

# Celso Furtado: da *Formação* à dinâmica e à ação regional

Hermes Magalhães Tavares\*

## RESUMO

Este artigo trata da obra de Celso Furtado e centra a análise no livro *Formação econômica do Brasil* – a obra maior do autor – e no estudo *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, que serviu de base para a criação da Superintendência do desenvolvimento do Nordeste. Furtado tem sido considerado como o mais importante economista brasileiro e principal expressão da Economia Política e das Ciências Sociais de um modo geral, fora de nossas fronteiras. Sua vida foi dedicada ao esforço de conhecer e interpretar o Brasil. Ao seu trabalho no campo da produção teórica, soma-se o empenho na construção e colocação em prática de uma política para desenvolver a região menos desenvolvida do país: o Nordeste brasileiro. Celso Furtado nasceu em Pombal, sertão da Paraíba, em 1920, e faleceu no Rio de Janeiro em 2005.

**Palavras Chave:** Celso Furtado, história econômica do Brasil, planejamento regional, Nordeste.

## ABSTRACT

Celso Furtado: from the “Formação” to the dynamic and the regional action.

This article treats of the Celso Furtado’s work and centres its analysis around the book “Formação econômica do Brasil” — the author’s masterpiece – and the study “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, that was the base for the creation of the Superintendência do desenvolvimento do Nordeste. Furtado has been considered the most important brazilian economist and the main expression of the Political Economy and Social Sciences in general, outside our borders. His life was dedicated to the effort of know and interpret Brazil. Added to his work in the theoretical production field is his persistence in the construction and practice of a development politics for the less development country’s region: the brazilian Northeast. Celso Furtado was born in Pombal, Sertão da Paraíba, in 1920, and died in Rio de Janeiro in 2005.

Celso Furtado, Brazilian economic history, regional planning, Nort-est

---

\* Professor Associado do IPPUR/UFRJ.

## Introdução

Entre o final da década de 1950 e o golpe militar de 1964 Celso Furtado foi o intelectual da área de ciências sociais mais em evidência no Brasil. No início de 1960, se bem que, para o grande público, ele era ainda um desconhecido, atrás de si já havia uma bagagem intelectual que representava uma trajetória de cerca de dez anos na Europa e no centro da economia política latino-americana, que era, naquele momento, Santiago do Chile. Afastado de seu país pelo golpe militar de 1964, Furtado continuou a sua atividade intelectual, a partir de então, como professor nos Estados Unidos e na França, continuando neste último país a sua trajetória de pesquisador científico, para o qual se capacitara com a tese defendida na Sorbonne em 1948.

Celso Furtado escreveu mais de 30 livros sobre economia do desenvolvimento. Por sua vez, a produção intelectual que trata diretamente da sua obra é também considerável e aumentou significativamente desde a última década do século passado, em decorrência das inúmeras homenagens que, no Brasil e em outros países, lhe foram prestadas.

Se por um lado sofreu a influência da CEPAL, por outro, ele contribuiu, com a sua abordagem histórico-econômica, para enriquecer o pensamento cepalino, cujos elementos básicos estão contidos em *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, de 1949, escrito por Raúl Prebisch. Em sua fase da CEPAL, Furtado realizou inúmeros trabalhos técnicos sobre países da América Latina. Mais tarde, no exílio, escreveu um livro sobre a formação econômica dessa região. Mas foi ao Brasil e ao Nordeste brasileiro que dedicou o máximo de sua atenção e de suas energias. Foi o economista brasileiro ou mesmo cientista social brasileiro de maior projeção fora do país. Os seus livros foram traduzidos em 15 idiomas e deles foram vendidos mais de dois milhões de exemplares. Através de conhecidos indicadores de formas de difusão, estima-se que, no presente, o número de seus leitores atinge cerca de dez milhões. (Bielshowski, 1998).

Originário de Pombal, no Estado da Paraíba, Celso Furtado realiza o seu curso superior no Rio de Janeiro, formando-se em Direito pela antiga Universidade do Brasil.

Em 1944, mediante concurso, ingressa no serviço público brasileiro, como funcionário do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) e, neste mesmo ano, incorpora-se, como oficial, às Forças Expedicionárias Brasileiras que participaram da Segunda Guerra Mundial, em território italiano. Desmobilizado, volta ao Brasil e, em 1946, regressa à Europa para realizar o doutorado em Economia, em Paris, sob a orientação de Maurice Byé. Terminado o curso, em 1948, com a defesa de tese em Economia, retoma suas funções na administração pública brasileira e pouco depois passa a integrar a equipe inicial de técnicos que deu início aos trabalhos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), criada pela ONU, por indicação do governo chileno. A equipe tinha como tarefa inicial realizar um diagnóstico econômico dos países latino-americanos, que seria discutido em reunião de 1949 em Havana.

Após uma permanência de dez anos na CEPAL, em Santiago do Chile, Furtado retorna ao Brasil, assume um dos cargos de diretor do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE<sup>1</sup>) e fornece as bases técnicas para a criação da SUDENE pelo Presidente Kubitschek, exercendo a direção desse órgão desde a sua instituição até o golpe militar, em 1964, quando teve os direitos políticos cassados por dez anos. Professor universitário nos Estados Unidos e na França, permanece fora do Brasil até a redemocratização na década de 1980; exerce o cargo de Ministro da Cultura, no governo Sarney. Furtado falece em 2004.

