a siderurgia. Além do financiamento de bancos do Estado, seriam criados mecanismos de estímulos fiscais e financeiros, nos moldes dos praticados nos países desenvolvidos e mesmo no Centro-Sul do País.

Tratava-se, portanto, de uma política de modernização, melhor dizendo, de desenvolvimento do capitalismo na região nordestina. O movimento camponês (Ligas Camponesas) discordava da política para o meio rural, que considerava conservadora, mas não se opunha à proposta de industrialização. A oposição concentrava-se de fato no lado dos poderosos interesses agrários da região e a força de que dispunham junto à imprensa regional e ao Congresso Nacional. O jornalista e escritor Antônio Callado mostrou, em famosas reportagens do final dos anos 1950 para o jornal *Correio da Manhã*, como ocorria, na prática, o processo popularmente denominado “indústria das secas” (CALLADO, 1959).

O plano foi bem aceito pelas principais forças sociais que, nos últimos anos da década de 1950, reivindicavam um tratamento diferenciado para a região, com as restrições que já foram mencionadas. Em uma época em que se estava longe de ouvir falar em planejamento participativo, é indiscutível que o projeto da nova política de desenvolvimento do Nordeste contou com grande apoio popular, o que concorreu em larga medida para que essa proposta não fosse derrotada desde o início, diante da enorme pressão da direita, majoritária no Congresso. Esse apoio ocorreu em vários momentos e situações, como em uma greve que paralisou Recife por um dia, para cobrar do Congresso a aprovação do

Primeiro Plano Diretor da Sudene. Uma participação popular desse tipo com aquele fim seria um fato inédito no mundo, segundo Hirschman (1963).

Mas essa mobilização nem sempre conseguia contrarrestar as investidas das forças de direita, que obtiveram duas vitórias significativas. Fizeram o governo retirar o projeto de lei de irrigação elaborado pelo Codeno e submetido ao Congresso pelo Executivo e impediram que o DNOCS passasse a ser controlado pela Sudene, contrariando a lei que criou esse órgão. Conseguiram, também, criar uma série de obstáculos à realização do projeto de colonização do Maranhão.

A primeira fase da política de desenvolvimento do Nordeste, que vai de 1959 ao golpe de 1964, como de resto o desdobramento dessa política até período recente, já foi analisada em uma ampla literatura especializada. Nos limites deste artigo, resta-nos tratar ainda dois pontos: a delimitação das regiões e as inovações da política da Sudene.

a) A delimitação das regiões

No *GTDN*, Furtado estuda a dinâmica do Nordeste em relação ao Centro-Sul. Portanto, a escala de abordagem é macroespacial (e macroeconômica). O Nordeste, de acordo com as regionalizações adotadas desde o início da década de 1940, compreendia os estados da Bahia ao Ceará. Vimos que por um motivo estratégico, a região-plano da Sudene inclui também o Piauí e o Maranhão. Já o Centro-Sul não corresponde a uma das macrorregiões definidas pelos geógrafos e economistas. É uma noção um tanto vaga. Ela já aparece, mas é apenas mencionada por Caio Prado Júnior em seu livro *História econômica do Brasil*, primeiramente editado em 1945. No *GTDN*, o Centro-Sul toma o lugar do Sul das obras anteriores de Furtado, ou seja, a economia do País compreende apenas dois subsistemas, o do Nordeste e o do Centro-Sul, abstração possível graças ao argumento de que dois terços do território nacional constituem um vazio econômico e demográfico. Concretamente, o Centro-Sul do *GTDN* “compreende os estados litorâneos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e os estados mediterrâneos (Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás)”.

Observando bem, esse tratamento da dinâmica regional do País é bem próxima da abordagem dualista, nos moldes dos “dois Brasis”. A diferença é que, enquanto os dualistas viam o Nordeste como a região atrasada, tradicional, e que, por isso, dificultava uma maior expansão do Centro-Sul industrial e moderno, Furtado defendia uma política de desenvolvimento do Nordeste, argumentando que o agravamento dos desequilíbrios regionais colocaria em risco a unidade

nacional. E havia, é claro, a preocupação em melhorar as condições de vida da população.

b) As inovações da Sudene

É ponto pacífico que a Sudene introduziu inovações sociais importantes, dentre as quais ressaltamos:

i) A instituição do Conselho Deliberativo da Sudene. Esta foi, sem dúvida, uma figura original na administração pública federal brasileira, pois apontava na direção do fortalecimento de espaços regionais. Sob essa questão explica Celso Furtado:

