



Livro “Celso Furtado e o século XXI”

Organizado por João Sabóia e Fernando J. Cardim de Carvalho

São Paulo, 2007

Minha Editora Manole

PRÊMIO JABUTI 2007– ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

Capítulo 17, p. 373-392

Celso Furtado e a Economia Regional

Jair do Amaral Filho

Introdução

É largamente conhecida a contribuição deixada por Celso Furtado ao pensamento econômico latino-americano e, igualmente, à teoria do desenvolvimento econômico (ver Bielschowsky, 2001). Essa contribuição não veio apenas em forma de teoria, ou seja, ela também se expressou por meio de propostas e formulações de estratégias e políticas de desenvolvimento. Sua condição híbrida, na qual foi acadêmico, *policy maker* e planejador, criou essa possibilidade sonhada por muitos economistas.

No campo da Economia Regional, sua contribuição não foi menos importante, já que o enfoque furtadiano regional se confunde com sua teoria geral de desenvolvimento econômico. Entretanto, foi por meio da teoria aplicada, focada na Região Nordeste do Brasil, que Celso Furtado deixou sua maior contribuição para o tema (ver, por exemplo, Bacelar, 1996; Cano, 1996, e Ferreira, 2005). Neste aspecto, a referida região tem, com esse autor nordestino, um tributo “medonho”, mas que ainda não foi resgatado devidamente. Por ser um homem da modernidade, republicano e federalista, Furtado formulou propostas de políticas públicas que significaram um divisor de águas na trajetória das intervenções do governo federal na região Nordeste.

O objetivo deste artigo é procurar trazer alguns subsídios que permitam o aprofundamento do conhecimento sobre a contribuição de Furtado para o tema da Economia Regional e, especificamente, do Nordeste, à luz dos eventos do século XXI. O artigo está estruturado da seguinte maneira, a saber, além desta introdução: na primeira seção procurar-se-á caracterizar o aspecto teórico da economia regional contida na obra do autor; na segunda seção será abordada a questão regional, na qual o Nordeste se destaca; na

terceira seção serão identificadas as teses que procuraram explicar o fenômeno das desigualdades regionais, entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil; na quarta seção serão apresentadas e analisadas as propostas formuladas para o desenvolvimento do Nordeste, contidas no documento produzido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN); na quinta seção serão apresentados os principais legados deixados por Celso Furtado sobre a questão regional do Nordeste; e, na sexta e última seção, a conclusão.

1. O Aspecto Teórico da Economia Regional

O aspecto teórico da Economia Regional perpassa toda obra de Celso Furtado, na medida em que sua preocupação centrou-se no problema do subdesenvolvimento. Tendo em vista que o autor privilegiou o método histórico-estrutural, recorrendo à análise da totalidade sistêmica centro-periferia, o resultado lógico foi a relação entre estruturas periféricas, subdesenvolvidas, e estruturas centrais, desenvolvidas. Este enfoque foi forjado quando da sua passagem (1949-1957) pela Comissão Econômica para a América Latina-Cepal, momento em que teve uma convivência frutuosa com Raul Prebisch. Foi dessa forma que se manifestou a noção de Economia Regional em Celso Furtado, caminho que lhe permitiu analisar as economias latino-americanas e as economias regionais brasileiras, em especial as do Nordeste e a do Centro-Sul.

O que chama atenção em Furtado é não haver, claramente, em sua obra, uma teoria regional espacial como era de se esperar, tal como se conhece por meio da Ciência Econômica Regional Clássica. Entretanto, o que se encontra, especialmente em sua análise sobre a economia do Nordeste, é uma aplicação do método histórico-estrutural, com influências de Marx e Schumpeter, recheado por uma criativa adaptação da teoria macroeconômica de curto prazo keynesiana. A influência dos pensadores clássicos, ampliada pela força da sua própria autonomia de pensamento, fez que, também, não ficasse preso ao modismo da época, o qual era marcado pelos modelos de crescimento econômico neoclássicos e keynesianos dos quais o modelo de R. Solow se sobressaia.

Em seus escritos sobre o Nordeste, inclusive no documento clássico GTDN¹, não se encontram vestígios evidentes de teorias específicas da Ciência Econômica Regional, em especial da Teoria da Localização trazida à luz pela escola alemã, aliás, bastante influente nos meios acadêmicos nos anos de 1950. Estavam associados à referida escola nomes como Von Thünen, Weber, Preddöl, Cristaller, Lösch e Isard. Não obstante seu rigor científico, essa teoria não provocava, sobre Furtado, qualquer interesse intelectual por causa de seus aspectos a-histórico e abstrato, ou seja, contrários ao seu método histórico-estrutural.

Se isso acontece do lado da teoria ortodoxa, o mesmo não se pode dizer da influência das teorias mais heterodoxas do desenvolvimento regional. Neste caso, são claros os vestígios das noções de *pólos de crescimento*, de F. Perroux,² bem como de fluxo circular cumulativo, o qual foi introduzido por Nurkse e Myrdal na teoria de desenvolvimento econômico.³ Quanto a Perroux, Furtado não escondia sua admiração para com a visão desse autor, não só pelo aspecto econômico expressado na teoria de *pólo de crescimento*, mas também pela presença das noções das estruturas sociais, da organização do espaço e das macro-decisões. Para ele, as idéias de Perroux completavam a visão em termos de centro-periferia de Raul Prebisch (Furtado, 1995).

A teoria da organização, muito prezada pelo autor, encarregou-se de fechar o círculo de influência teórica sobre a análise dos fenômenos regionais realizadas por Furtado, por conta do seu interesse pelo processo de geração e apropriação do excedente dentro de um sistema econômico. Tal preocupação o levou a realizar estudos comparados de sistemas produtivos, assim como estudos do próprio funcionamento interno dos sistemas produtivos locais; neste sentido, suas análises sobre o funcionamento dos sistemas de produção do

¹ A primeira edição do GTDN foi realizada pelo Gabinete da Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, em 1959. Uma edição mais recente foi realizada pela Revista Econômica do Nordeste (REN), em 1997.

² O contato de Furtado com F. Perroux iniciou cedo, durante seu curso de Direito no Rio de Janeiro nos anos 1940, por meio do Professor Maurice Byé, discípulo de Perroux. Mais tarde, na França, passou a trabalhar com este último. (Love, 2001).

³ São bem conhecidos seus comentários críticos sobre as conferências proferidas pelo professor R. Nurkse no Brasil em 1951. Esses comentários foram traduzidos para o *International Economics Papers* (Furtado, 1997a)

açúcar e do algodão no Nordeste são primorosos.⁴ Essa característica permite afirmar que Furtado antecipou, há muito, os estudos recentes sobre os sistemas e arranjos produtivos locais.

O esquema furtadiano de reprodução do subdesenvolvimento da região Nordeste, *vis-à-vis* da região Centro-Sul, é uma síntese desse conjunto teórico mobilizado, que deixou uma referência analítica importante para a compreensão dessa relação. Em seu esquema de reprodução, os sistemas produtivos do Nordeste produziam, basicamente, produtos primários para exportação (açúcar, algodão, cacau, etc.), carne bovina para os mercados local e regional, alimentos para subsistência e alguns poucos tipos de produtos manufaturados que atendiam um restrito mercado regional.

A renda gerada nesse esquema era apropriada pelos grandes proprietários fundiários do semi-árido e da zona úmida açucareira, bem como pelos empresários industriais, que, depois, era usada na compra de bens de capital e bens de consumo de luxo no Centro-Sul do país. As divisas geradas pelas exportações de bens primários da região nordestina eram utilizadas por agentes de outras regiões do país, significando que o Nordeste contribuía para o financiamento das importações do Centro-Sul. Ao final do processo, assistia-se ao vazamento do efeito multiplicador da renda para a economia do Centro-Sul, ficando um pequeno excedente para economia nordestina, incapaz de garantir boas taxas de acumulação de capital, o que condenava a região à estagnação e ao subdesenvolvimento.

À luz das teorias econômicas contemporâneas e da imagem difusa produzida hoje pela complexidade da economia nordestina poder-se-ia concluir que tal esquema de reprodução era um tanto quanto “simplista”. No entanto, para a época, tal esquema ofereceu uma poderosa alternativa analítica diante da tradição descritiva da realidade sócioeconômica.

2. Sobre a questão regional

⁴ Característica já visível em sua tese de doutorado realizada na França, *A Economia Colonial Brasileira*, e em *Formação Econômica do Brasil*, mas que se reproduz também no GTDN.

Não é demais afirmar que, na década de 1950, período em que Furtado mais se dedicou à questão das desigualdades regionais no Brasil, pudesse haver várias questões regionais, devido aos problemas do esvaziamento do interior do país e também à falta de integração das economias regionais e do mercado nacional. Ambos os problemas estavam associados à questão da unidade nacional. A idéia de “arquipélago” de regiões isoladas, comandadas de fora para dentro, evocada por Francisco de Oliveira, é bastante apropriada para essa situação.⁵ Entretanto, é possível afirmar que nesse período havia, pelo menos, duas questões regionais claramente postas:

- (i) a primeira situava-se no interior do país, mais exatamente no Centro-Oeste, região vasta, mas praticamente despovoada. O país tinha sua população concentrada na costa e, por isso, sugeria um problema de insegurança nacional;
- (ii) a segunda questão regional encontrava-se na região Nordeste e, neste caso, o problema estava no fato de ser uma área relativamente muito populosa, porém pobre. Aqui, o elemento complicador era a presença e o domínio dos interesses políticos e sociais das velhas oligarquias ligadas aos latifúndios, cenário que contrastava com aquele predominante no Centro-Sul, no qual se constatavam os interesses das classes médias e empresariais que conduziam um processo acelerado de industrialização e urbanização.

A primeira foi, imediatamente, incorporada pela agenda do governo Juscelino Kubitschek, como parte do seu projeto político. Neste sentido, o governo não mediu esforços, nem recursos para fazer cumprir a construção da nova capital Brasília. A determinação de JK, em fazer cumprir esse projeto foi tão intensa que lhe fez romper relações com o Fundo Monetário Internacional-FMI, sentindo que este se opunha ao projeto por ele trazer fortes impactos na expansão dos gastos públicos e, por conseqüência, sobre a inflação. Na época da sua construção, Brasília foi entendida como sendo parte de uma

⁵ Para uma análise histórica do Nordeste recomenda-se ver Guimarães Neto (1989).

agenda pessoal e vaidosa do presidente, com o intuito de deixar uma grande marca do seu governo. Sem dúvida, esta marca ficará registrada para sempre, mas muito mais pelo papel que esse projeto exerceu no processo de ocupação, povoamento e aproveitamento econômico do Centro-Oeste.

A segunda questão regional foi incorporada tardiamente na agenda do governo JK, em 1958-1959, por influência das pressões sociais e populares manifestadas na região, nas quais se viam movimentos de camponeses apoiados por setores progressistas da igreja. Se essas pressões fizeram o governo federal tomar decisões importantes para a região Nordeste, a forma e o conteúdo das intervenções tiveram influência direta das argumentações técnicas e consistentes oferecidas por Celso Furtado, que na época Economista GTDN e Diretor Regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Neste aspecto, parece não haver dúvidas de que Furtado e a Sudene promoveram uma mudança radical no padrão conceitual das intervenções públicas federais na região Nordeste, significando um divisor de águas.

Neste ponto, foi decisivo o encontro de Celso Furtado com o presidente da República Juscelino Kubitschek no Palácio Rio Negro em Petrópolis (1959) ocasião em que foram discutidos os problemas nordestinos, num ambiente de *brainstorm*, sob os estímulos dos impactos desastrosos da grande seca de 1958 e dos referidos movimentos populares.⁶ Nesse encontro, Celso Furtado levantou críticas aos tipos de intervenções federais na região Nordeste, argumentando que tais políticas estavam contribuindo para consolidar estruturas arcaicas em vez de removê-las, inviabilizando o desenvolvimento da região e aumentando as desigualdades entre o Nordeste e o Centro-Sul.

Dois erros básicos eram cometidos pelo governo federal, segundo Furtado. Um era a concessão de subsídio ao açúcar, que estimulava o atraso tecnológico e a concentração de renda nas mãos dos usineiros, e outro, a estratégia de combate contra as secas que se sustentava nas obras de construção de açudes realizadas pelo Departamento Nacional de

⁶ Em 1958 a produção de alimentos, no Estado do Ceará, caiu 70%, impacto que caía diretamente sobre a pequena produção familiar, o “morador” (Furtado, 1997a).

Obras Contra as Secas-DNOCS, a fim de reter as águas das chuvas. O ponto crítico desta estratégia estava na apropriação dos recursos hídricos pelos grandes latifundiários do sertão com o fim de proteger seu criatório bovino. Somados a esses dois erros, causadores de um processo de concentração de renda e poder no interior do Nordeste, o autor acrescentava o forte apoio empreendido pelo governo federal, em forma de subsídio e investimento em infra-estrutura, a favor da industrialização e dos industriais do Centro-Sul, problema este que agravava as disparidades regionais no país.

Quase cinquenta anos depois, observam-se dois aspectos novos sobre a questão regional no Brasil. O primeiro é que, apesar dos recortes históricos e culturais localizados, não há mais propriamente uma questão regional, no sentido clássico do termo, ausência, aliás, reconhecida oficialmente pelo próprio Ministério da Integração Nacional, que considera mais importante as desigualdades de renda entre as pessoas, inclusive dentro de um mesmo estado e região. (Ministério da Integração Nacional, 2003) Este aspecto resultou, sem dúvida, da aplicação de uma complexa política de integração nacional executada pelo governo federal nessas últimas décadas. O segundo aspecto é que as duas frentes de intervenção federal, no Nordeste e Centro-Oeste, produziram resultados diferentes e surpreendentes.

A região Nordeste, apesar das mudanças estruturais e da diversificação da sua base econômica, ainda não conseguiu modificar essencialmente o quadro de miséria social nem mesmo sua inserção dentro da divisão regional do trabalho. Reflexo disso é a estagnação na sua participação relativa no PIB nacional, isto é, 14,1% em 1985 e 13,9% em 2003 (IBGE). Furtado, já na sua volta do exílio ao Brasil, atribuiu esse paradoxo ao processo de modernização conservadora, processo este capturado e liderado pelas elites regionais em parceria com a tecnocracia do regime militar.⁷ Por seu lado, a região Centro-Oeste, mesmo sem uma base industrial importante, transformou-se em uma região dinâmica, produtora de grandes excedentes agropecuários exportáveis, contribuindo pesadamente para a geração de saldos comerciais no balanço de pagamentos, além de possibilitar uma participação

⁷ Ver Bacelar (1996)

crescente da região no PIB nacional, que saiu de 4,8% em 1985 para chegar em 2003 com 7,5% (IBGE).

Neste sentido, não seria exagero chamar a região Centro-Oeste, hoje, de “Terceiro Brasil”, a exemplo do que se passou com a “Terceira Itália” que, mesmo sem contar com o apoio de um programa grandioso de desenvolvimento, a exemplo do *Mezzogiorno*⁸, desenvolveu-se impulsionada pelo empreendedorismo dos micro e pequenos empresários, pelo capital social e pelo apoio dos governos locais. Isto mostra que, apesar dos grandes esforços empreendidos pelo governo federal na região Nordeste, as estruturas, particularmente agrícolas e agrárias, e as instituições a elas associadas, exerceram um papel de freio sobre as mudanças desejadas pelo Planejamento da Sudene de Celso Furtado.

3. As teses de Furtado para as desigualdades regionais, entre o Nordeste e o Centro-Sul.

Mesmo sendo originário do sertão da Paraíba (Pombal), e ter vivido boa parte da sua vida nesse estado, onde pôde presenciar as repercussões das políticas públicas erráticas e o sofrimento da população nordestina, sua visão sobre as desigualdades entre as regiões Nordeste e Centro-Sul não era de um regionalista ressentido, em relação à região mais desenvolvida.

As fontes das desigualdades, para Furtado, tinham origens tanto endógenas quanto exógenas. Do lado das fontes endógenas, a história e as estruturas econômicas e sociais do Nordeste tiveram sua importância e, em relação às fontes exógenas, identificava na política macroeconômica de desenvolvimento do governo federal a principal responsável. Nesses termos, os argumentos de Furtado se contrapunham radicalmente àqueles argumentos predominantes até então, os quais viam na seca o problema da região e na engenharia hidráulica a saída para tal problema. Este ponto de vista estava claramente colocado no GTDN.

⁸ Essa região contou com a Casa del *Mezzogiorno* que fazia o papel da Sudene.

A tese central defendida por Furtado baseava-se no argumento de que a questão regional era gerada pelo fato do Nordeste ser uma região pobre e superpovoada, marcada por um grande excedente de mão-de-obra que realizava uma produção insuficiente de alimentos, além de não resistir às secas severas. A base desses problemas estava fincada no baixo nível de qualidade dos recursos físicos disponíveis para as atividades agropecuárias, complementada pelas chuvas irregulares e má distribuídas.

Vinte e cinco anos depois (Furtado, 1984), realizando um balanço das teses contidas no diagnóstico do GTDN, o autor reafirma essa preocupação dizendo que “[...] a raiz da fragilidade da economia nordestina estava em seu setor agrário”.⁹ Por essa razão que Furtado não poupou críticas aos políticos nordestinos responsáveis pelo engavetamento do Projeto de Lei da Irrigação formulada por ele, pois dentro desta lei continha um projeto de reforma agrária. As teses coadjuvantes se dividiam em dois grupos, ambos se auto-reforçando e gerando um processo de círculo vicioso dentro da economia da região:

- (1) formação histórica, estruturas arcaicas e política federal para a região Nordeste;
- (2) política de desenvolvimento nacional, em particular a política voltada para a industrialização na região Centro-Sul.

Na opinião de Celso Furtado, a formação histórica e econômica da região Nordeste permitiu a constituição e o funcionamento de sistemas produtivos (cana de açúcar, pecuária-algodão-cultura de subsistência) com alto poder de concentração de renda, o qual impediu a formação de um mercado interno que justificasse o desenvolvimento industrial e o aparecimento de uma burguesia esclarecida. Esta conformação gerou estruturas econômicas e sociais, e instituições correlatas, arcaicas e conservadoras, propícias e alimentadoras da estagnação econômica. A política federal aplicada na região, até então, reforçava essas estruturas e alimentava o círculo vicioso, pois eram estruturas controladas pelos latifundiários das zonas úmidas e semi-áridas.

⁹ Para Furtado o conceito de agrário abrangia não só a produção, mas o grau (elevado) de concentração na distribuição da propriedade rural, a comercialização na qual se encontrava o papel dos atravessadores e o financiamento da produção ao qual estava associado o capital mercantil-usurário.

Por seu lado, a política de desenvolvimento nacional, conduzida pelas políticas cambial, alfandegária e de subsídios aos industriais do Centro-Sul acabava reforçando as vantagens comparativas e competitivas desta última região. À medida que Furtado entendia que a industrialização era o motor dinâmico do crescimento/desenvolvimento, estava decretada aí a ampliação das desigualdades regionais. Para ele, se nada fosse feito, esse processo poderia ser irreversível, porque no seu entendimento era um processo circular e acumulativo.

4. As Propostas para o Desenvolvimento do Nordeste, o GTDN

As propostas de Furtado para o desenvolvimento do Nordeste foram apresentadas no GTDN, que deu origem à Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste-Sudene.¹⁰ Tais propostas começaram a ganhar vida a partir dos Planos Diretores de Desenvolvimento, executados por aquela superintendência.¹¹ Suas estratégias visavam quebrar o círculo vicioso da pobreza na região, dando lugar ao círculo virtuoso do crescimento e do desenvolvimento, por meio de um conjunto de ações que visavam reorganizar o setor agrícola e, ao mesmo tempo, um vasto programa de incentivos e investimentos em infra-estrutura nas áreas de energia, transporte, etc. As propostas consistiam basicamente, no seguinte:

- (1) aumentar a produção de alimentos a partir de três frentes: primeira, ampliar as áreas de produção de alimentos nas zonas úmidas por meio da reforma agrária; segunda, aproveitar as margens do São Francisco com a produção agrícola

¹⁰ A Sudene foi precedida pelo Codeno, Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (criado em março de 1959), e foi criada pela Lei n.3.692, de 15 de dezembro de 1959, do Congresso Nacional, e promulgada pelo presidente Juscelino Kubitschek. Tinha como funções a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor, e coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

¹¹ Houve, no total, quatro Planos Diretores de Desenvolvimento.

irrigada; e, terceira, abrir uma fronteira agrícola na parte Oriental do Maranhão.¹²

- (2) promover a reestruturação da indústria tradicional da região, especialmente a indústria têxtil, além de promover um novo processo de industrialização, criando novos segmentos por intermédio do instrumento dos incentivos fiscais. Neste aspecto, Furtado expôs muito claramente a necessidade de se criar um instrumento fiscal que fosse capaz de gerar um diferencial que pudesse atrair as empresas se instalarem no Nordeste. Para ele, era a única maneira de enfrentar a concorrência do parque industrial consolidado do Centro-Sul (Furtado, 1997b, Tomo II).

Não é uma tarefa fácil avaliar as propostas formuladas e implementadas sob a influência do GTDN, pelo fato de essas propostas terem sofrido um intenso bombardeio político que partiu das elites da região e dos políticos tradicionais do Nordeste instalados no Congresso Nacional. Além disso, como bem coloca Bacelar (1996), muitas propostas reformistas de Furtado, a começar da própria Sudene, foram engavetadas ou foram deturpadas no processo de implementação. Tendo isso em conta, procurar-se-á fazer, a seguir, uma rápida avaliação das referidas propostas, na qual serão considerados três grupos de observação. O primeiro grupo reunirá as propostas acertadas, o segundo grupo, as propostas erradas ou frustradas e, o terceiro grupo reunirá algumas tendências tomadas pela economia nordestina e que não foram percebidas na época.

No grupo dos acertos, caberia destacar, em primeiro lugar, a proposta de criação da Sudene. Muito provavelmente, a principal contribuição trazida pela Sudene, da fase pré-militar, tenha sido o fato dela constituir uma peça chave na coordenação das decisões políticas e econômicas no processo de desenvolvimento do Nordeste. Sob este ponto de vista, tem-se a impressão de que essa noção, da coordenação das decisões, continua ainda muito viva a ponto de justificar o renascimento da referida instituição.¹³ Em segundo lugar,

¹² Oportuno lembrar que três das quatro diretrizes básicas da política de desenvolvimento do Nordeste sugerida por Furtado em 1959 diziam respeito à reconstrução do conjunto do setor agrícola (Furtado, 1984).

¹³ A questão da coordenação das decisões econômicas ocupava um lugar central no campo das preocupações teóricas de Furtado. Isto está muito claro em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1968)

estaria a reestruturação e modernização da indústria têxtil. Esta conseguiu sobreviver, sobretudo no Ceará, graças aos programas de modernização tecnológica implementados pela Sudene. Em terceiro lugar, cabe destacar a proposta do aproveitamento das margens do São Francisco para a agricultura irrigada, que transformou a região de Juazeiro e Petrolina numa grande produtora e exportadora de frutas. Por último, poderia citar a diversificação da base industrial, graças à infra-estrutura introduzida e ampliada pela Sudene, além dos incentivos fiscais destinados às empresas que se deslocaram para a região.

No grupo dos erros ou frustrações, talvez o mais evidente deles esteja localizado no campo da crença excessiva no planejamento, comum na época, cujo corolário foi acreditar que o Estado poderia transformar a sociedade e o mercado, muitas vezes substituí-lo. Este não era um problema de Celso Furtado, mas um problema da época, do modelo nacional-desenvolvimentista, portador de um forte voluntarismo transformador. O aspecto crítico do planejamento não se encontrava, evidentemente, no seu conteúdo técnico, quando funcionava como técnica de previsão ou estudos sobre o comportamento dos fenômenos institucionais e naturais, mas se localizava, principalmente, no seu conteúdo ideológico. Como técnica, a cultura do planejamento introduzida por Furtado foi de grande importância em duas áreas, primeira, a de combate aos efeitos da seca e, segunda, a de absorção dos recursos federais destinados à Região por intermédio da Sudene. Na primeira área a inovação verificada foi a de eliminar a improvisação nas ações de combate à seca, substituída por informações estratégicas e ações antecipativas. Na segunda área, os Planos Diretores de Desenvolvimento da Sudene introduziram uma racionalidade estruturadora nos investimentos realizados pelo governo federal na região.

Na esteira das frustrações estão as previsões relativas às transformações (1) na região semi-árida, na qual se esperava a eliminação da cultura de subsistência, (2) nas zonas úmidas, que deveriam ser transformadas, também, em produtoras e ofertantes de alimentos, (3) na parte oriental do Maranhão, que seria, em tese, transformada numa nova fronteira agrícola, nos moldes da colonização, produzindo alimentos e absorvendo mão-de-obra liberada pelo semi-árido. No primeiro caso, o resultado real foi o colapso do complexo gado-algodão-cultura de subsistência, com a permanência desta última. No segundo caso, a

agroindústria canavieira se transformou, em parte, em produtora de álcool, além de entrar em processo de endividamento e sucateamento. No terceiro caso, o modelo de colonização entrou em colapso operacional.

Num terceiro grupo, ou seja, no grupo que poderia reunir as tendências não percebidas na época, estão (1) a emergência e crescimento do setor do Turismo, (2) a abertura de novas fronteiras agrícolas, comandadas por emigrantes gaúchos, produzindo soja nos estados da Bahia, Piauí e Maranhão, (3) o colapso dos sistemas produtivos locais (babaçu; algodão; carnaúba; cacau) devido à abertura comercial e (4) um novo impulso na industrialização promovido pelas políticas estaduais de incentivos fiscais.

5. Os grandes legados de Celso Furtado para a Região Nordeste

Mesmo que algumas propostas, formuladas pelo GTDN e implementadas pela Sudene, possam ser consideradas, hoje, ultrapassadas pela evolução dos eventos, os princípios que nortearam tais propostas são, sem sombra de dúvidas, ainda válidos como referências para projetos de reformas e políticas para o Nordeste brasileiro. Esses princípios são os grandes legados deixados por Celso Furtado aos acadêmicos, aos formuladores de políticas de desenvolvimento e à classe política da região e fora dela. Tais princípios podem ser resumidos em 3 grupos: (1) modernidade; (2) republicano e; (3) federalismo.

O princípio da modernidade aparece tanto em nível dos recursos humanos, das instituições e do setor público como em nível dos sistemas produtivos. Em relação aos recursos humanos Furtado recomendou a implantação de bolsas de estudos universitários, e para o setor público, empenhou-se na modernização das máquinas administrativas estaduais por meio da formação de uma tecnocracia esclarecida e da adoção do planejamento.¹⁴ No tocante aos sistemas produtivos, o autor recomendou a adoção da inovação tecnológica como meio para se atingir o aumento da produtividade do setor agro-pecuário, tanto nas

¹⁴ Em entrevista a Camargo & Loyola (2002, pg.23), Furtado lembra que, no momento do surgimento da Sudene, “a Universidade Rural de Pernambuco tinha apenas seis alunos no primeiro ano. Era muito pouco. Então criamos cem bolsas. Injetamos muita gente nova no sistema administrativo de decisões, e o Nordeste mudou completamente. Mas a coisa política se atrasou e não foi possível fazer a reforma agrária.”

zonas úmidas quanto nas zonas semi-áridas. Já em relação às áreas urbanas recomendou a industrialização, não apenas para diversificar a base produtiva e absorver emprego, mas para constituir uma classe dirigente moderna, portadora de uma ideologia transformadora, em oposição à ideologia oligárquica.

Há indícios de que a experiência verificada no Estado do Ceará, a partir do movimento iniciado no Centro Industrial do Ceará-CIC, confirma essa perspectiva modernizante traçada por Furtado.¹⁵ A industrialização proposta para o Nordeste, como foi dito, não teria apenas o papel de gerar emprego e renda urbanos suficientes para ampliar o mercado regional, mas teria também o papel de formar uma burguesia industrial capaz de formular um projeto modernizante para substituir as estruturas e as instituições arcaicas, patrimonialistas, regionais. Nas palavras de Celso Furtado,

“essa industrialização contribuiria [...] para introduzir nas classes dirigentes locais empresários de espírito empreendedor, capazes de neutralizar a influência da oligarquia atual, acostumada a viver de favores e da proteção do governo” (Furtado, 1997b, II Tomo).

Mas isso só seria possível caso houvesse uma emergência endógena dessa classe, o que não aconteceu para todos os estados do Nordeste, por influência do processo de industrialização exógeno, calcado nos incentivos fiscais do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), que promoveu a transposição de capitais de outras regiões do país para o Nordeste. A bem da verdade, Furtado defendia um sistema de incentivos diferente daquele que passou a vigorar, pois recomendou que os empresários que contribuíssem para a formação do Fundo de Investimento não fossem os mesmos que investissem (ver Bacelar, 1996). Na prática, os incentivos passaram a beneficiar os mesmos empresários que contribuíram para a formação do Fundo. Muito provavelmente, se a recomendação original fosse seguida o quadro produzido pelo desenvolvimento industrial na região teria sido outro, mais conveniente para as transformações endógenas.