Quais foram as principais influências teóricas na obra de Furtado? Ele próprio responde na seguinte ordem: o positivismo, o marxismo e a teoria keynesiana, que, tudo indica, obedece à cronologia de como cada um desses sistemas de pensamento passaram a influir em sua formação (OLIVEIRA, 1983). O positivismo, com o qual toma contato ainda muito jovem, interessou-lhe pela importância que essa doutrina atribui à razão, ao conhecimento científico e à relação que estabelece entre este e o progresso. O marxismo – com o qual tomou contacto através da leitura de Max Beer e, mais tarde, em curso na Universidade de Paris – por sua teoria da História e, no plano econômico, pela percepção de Marx de que a acumulação é uma necessidade objetiva do capitalista, o que o pressiona a recorrer constantemente ao progresso técnico, sendo esta segunda idéia reforçada pela leitura de Schumpeter.

---

<sup>1</sup> Atualmente, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em terceiro lugar, Celso Furtado reconhece uma influência decisiva em Keynes, de quem ele retém a análise dos processos econômicos centrados na demanda, e o papel do Estado no desenvolvimento capitalista. Quanto a esse último aspecto, diz Furtado que “a economia capitalista não pode funcionar sem um certo grau de centralização de decisões, ou seja, sem uma estrutura superior de poder; todo capitalismo é em certo grau um capitalismo do Estado”. (FURTADO, 1973) De resto, a visão keynesiana de Estado influenciou em toda uma geração de economistas e de governantes no Brasil.

Ecletismo e, segundo o historiador Francisco Iglesias (1971), um conjunto de circunstâncias, tornaram 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).

No texto preparado para a UNESCO em 1972 (“Auto-retrato”), Furtado dividiu a sua trajetória profissional, até aquela data, 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. Este artigo trata principalmente das duas primeiras fases, isto é, a da CEPAL, quando, ao final, escreveu a *Formação econômica do Brasil*, e a da SUDENE, porque a nossa questão é de que forma, nesse grande pensador brasileiro, se dá a passagem de uma determinada construção teórica à ação.

## **A fase da CEPAL**

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), em seus primeiros anos, foi fortemente marcada pelas idéias de Raúl Prebisch, apresentadas no *Estudio económico de América Latina – 1949*. Sua 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, representadas por pessoas como Rômulo Almeida. 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 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)

O que dizia o “manifesto” latino-americano? A idéia central era que as relações econômicas internacionais baseadas na teoria das vantagens comparativas não resultavam em benefícios eqüitativos para todos os participantes do comércio mundial. De acordo com Prebisch, isso se dava porque a economia mundial constituía um sistema heterogêneo por ele denominado de Centro-Periferia. Nas palavras do autor:

Pensando bem, o desenvolvimento econômico dos países periféricos é uma etapa a mais do fenômeno de propagação universal das novas formas de técnica ou, se quisermos, do processo de desenvolvimento orgânico da economia mundial... A propagação universal do progresso técnico dos países originários ao resto do mundo foi relativamente lenta e irregular, se tomarmos o ponto de vista de cada geração. No longo período que transcorre da Revolução Industrial à Primeira Guerra, as novas formas de produzir, em que as técnicas foram se manifestando incessantemente, só abarcaram uma reduzida proporção da população mundial. O movimento se inicia na Grã-Bretanha, prossegue com distintos graus de intensidade no continente europeu, adquire impulso extraordinário nos Estados Unidos e abrange, finalmente, o Japão, quando este país se empenha em assimilar rapidamente os modos ocidentais de produzir. Foram se formando, assim, os grandes centros industriais, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, pouco tomava parte na melhoria de produtividade. Dentro desta periferia, o progresso técnico só atinge exíguos setores de sua ingente população, pois, geralmente, não penetra senão onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a baixo custo, com destino aos grandes centros industriais (CEPAL, 1949, *apud* CARDOSO DE MELLO, 1982).

Portanto, o progresso técnico ao se propagar de maneira desigual, conduz 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.

Resumidamente, esse é o cerne das idéias 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. Furtado, entretanto, se por um lado compartilhou do ideário da CEPAL, por outro, manifestou, desde cedo, discordância quanto à explicação do atraso dos países menos desenvolvidos, como veremos no item seguinte.

### **A importância da *Formação econômica do Brasil***

Durante os dez anos de permanência na CEPAL, Furtado escreveu *A economia brasileira*, 1954; *A economia da dependência*, 1956; e *Perspectivas da economia brasileira*, 1957. Estes textos, conjuntamente com a tese de doutorado, defendida na Universidade de Paris (Sorbonne), serviram de base para elaborar a *Formação econômica do Brasil*, entre novembro de 1957 e fevereiro de 1958. Nesse ano, Furtado encerra o seu trabalho na CEPAL e regressa ao Brasil.

A *Formação*, nas palavras do autor, é um “grande afresco” da economia brasileira, compreendendo um período que vai do início da colonização à década de 1950. Publicado em 1959, o livro inicialmente foi bem recebido entre os historiadores (NOVAIS, 1961). Traduzido em vários países e atualmente na 32ª edição no Brasil, ele é considerado como 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 Sergio Buarque de Holanda e Formação do Brasil contemporâneo de Caio Prado Júnior, obras que explicam o Brasil aos brasileiros.” (OLIVEIRA, 1983).

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). Em sua *démarche*, ele parte da economia açucareira nordestina, que havia estudado em sua tese de doutorado, analisando as demais economias (“ciclos”) que se sucedem ao longo da História: a economia do ouro, a economia maranhense, a economia da borracha, a economia do café. Em outros termos, formas e expressões da economia primário-exportadora. