



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

DESENVOLVIMENTO, REGIÃO E PODER REGIONAL: A VISÃO DE CELSO FURTADO

Hermes Magalhães Tavares (IPPUR/UFRJ) - smtavares@uol.com.br

Professor Associado

Desenvolvimento, região e poder regional: a visão de Celso Furtado

Introdução

Há cerca de duas ou três décadas, a problemática regional vem sendo tratada, nos países centrais, segundo a abordagem do desenvolvimento local, prática essa que se difundiu a um número crescente de países, entre os quais o Brasil. Tal difusão ocorreu de forma rápida e avassaladora, fazendo surgir também nessa área do conhecimento uma espécie de discurso único.

Observa-se, contudo, que mesmo nos países de origem do novo modelo surgiram críticas, que podem ser sintetizadas em expressões como “nova ortodoxia”, “localismo”, “distritismo”, etc.

Sabemos que o Brasil é um exemplo clássico de uma sociedade capitalista de desenvolvimento marcadamente desigual, o que se agrava com as enormes dimensões territoriais do país. Que em tal contexto os desequilíbrios regionais possam ser enfrentadas com políticas que privilegiam abordagens do tipo micro-espacial é algo pouco compreensível.

Mas o fato de que a visão localista tenda a se tornar hegemônica neste país não constitui indicativo seguro de que a redução das desigualdades possa ser conseguida a médio ou longo prazo. Nesses termos, trazer de volta as idéias de Celso Furtado, cuja visão foi sempre macro-espacial, macro-econômica, parece bastante oportuno. O tratamento da questão regional brasileira por esse autor surge a partir do estudo da evolução da economia brasileira em seu tempo histórico, do início da colonização a meados da década de 1960. E esse estudo foi instruído por uma ampla discussão a respeito do desenvolvimento capitalista em sua estruturação global.

Esta comunicação está estruturada em três capítulos, cujas denominações dão uma idéia aproximada de seus respectivos conteúdos. São eles, seqüencialmente: “O tema do desenvolvimento econômico”, “A formação histórica dos espaços regionais” e “O poder regional”.

O tema do desenvolvimento econômico

Sem dúvida o nome de Celso Furtado está ligado ao da CEPAL, de cuja teorização sofreu influência e para a qual também contribuiu. De fato, a sua visão de desenvolvimento parte da de Raúl Prebisch, primeiro dirigente da CEPAL, mas, como veremos, mais à frente,

apresenta conotação própria. Neste tópico, fazemos uma síntese das concepções de ambos separadamente.

A relação centro-periferia

O entendimento de que o desenvolvimento econômico resulta da acumulação de capital e que esta é fruto do aumento da produtividade do trabalho constitui um legado da economia clássica (LANGE, 1966). Entretanto, preocupado com o possível estancamento da acumulação (estágio estacionário), Ricardo propôs que o sistema econômico mundial se pautasse pela divisão internacional do trabalho, o que passou a acontecer desde o terceiro decênio do século XIX. Essa política seria vantajosa não apenas para a Inglaterra, mas igualmente para todos os países que participassem do sistema econômico mundial. O ponto de partida de Prebisch foi a crítica aos resultados da aplicação da teoria ricardiana.

Decorrido mais de um século de vigência desse princípio nas relações econômicas internacionais, Raúl Prebisch afirmava, no *Estudio económico de América Latina 1949*, que aquele postulado estava em desacordo com os dados da realidade. Escrito em tom de manifesto, como observa Furtado, o *Estudio* começava por dizer:

La realidad está destruyendo en La América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

Acrescentava em outra parte:

El movimiento se inicia en La Grande Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir. Fueron formándose así los grandes **centros** industriales del mundo, en torno a los cuales, la **periferia** del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad. (CEPAL, 1949, *apud* CEPAL, 1998). [Grifos nossos]

Prebisch busca comprovar empiricamente sua hipótese através das estatísticas de exportação e importação da Inglaterra com os países exportadores de bens primários, que mostravam que os termos de intercâmbio evoluíam desfavoravelmente aos países periféricos. Segundo essa ótica, os preços dos produtos industriais não decresciam relativamente devido a uma maior organização dos trabalhadores e aos controles de preços pelas formas de produção em monopólios nos países do centro.

A estrutura centro-periferia não podia se alterar se os países da periferia não pudessem se industrializar. Industrialização e planejamento estatal passaram a constituir-se nos componentes principais da agenda da CEPAL durante cerca de dez ou doze anos.

A contribuição de Furtado

Em texto escrito em 1972, por solicitação da UNESCO, para uma publicação dos perfis de uma seleção de cientistas sociais do mundo todo, Celso Furtado citou autores e correntes de pensamento que influenciaram na sua formação. Nenhuma referência foi feita então à obra de Prebisch, lacuna que, entretanto, deixa de existir na *Fantasia organizada*, autobiografia intelectual publicada inicialmente em 1985.

Nessa obra, Celso Furtado sintetiza os dois textos de 1949, fundantes da doutrina da CEPAL, e descreve o ambiente em que eles surgiram e foram divulgados. É também o momento em que o autor integra-se à equipe do órgão recém-criado. Ele foi dos primeiros a perceber a importância do estudo de Prebisch, substrato do pensamento cepalino em sua origem, divulgado no *Estudio económico de América Latina – 1949*, cuja força explicativa iria provocar uma verdadeira reviravolta na compreensão dos problemas econômicos dessa região, segundo o próprio Furtado, e que poderia mudar a face da América Latina, caso fosse aceito pelos governos dessa região. (FURTADO, 1985)

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 Almeida, Evaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha. Por este motivo, o Brasil acabou por funcionar, inicialmente, como verdadeira caixa de ressonância das idéias 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 do presidente 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)

Voltemos à questão teórica no contexto em que se estruturava o arcabouço teórico da CEPAL, centrado nas idéias de Prebisch e depois enriquecido por outros autores, entre os quais Celso Furtado. Este se refere a uma diferença entre a abordagem de Prebisch e a sua. Ele parte do pressuposto de que o atraso dos países periféricos não podia se explicar pela degradação dos termos de intercâmbio, mas sim, pela condição colonial.

No caso do Brasil, apesar de que a Independência tenha ocorrido em 1822, o país continua por mais de um século como mero exportador de produtos primários. Isso o leva a realizar um estudo aprofundado da economia brasileira desde o início da colonização. Para

Furtado, somente na década de 1930, com a intensificação da produção industrial, é que termina a sua condição colonial. Diz o autor que há uma diferença de métodos (abordagens) empregados. O método de Prebisch seria sincrônico, pois estuda o sistema centro-periferia em dois cortes históricos: o primeiro, caracterizado pela hegemonia da Inglaterra e o segundo pela hegemonia dos Estados Unidos. Tendo estudado a economia brasileira em sua evolução histórica, a sua abordagem, empregada na *Formação econômica do Brasil*, seria diacrônica.

.Apesar desse reparo, em vários momentos, Furtado reconheceu o significado e a importância da contribuição teórica de Prebisch, para o estudo do desenvolvimento, como na seguinte passagem: “Nenhuma idéia teve tanto significado para a percepção do problema do sub-desenvolvimento quanto a da estrutura centro-periferia.” (FURTADO, 1994) Ou ainda:

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)

A formação histórica dos espaços regionais

A *Formação econômica do Brasil* (1959) é, sem dúvida, um grande clássico das Ciências Sociais no Brasil. As pesquisas econômica e histórica ali se conjugam se conjugam para chegar a um resultado que é o melhor quadro sintético da evolução econômica do Brasil. Mas se na construção dessa panorâmica o tempo é fundamental, o elemento espaço não é irrelevante. Basta dizer que a palavra região ou termos equivalentes aparece no texto em número incontável de vezes. A visão metodológica do autor teve aí sua completa aplicação. E é a partir das “manchas econômicas”, futuras economias regionais, em seus diversos momentos, que ele busca compreender a formação da economia brasileira numa perspectiva histórica que vai do começo da colonização portuguesa até a primeira metade do século XIX.

O longo processo em que se dá o surgimento, a expansão e a decadência da economia açucareira do Nordeste é estudado nos primeiros capítulos da *Formação econômica do Brasil*. Nela, são distinguidos dois subsistemas: o de produção do açúcar e o de criatório, que inter-agem 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, provocado pelo declínio da economia do açúcar, leva à intensificação da busca de metais preciosos, que irá resultar finalmente na descoberta do ouro de aluvião em Minas Gerais. A economia da região aurífera, 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 século de estagnação econômica. O autor fala-nos das economias regionais que se formam, de seus ciclos expansivos e também de seus largos períodos de declínio e letargia. Com o café, inicia-se um novo ciclo econômico de maior duração e com maiores impactos econômicos sobre o conjunto do país. Com a introdução do trabalho assalariado, a economia cafeeira de São Paulo amplia o mercado interno e contribui para a industrialização. À altura, Furtado distingue no país as seguintes regiões no final do século XIX: a região do açúcar e do algodão (Nordeste) e a economia de subsistência a ela agregada; a região Sul, fundamentalmente de economia de subsistência, a região cafeeira e a região amazônica.

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

A crise da economia cafeeira (crise do setor exportador), exacerbada pela depressão mundial dos anos 30, e os mecanismos estatais de proteção das mesmas, deu 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. Sigamos o seu raciocínio. Segundo ele, a crise mundial marca o colapso da economia colonial no Brasil, fato que vai se configurar efetivamente a médio e longo prazos. De imediato o governo revolucionário, que assume o poder no Brasil em 1930, 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 financiamento externo, em decorrência da crise, o

governo Vargas lançara mão da emissão monetária, o que acabou por estimular 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 destruía 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 para o 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. Esse momento, para Furtado, é significativo porque marca, de fato, o fim da dependência colonial.

Voltemos à questão regional que estamos tratando neste item. O último capítulo da *Formação econômica brasileira* traça um quadro das disparidades regionais no país 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 esse núcleo se constitui. Mas o reverso da medalha são as disparidades regionais.

Furtado ressalta empiricamente as disparidades regionais através 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 aumentando nas décadas seguintes. Entre 1948 e 1955 a participação de São Paulo no PIB industrial passa de 39,6% a 45,3% enquanto a do Nordeste (da Bahia ao Ceará), no mesmo período, cai de 16,3% a 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 a partir daquele núcleo pudesse significar “o aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional”.

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

O Nordeste como a questão regional brasileira

Desde o final do século XIX, o Nordeste aparece como a questão regional brasileira, por excelência. Sob o impacto da grande seca de 1977-79, o governo central (imperial, à época) colocou em prática algumas medidas no campo da engenharia para acumular água na região semi-árida. Em 1909, já na República, iniciou-se uma política do Governo Federal destinada a construir açudes, 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, 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 (TVA.), a vitrine do New Deal, de Roosevelt, tornou-se no Brasil tema bastante discutido no Congresso Nacional, na segunda metade da 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 idéias sobre a questão nordestina, e que levaram o Governo Federal a modificar a sua política para aquela região. Em seu segundo governo, Vargas, orientado por 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 já 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 idéias 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 uma nova ação governamental naquela região, podendo assim responder às demandas sociais que se colocavam fortemente durante o seu governo. Essas idéias foram sistematizadas no relatório já mencionado, que aborda vários temas como os desequilíbrios regionais e o seu agravamento devido, de um lado, à política do Governo Federal para expandir a industrialização do país e, de outro, a inadequação da estrutura agrária..

Os desequilíbrios regionais e o Nordeste

O estudo da economia brasileira sob o ângulo dos desequilíbrios regionais já aparece no texto de Furtado, *A perspectiva da economia brasileira*, de 1957. Ali diz o autor 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 de 8,5 milhões de quilômetros quadrados seriam um imenso vazio demográfico (pouco mais de 7 milhões de habitantes) e econômico. No terço restante do território ele identifica dois sub-sistemas econômicos: o nordestino (da Bahia ao Ceará), com 18 milhões de habitantes e 1,3 milhões 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 100 dólares 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 340 dólares 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)

O poder regional

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. Esse documento é, na verdade, um diagnóstico detalhado e bastante articulado da economia do Nordeste, acompanhado de um esboço de plano de ação. Portanto, uma proposta de planejamento para aquela parte do país. Registre-se uma vez mais a importância do planejamento econômico estatal no contexto do pós-guerra e particularmente no Brasil, cuja experiência nesse terreno foi das mais significativas. O conhecimento teórico de Celso Furtado sobre o tema e a sua permanência de alguns anos na Europa devastada pela guerra, e em reconstrução, certamente foram fundamentais para o resultado que seria 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 questões candentes. 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, que se desdobrou por alguns anos e contribuiu para os primeiros passos do *aménagement du territoire*. 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 contra-mão 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 idéia-chave 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, que o documento chega a estimar em 24 milhões de dólares 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 100 dólares anuais, correspondente a 1/3 da do Centro-Sul. O Nordeste aparecia, assim, como a mais extensa e populosa área de pobreza do Hemisfério ocidental. Daí a gravidade do problema nordestino no contexto nacional.

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 que a industrialização constituía a única alternativa viável de desenvolvimento para a região.

Um dos capítulos de maior força do estudo é o que trata dos aspectos sócio-econômicos 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 semi-áridas – 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 porque 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 da população menos resistente do sistema econômico,

coloca-se a idéia do deslocamento da fronteira agrícola nordestina. Assim, o relatório propunha a colonização de terras úmidas em outros locais, para onde deveriam ser orientadas parcelas de camponesas do Semi-árido, proposta essa que já se encontrava em outros estudiosos do Nordeste, particularmente em Guimarães Duque e Ignácio Rangel. Essa estratégia se tornaria viável com a incorporação do Estado do Maranhão, onde havia terras públicas na pré-hiléia amazônica, e o Estado do Piauí, à região-plano do novo órgão federal a ser criado. Surgia ali a idéia do **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 idéia (estratégica) de incluir os Estados do Maranhão e do Piauí na região-plano da SUDENE, o que efetivamente iria ser feito a partir da lei que criou esse órgão em 1959..

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.

A indústria regional, em sua quase totalidade, de bens de consumo não duráveis, 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 infra-estrutura (energia elétrica, transporte e saneamento) e em indústrias de base, como a siderurgia. Além do financiamento através 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 no Nordeste, agrário e pobre. O movimento camponês organizado (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 na força de que dispunham junto à imprensa regional e ao Congresso Nacional. O jornalista e escritor Antônio Callado, em famosas reportagens do final dos anos 1950 para o jornal *Correio da Manhã*, descreveu de forma vibrante o processo popularmente denominado “indústria das secas”, isto é, as práticas espúrias de apropriação de recursos públicos destinados a ajudar os atingidos pelas secas. (CALLADO, 1959)

Foi nesse contexto que, em 1959, Juscelino Kubitschek com a aprovação do Congresso Nacional, instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), para colocar em prática a política prevista no GTDN.

O plano foi bem aceito pelas principais forças sociais que, nos últimos anos da década de 1950, reivindicavam um tratamento diferenciado para o Nordeste, 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 Nacional. 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 manifestação popular desse tipo, com aquele fim, seria um fato inédito no mundo, segundo Hirschman (1963).

O nosso propósito não é reexaminar a política de desenvolvimento do Nordeste adotada a partir do GTDN, em sua totalidade e em seus diferentes momentos – tema, de resto, bastante visitado na literatura especializada. O que pretendemos é colocar em evidência alguns pontos de maior destaque dessa política e que guardam relação direta com as questões que abordamos neste texto.

A região-plano da SUDENE - Há cerca de duas décadas, como já visto, as noções predominantes de **região** privilegiam as escalas **micro** e **mesorregional**. A influência neoliberal também aí está presente (“small is beautiful”). Vale lembrar que em Celso Furtado, a preocupação é sempre com a escala macro-regional; as grandes regiões brasileiras e como que essas se relacionam. Ou seja, o nível mais elevado da classificação de Vidal de la Blache, que é adequada aos países de dimensão continental como o Brasil, a Rússia (Sibéria, Urais etc.), ou os Estados Unidos (Apalaches, Colorado etc.).

No GTDN, Furtado estuda a dinâmica do Nordeste em relação ao Centro-Sul.. De acordo com as regionalizações adotadas no Brasil desde o início da década de 1940, o Nordeste compreendia os Estados da Bahia ao Ceará. Por um motivo estratégico (evitar o êxodo de nordestinos para outras áreas do país), a região-plano da SUDENE passou a incluir também o Piauí e o Maranhão. Ela compreende, portanto, os seguintes estados: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão. Já o Centro-Sul não corresponde a uma das macro-regiões definidas pelos geógrafos e economistas. É uma noção um tanto vaga. Ela já aparece, embora apenas mencionada rapidamente, em Caio Prado Júnior, em seu livro *História econômica do Brasil*, primeiramente editado em 1942. No GTDN, o Centro-Sul toma o lugar do Sul das obras anteriores de Furtado. Desse modo, supõe-se uma divisão da economia do país em apenas dois sub-sistemas, o do Nordeste e o do Centro-Sul, abstração possível graças ao

argumento de Furtado de que dois terços do território nacional constituíam 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 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, para superar o atraso e a pobreza dessa região, e também com o argumento de que o agravamento dos desequilíbrios regionais colocaria em risco a unidade nacional. Esse conceito é central na visão do autor e explica também porque, tendo em conta as dimensões territoriais do Brasil, fica difícil pensar a questão da unidade nacional que não seja levando em conta a grande região.

O Conselho Deliberativo - A instituição do Conselho Deliberativo da Sudene. Essa foi, sem dúvida, uma figura original na Administração pública federal brasileira, pois apontava na direção do fortalecimento dos Estados através de uma organização regional. A melhor explicação desse instrumento é a seguinte:

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).

Incentivos fiscais - A instituição de incentivos financeiros e fiscais, destinados às empresas privadas para aplicação em regiões atrasadas, teve início durante a crise de 1930, na Inglaterra, estendendo-se a praticamente todos os países centrais. No Brasil, tomou-se por base principalmente o modelo italiano destinado ao Mezzogiorno, com adaptações ao caso do Nordeste. Com o fim da isenção cambial, no governo Jânio Quadros (1961), criou-se o sistema de incentivos que permitia às empresas de todo país deixarem de pagar 50% do Imposto de Renda para aplicá-los em projetos de investimentos no Nordeste.

Isso constituiu uma verdadeira inovação, graças à qual foi possível aumentar significativamente a produção industrial no Nordeste. (MOREIRA, 1982)

Medidas à la T.V.A. - Duas outras medidas, inspiradas na T.V.A. foram também importantes no sentido de atribuir um maior poder de atuação e liderança devem ser também mencionadas. A primeira diz respeito à subordinação da nova autarquia diretamente ao Presidente da República. A segunda foi a localização da sede do órgão no Nordeste (em Recife) e não na capital da República.

Planejamento regional e participação - O modelo de administração pública levada ao Nordeste com a implantação da SUDENE, em 1959, pode ser considerado singular no Brasil dos anos 50/60. Para isso contribuíram as experiências de Furtado como Técnico de Administração do DASP e como funcionário por muitos anos da CEPAL/ONU. Rigor no uso da coisa pública e formação de equipe de alto nível em um campo pouco desenvolvido no Brasil, foram, entre outros fatores, características que tornaram a experiência da SUDENE, de suas origens, conhecida em todo o Brasil. Há um depoimento de Francisco de Oliveira, em 1975, no Congresso Nacional, que merece registro:

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 despreendimento. 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 1959-64, com sobrevida até os primeiros anos da década seguinte. Repercussão dessa experiência encontra-se ainda nos primeiros anos da década de 1970, como se nota na fala do historiador Francisco Iglesias:

[...] a Sudene representa força significativa: é elemento renovador 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).

Esse é um quadro sucinto daquilo que foi o planejamento do Nordeste liderado pela SUDENE, em seus cinco primeiros anos. .

Descentralização territorial do poder

As avaliações da política de desenvolvimento para o Nordeste, segundo o modelo SUDENE, quase sem exceção, pecam por não levar em conta as duas mudanças ocorridas durante a ditadura militar: a primeira, que restringiu tal política a praticamente coordenar a industrialização através dos incentivos fiscais e financeiros; a segunda, reduzindo fortemente os recursos dos incentivos fiscais, destinando parte importante deles para outras finalidades (construção da rodovia Transamazônica, os chamados perímetros irrigados, turismo, reflorestamento, EMBRAER, etc.)

Nas décadas de 1980 e 1990, o sistema de planejamento regional do Nordeste entrou em franco declínio. Inversamente à redução dos recursos dos incentivos fiscais, cresceram consideravelmente as práticas lesivas ao erário público, tanto na SUDENE quanto na SUDAM. Nisso baseou-se Fernando Henrique Cardoso para extinguir os dois órgãos em 2001.

O Presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou ato que recriou as duas instituições em julho de 2003, cumprindo promessa feita publicamente nesse sentido. O seu governo tentou construir uma política regional de âmbito nacional. Mas os resultados foram bastante tímidos, do mesmo modo que a sua visibilidade junto ao público.

Os motivos principais são: a) os dois ministros que ocuparam a pasta do Ministério da Integração Nacional, respectivamente Ciro Gomes e Geddel Vieira, foram nomeados exclusivamente por motivos políticos; b) o modelo adotado, que divide o país em micro e mesorregiões inspira-se no modelo da União Européia; c) esta subdivide a Europa dos países-membros em mais de uma centena de regiões, muitas das quais com áreas reduzidíssimas e conta por outro lado com um enorme volume de recursos, enquanto os recursos da política brasileira para os mesmos fins são reduzidíssimos; d) a escolha, pelo governo, da escala microrregional explica-se pela inspiração na política da EU, mas também por motivações políticas do Governo, para o qual a opção pelo local se torna bem mais adequada.

Esse último ponto remete a um tema muito discutido na área de planejamento urbano e regional, no Brasil, nos últimos anos, a saber, o tema das escalas. A visão de Celso Furtado sobre região e poder regional, pouco explorada em nossa literatura especializada. Pode servir de contraponto valioso com a abordagem localista atual, filha dileta do neoliberalismo nas pesquisas atuais sobre território.

Os textos de Furtado de 1959 a 1964 sugerem dois tipos de preocupação: a) o receio de que o crescimento excessivo das disparidades regionais colocasse em risco a unidade nacional; b) o sistema federativo brasileiro levara ao aumento crescente do poder da União em relação ao dos Estados; c) os Estados nordestinos, em particular, tornaram-se econômica e politicamente frágeis, sendo por isso reduzido o seu poder de barganha junto ao Governo Federal.

Na montagem da estrutura da SUDENE, em 1959, o Conselho Deliberativo tornou-se peça-chave. Reunidos nesse órgão responsável pela política econômica e social da região, os governadores, atuando de forma unificada, levariam as propostas econômicas ao Governo central, em geral sob a forma de projetos aprovados coletivamente.

Entre 1959 e 1964, Furtado referiu-se muitas vezes à importância do Conselho Deliberativo, ao seu significado político (ou até estratégico). Mas é na *Fantasia desfeita* (1986) que ele explicita, de fato, o objetivo de longo prazo, visado já em 1959: a instituição da região como instância de poder territorial. Em reunião com Kubitschek, para explicar-lhe o conteúdo da nova política, cujo objetivo era administrar os recursos da união por consenso entre as autoridades federais e estaduais, e face ao interesse despertado pelo interlocutor, disse Furtado: “Presidente (...) vamos criar um embrião de uma instância regional de governo” (FURTADO, 1997)

O dispositivo efetivamente criado foi, como vimos, o Conselho Deliberativo da SUDENE. Este na visão de Furtado, ao mesmo tempo que fortalecia os governadores de Estado e difundia um espírito regional, libertaria “a aplicação dos recursos federais das politicagens locais”.

Nos últimos anos da década de 1990, Furtado volta a esse tema. No opúsculo de *O longo amanhecer* (1997), ele reafirma que, quando da criação da SUDENE, discutira-se a necessidade de instâncias decisórias entre os níveis de poder estadual e nacional. Em face da fraqueza dos Estados, somente tal instância “poderia exercer uma ação promocional efetiva no campo do desenvolvimento econômico” (FURTADO, 1999). Refere-se à necessidade de uma regionalização do poder central, o qual não seria apenas delegado, mas passaria a encarnar uma efetiva vontade regional. Na mesma página, ele diz de forma categórica: “No caso de uma reformulação constitucional, não será fora de propósito discutir a possibilidade de uma esfera regional de poder”. Para ele, esse poder regional, ao mesmo

tempo em que pressionaria os atuais Estados, buscaria “corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais existentes” (FURTADO, 1999)

Furtado refere-se também com freqüência à identidade em seu aspecto econômico e, sobretudo cultural, como elemento organizador de uma região. Em decorrência de seu passado histórico, a identidade cultural marca fortemente o Nordeste, mais do que as regiões Norte e Centro-Oeste, cujas formações são mais recentes.

Considerações finais

Nesta comunicação, buscamos recolocar a questão do desenvolvimento regional, na perspectiva macro (econômica e espacial). Com essa preocupação recorreremos à obra de Celso Furtado, autor que desenvolveu essa abordagem no Brasil, do ponto de vista teórico e prático. O seu conceito teórico foi sendo construído à medida que avançou a sua pesquisa da evolução histórica da economia brasileira. Seguimos esse processo tal como ele se mostra na *Formação econômica do Brasil*, obra publicada em 1959. As conclusões finais desse livro servem de ligação para o estudo dos desequilíbrios espaciais do país nos anos 50 e a política de desenvolvimento do Nordeste proposta no conhecido estudo *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* (GTDN), também de autoria de Furtado.

Consciente dos problemas que acentuados desequilíbrios econômicos espaciais podem colocar para a nação, Furtado sempre entendeu que a região, no Brasil, deve ser pensada em primeiro lugar em sua dimensão ampla (a grande região). Essa posição ele a manteve até o final. Nos últimos anos, ele procurou explicitar a sua defesa da instituição de uma instância de poder regional, idéia colocada já em 1959, mas na época de forma indireta, implícita.

Essa última proposição que, à primeira vista pode ser tida como irrealista, é entretanto, considerada pelo autor como necessária para dar estabilidade ao sistema federativo brasileiro, que convive com fortes contrastes econômicos entre os Estados da Federação.

Ao reavivar a lembrança das idéias de Celso Furtado no campo do desenvolvimento regional, pensamos também em contribuir para a discussão desse tema, em um momento em que tende a se firmar, entre nós, abordagem que se preocupa apenas com o recorte micro-espacial (e também micro-econômico), como se as dimensões dos países europeus fossem equivalentes às do Brasil.

Bibliografia

- BIELSHOWSKI, Ricardo. Furtado, o homem que explicou o Brasil. *Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. Ronald Queiroz (org). João Pessoa, Sebrae/Pb, 2001.
- CALLADO, Antônio. *Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960.
- CEPAL. *Cinquenta años de pensamiento em la CEPAL*. Fondo de cultura econômica, Santiago, Chile, 1998, vol . 1.
- FURTADO, Celso. Trabalhei como um condenado. *Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. Ronald de Carvalho (org.). João Pessoa, Sebrae/Pb, 2001.
- FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro, Paz e Terra 1999.
- FURTADO, Celso. Entrevista: A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, vol. 28, nº 4 out/dez, 1997.
- FURTADO, Celso. Retour à la vision globale de Perroux et Prebisch”, In: *Economie appliquée*, tomo XLVI, nº 3, 1994.
- FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1973.
- FURTADO, Celso. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro, ISEB, 1958.
- FURTADO, Celso. *A dependência econômica*. Rio de Janeiro, MEC, 1956.
- FURTADO, Celso. *A economia brasileira*. Rio de Janeiro, Editora A Noite. 1954
- GRAVIER, François. *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, Albert O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura. 1963
- IGLESIAS, Francisco. *Ideologia e história*. São Paulo, Perspectiva. 1971
- MOREIRA, Raimundo. *A política de industrialização do Nordeste*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1978
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Editora Saga. 1972
- OLIVEIRA, Francisco (Org). *Celso Furtado: economia*. São Paulo, Ática. 1983.
- PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense. 1963.
- OLIVEIRA, Francisco de. “Depoimento à CPI do Congresso Nacional sobre a SUDENE”. *Apud TAVARES, Hermes Magalhães. Planejamento regional e mudança*. Rio de Janeiro, H. P. Comunicação, IPPUR. 2004

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas, In: CEPAL. *50 años de pensamiento de la CEPAL*. 1949.

SINGER, Hans W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. 1962. [A primeira versão é de 1953, publicada pelo BNDE, mimeo.]

TAVARES, Hermes Magalhães. *Planejamento regional e mudança*. Rio de Janeiro, H. P. Comunicação/IPPUR. 2004.