¹⁵ O Centro Industrial do Ceará-CIC é um órgão associado à Federação das Indústrias do Ceará-FIEC.

No entanto, no Ceará, boa parte dos incentivos oferecidos pela Sudene acabou beneficiando capitais locais, especialmente do ramo têxtil, o que levou à formação de uma burguesia industrial local que, a partir de 1978, dirigindo o Centro Industrial do Ceará-CIC, criou um movimento político que foi responsável pelo nascimento de um projeto político de desenvolvimento alternativo àquele controlado pelas elites tradicionais. Tal movimento trazia como bandeiras a modernização do Estado, o combate à pobreza e a diminuição das desigualdades sociais no Estado (ver Amaral Filho, 2000).

O princípio republicano está presente em toda a conduta técnica e intelectual de Furtado. Longe das emoções, suas reflexões e ações eram marcadas pela racionalidade ética, científica e técnica. Suas recomendações práticas, em forma de políticas públicas, foram pautadas pelo princípio do uso comum dos bens públicos, especialmente no que se refere às terras públicas e aos açudes públicos de propriedade do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS). Quanto a isso, sua crítica foi severa em relação ao uso desses açudes pelos pecuaristas latifundiários; em contrapartida recomendava o uso produtivo destes por meio do sistema de irrigação.

Não por menos, a grande frustração de Furtado, como já mencionado anteriormente, foi ter sido derrotado pelas oligarquias agrárias e pelas bancadas federais do Nordeste no Congresso Nacional no tocante à sua proposta, encaminhada em forma de Projeto de Lei da Irrigação, de aproveitamento produtivo das águas armazenadas nos açudes. Nas palavras do autor, ele diz que

“Uma das maiores batalhas que tive na Sudene, provavelmente a mais completa derrota que tive, foi o projeto de Lei da Irrigação. Já para aprovar no conselho da Sudene foi um sacrifício. O projeto de irrigação dizia, basicamente, o seguinte: o dinheiro posto pelo governo na irrigação tem de ser de interesse social, não é para reforçar o que existe na estrutura agrária. Portanto, tinha de haver desapropriação de terras antes que elas se valorizassem” (Kanashiro, 1998).

Sua oposição à estrutura agrária predominante e às práticas clientelistas e patrimonialistas era sistemática.

O princípio do federalismo talvez seja o princípio mais inovador no contexto da questão nacional da época, no entanto, até hoje atual.¹⁶ Ao afirmar e convencer JK de que o problema do Nordeste era um problema do Brasil, ou seja, que sua solução deveria acontecer por meio de uma política federal de desenvolvimento, Furtado estava procurando integrar a região Nordeste, que considerava um sistema à parte, dentro do sistema econômico nacional liderado pelo Centro-Sul. Com isso ele procura trazer para o Centro dinâmico o Nordeste, mas também parte do Norte representada pelo Maranhão oriental. Não seria exagero comparar essa situação com aquela que se passou na Alemanha em tempos recentes, quando a parte oriental do país foi absorvida pela outra parte, a ocidental, dentro de um projeto federalista de reconstituição histórica e correção dos níveis de desigualdade regional.

Muito claramente, Furtado estava defendendo o princípio mais caro ao federalismo, o da equidade, ou da redistribuição de forças entre os entes federados, mas principalmente entre as regiões do país. Estudioso do dualismo econômico, Furtado temia o descolamento da região Nordeste do centro dinâmico do país. Mas a defesa ocorreu não somente em favor da redistribuição de forças entre as regiões, pois defendia também um papel mais ativo do governo federal no tocante ao princípio da coordenação do desenvolvimento nacional. Explorando um pouco mais esse aspecto, pode-se dizer também que o princípio da cooperação, neste caso entre os estados do Nordeste, foi também muito reivindicado por Furtado. Nesse sentido, o autor era convicto de que somente a unidade política regional poderia colocar o Nordeste no caminho do desenvolvimento.

Mais recentemente, antes do seu falecimento, Furtado estava desapontado com a fragmentação da unidade nordestina, por causa da concorrência entre os estados na atração

¹⁶ Oliveira (2001) oferece uma interpretação semelhante dizendo que Furtado talvez tenha sido o “único clássico do pensamento social brasileiro que colocou a questão da federação no centro de suas preocupações teórico-práticas, propondo, no fim da década de 1950, a reformulação do pacto federativo, mudando-lhe a escala e os recortes, para uma espécie de federação regionalizada.”

por investimentos produtivos. Mas, esse desapontamento, é de se supor, estava mais relacionado à falta de uma política federal de desenvolvimento para a região Nordeste do que propriamente à concessão de incentivos fiscais às empresas, mecanismo defendido por ele por entender que a região necessitava de uma política diferenciada. Referida política federal, com ou sem uma estrutura como a Sudene, teria o papel de coordenar as decisões em torno de estratégias comuns de desenvolvimento para a região.