“O recorte da federação brasileira prejudica o Nordeste, que é dividido em pedaços relativamente pequenos. Estado importante é Rio Grande do Sul, é Minas Gerais, é São Paulo, é o Rio de Janeiro. Portanto, era preciso compensar esse aspecto perverso da Constituição, mas como uma reforma constitucional era coisa impossível de se fazer no Brasil, apelamos para um truque, que consistiu em criar um mecanismo de discussão e votação entre o governo federal e os governos estaduais da região: foi o Conselho Deliberativo da Sudene, que reúne nove governadores para harmonizar pontos de vista sobre o que fazer na região. Assim, se reivindica conjuntamente e quando se vai ao Parlamento e ao presidente da República, o Nordeste tem uma vontade só.” (FURTADO, 2001)

ii) A instituição de incentivos financeiros e fiscais, destinados às empresas privadas. Essa prática, iniciada durante a crise de 1930, na Inglaterra, estendeu-se a praticamente todos os países centrais. No Brasil, tomou-se por base principalmente o modelo italiano destinado ao Mezzogiorno, com adaptações. Com o fim da isenção cambial, no governo Jânio Quadros, criou-se o sistema 34/18, que constituiu uma verdadeira inovação, graças à qual foi possível aumentar significativamente a produção industrial no Nordeste (MOREIRA, 1982). (Os desvios de recursos dos incentivos fiscais que foram surgindo com o tempo, tanto na Sudene como na Sudam, jamais poderiam ser resolvidos com a medida do governo Fernando Henrique Cardoso de fechamento desses órgãos, que certamente viria deixar os culpados impunes.)

iii) Duas outras medidas devem ser também mencionadas. A primeira diz respeito à subordinação do novo órgão diretamente ao presidente da República, seguindo a experiência da T.V.A. norte-americana. A segunda foi a localização da sede da autarquia no Nordeste (em Recife) e não na capital da República.

A nova estrutura de planejamento regional – no caso, a Sudene – foi vista no resto do Brasil como uma instituição modelar. A seriedade no uso dos recursos públicos tornou-se rapidamente reconhecida em todo o País. Esse fato relaciona-se com o espírito de equipe que se formou em um campo de atividade pouco conhecido. Essa prática tinha de ser aprendida rapidamente à base de ensaio e erro. Francisco de Oliveira, que participou dessa primeira fase da Sudene, como adjunto de Celso Furtado e, posteriormente, fez várias críticas ao órgão, após 1964, deu, todavia, um depoimento que expressa corretamente o trabalho da Sudene em sua primeira fase:

“Um vasto sopro de esperança varreu a região. Uma convergência nunca antes vista de classes e setores sociais, desde o campesinato, mobilizou-se para o que pensávamos ser a tarefa do século, a mais ingente e espinhosa de quantas reclamavam solução para a construção de uma Nação harmônica, sem gritantes disparidades que se constatavam e que, infelizmente, estes 20 anos não conseguiram desfazer. Minha geração jogou-se por inteiro naquele empreendimento, e tentamos converter nossa fraqueza em força: despreparados para tão grande cometimento, substituímos o conhecimento científico, de que não dispúnhamos, pelo ardor, pelo vigor e, por que não dizê-lo, pelo desprendimento. Com o inteiro apoio da população, vale a pena lembrar, sem que isso seja uma vanglória, que a Sudene inovava completamente o estilo de desempenho dos poderes públicos, não apenas na escala regional, mas até mesmo medida pela escala nacional (...).” (OLIVEIRA, 1978, apud tavares, 2004)

Naturalmente, falamos da chamada Sudene “original”, de 1959-1964, com sobrevida até os primeiros anos da década seguinte. Repercussão dessa experiência encontra-se ainda nos primeiros anos da década de 1970. Por exemplo, registrou naquele momento o historiador Francisco Iglesias:

“(...) a Sudene representa força significativa: é elemento renovar por pretender constituir administração racional; era preciso recrutar gente para o trabalho, mas como não se pretendia apenas fazer uma repartição a mais, sobre o obsoleto sistema administrativo, era indispensável formar pessoal técnico. A essa tarefa Celso Furtado se entregou, organizando cursos para os quais obteve direções eminentemente técnicas, especializadas, o que não lhe foi difícil pelos muitos anos que passou na Cepal. Armou-se no Nordeste, notadamente na capital de Pernambuco, um sistema de pessoal qualificado que pode vir a representar papel importante no País.” (IGLESIAS, 1971).

Considerações finais

Este texto buscou destacar, em primeiro lugar, a importância da *Formação econômica do Brasil* na elaboração de noções para compreender a constituição dos espaços econômicos regionais no Brasil. É da compreensão dos sistemas econômicos regionais que Furtado extrai elementos para entender a economia do País em cada momento. Como em Braudel, história (econômica) e geografia seguem juntas. Em apoio à sua *démarche* regional, Furtado utiliza-se de determinadas noções ao analisar os momentos mais significativos da evolução da economia brasileira. Referimo-nos às noções de centro dinâmico, articulação e integração regionais. A economia mineira, como centro dinâmico, é a primeira capaz de articular outros espaços econômicos em uma escala bastante ampla, embora o seu ciclo de duração tenha sido relativamente curto.

Finalmente, a região cafeeira de São Paulo terá condições, graças ao seu complexo produtivo, de ampliar significativamente um mercado interno, articulando de forma mais durável as demais regiões. Essa articulação implicou ganhos tanto para a região mais dinâmica como para as demais regiões. Esta percepção encontrada já nas obras de 1957 e 1959 citadas foi utilizada por outros pesquisadores notadamente na década de 1970.

A evolução histórica da economia brasileira, tal como se deu, e as dimensões territoriais do País levam o autor a considerar as regiões em escala macro. O tratamento das disparidades regionais leva em conta, antes de tudo, esse nível: o Nordeste em suas relações econômicas com as demais regiões; ou a política de desenvolvimento do Nordeste, em 1959, e seus desdobramentos nos anos posteriores. Essa visão macro manteve-se inalterada em Furtado, mesmo com o passar do tempo. Em entrevista concedida à Revista do Banco do Nordeste, em 1997, ele fala da vantagem do Nordeste em relação às regiões Centro-Oeste e Norte face à sua forte identidade regional. “O nordestino existe culturalmente e isso é um grande trunfo” (FURTADO, 1997).

Referências

Livros

- AYMARD, M. *et al. Lire Braudel*. Paris: La Découverte, 1988.
- BIELSCHOWSKY, JR. Furtado, o homem que explicou o Brasil. In: QUEIROZ, R. (org). *Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. João Pessoa: Sebrae/PB, 2001.
- BRAUDEL, F. *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*. Paris: Flammarion, 1985.
- CARDOSO DE MELLO, M. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

CALLADO, A. *Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

FURTADO, C. Trabalhei como um condenado. *In: QUEIROZ, R. (org). Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. João Pessoa: Sebrae/ PB, 2001.

_____. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.

_____. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

_____. *Uma economia dependente*. Rio de Janeiro: MEC, 1956.

_____. *A economia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1954.

GEMELLI, G. *Fernand Braudel*. Paris: Editions Odile Jacob, 1990.

GRAVIER, F. *Paris et le désert français*. Paris: Flammarion, 1947.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1959. [Relatório Furtado]

HIRSCHMAN, A. O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

IGLESIAS, F. *Ideologia e história*. São Paulo: Perspectiva, 1971.

MOREIRA, R. *A política de industrialização do Nordeste*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.

NOVAIS, F. *Aproximações, estudos de história e historiografia*. São Paulo: Cosac Naify, 2005.

OLIVEIRA, F. (org.). *Celso Furtado: economia*. São Paulo: Ática, 1983.

PRADO JÚNIOR, C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1963.

_____. Depoimento à CPI do Congresso Nacional sobre a Sudene. *Apud TAVARES, H.M. Política regional e mudança*. Rio de Janeiro: H. P. Comunicação IPPUR, 2004.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de América Latina e algunos de sus principales problemas, 1949. *In: CEPAL. 50 años de pensamiento de la Cepal*. 1998, vol. 1.

SINGER, H.W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. [A primeira versão é de 1953, publicada pelo BNDE, mimeo.]

Periódicos

FURTADO, C. Entrevista: A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, vol. 28, nº. 4 out/dez, 1997.

Dissertação, tese e monografia

TAVARES, H.M. *Uma política de desenvolvimento regional: o Nordeste brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1979.