6. Conclusão

As reflexões desenvolvidas neste artigo permitiram liberar cinco conclusões centrais que serão resumidas a seguir:

- (i) É praticamente impossível mapear com precisão e segurança as influências teóricas recebidas por Celso Furtado. Assim como Marx foi marxista, Ricardo foi ricardiano, Schumpeter foi schumpeteriano, Furtado foi furtadiano, razão pela qual ocupa um lugar na galeria de pensadores portadores de luz própria. No tocante à Economia Regional, não há propriamente, em sua obra, uma teoria regional espacial, e sim uma aplicação rigorosa do seu método histórico-estrutural para explicar problemas estruturais do Nordeste bem como as desigualdades entre essa região e o Centro-Sul.
- (ii) Se a seca de 1958 e os movimentos sociais dessa época influíram na decisão do presidente Juscelino Kubitschek de tomar medidas contundentes de intervenção a favor do Nordeste, foi Celso Furtado o responsável pela mudança do padrão e da qualidade das políticas públicas federais para a Região.
- (iii) Furtado não foi um regionalista ressentido; pelo contrário, fazendo uso do método científico e da racionalidade moderna ponderou que as fontes das desigualdades regionais tinham origens tanto endógenas quanto exógenas, afastando qualquer argumentação fatalista em relação à situação de pobreza do Nordeste. Constatou, em anos recentes, que o paradoxo entre

modernização econômica e conservação da miséria social no Nordeste era fruto do processo de modernização conservadora implementado pelas elites atrasadas da região.

- (iv) Quarenta e seis anos após o diagnóstico e propostas formulados pelo GTDN, vê-se que a evolução da economia do Nordeste frustrou o grande sonho de Celso Furtado, pois todos os recursos mobilizados a favor do desenvolvimento da região não foram suficientes para realizar as reformas estruturais nas áreas agrícola e agrária, para elevar o nível da produção de alimentos, nem tirar o Nordeste dos níveis elevados de miséria social. Neste ponto, a questão regional continua sendo contemporânea.
- (v) Os principais legados deixados por Celso Furtado estão relacionados a três princípios de conduta do autor: o princípio da modernidade, o princípio republicano e o princípio federalista. Tais princípios devem fazer parte de qualquer agenda de reforma ou de políticas públicas para o Nordeste nos dias atuais.

Bibliografia

- AMARAL FILHO, J., Ajustes estruturais, novas formas de intervenção pública e novo regime de crescimento econômico no Ceará, (p. 367-385), In: GONÇALVES, M.F., BRANDÃO, C.A. e GALVÃO, A.C., *Regiões e cidades, cidades nas regiões, o desafio urbano-regional*, São Paulo: Editora Unesp / Anpur, 2000.
- BACELAR, T.A., A ‘questão regional’ e a “questão nordestina”, In: TAVARES, M.C., *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.
- BIELSCHOWSKY, R., Celso Furtado e o pensamento econômico, In: BRESSER PEREIRA, L.C.; REGO, L.M., (Orgs) *A grande esperança em Celso Furtado*, São Paulo: Ed. 34, São Paulo, 2001.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MIN), *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, Proposta para Discussão. 2.ed.rev. e ampl. Brasília, DF, 2003.
- CAMARGO, A.; LOYOLA, *Celso Furtado*, Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2002.

- CANO, W., Celso Furtado e a questão regional no Brasil, In: TAVARES, M.C, *Celso Furtado e o Brasil*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1996.
- FERREIRA, A., Celso Furtado e o Nordeste: da invenção criadora no GTDN à reinvenção do futuro na década perdida, In: ALENCAR JÚNIOR, J.S. (org.), *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil-BNB, 2005.
- FURTADO, C., *Formação econômica do Brasil*, 30 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 2001.
- FURTADO, C., A constatação do GTDN e as exigências da atualidade, Fortaleza: *Revista Econômica do Nordeste-REN*, vol.28, n.04, outubro-dezembro/1997a, pp. 375-384.
- FURTADO, C., *Obra Autobiográfica de Celso Furtado*, Tomos I, II e III, Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997b.
- FURTADO, C., *Retour a la Vision Globale de Perroux et Prebisch*, Grenoble: PUG, Fondation François Perroux, 1995.
- FURTADO, C., *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, C., *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Ed. Biblioteca Universitária, 1968.
- FURTADO, C., *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- GUIMARÃES NETO, L., *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Editora Massangana, 1989.
- IBGE, *Contas Nacionais*
- KANASHIRO, M., *Seca e poder, entrevista com Celso Furtado*, São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1998.
- LOVE, J., Furtado e o estruturalismo, In: BRESSER PEREIRA, L.C. e REGO, J.M. (orgs.), *A grande esperança em Celso Furtado* (ensaios em homenagem aos seus 80 anos), São Paulo: Editora 34, 2001.
- OLIVEIRA, F., Um republicano exemplar, in BRESSER PEREIRA, L.C. & REGO, J.M. (orgs.), *A grande esperança em Celso Furtado*, São Paulo: Editora 34, 2001
- Revista Econômica do Nordeste-REN*, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, 387-431, Fortaleza, 1997, p. 387-431.
- TAVARES, M.C., *Celso Furtado e o Brasil*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1996

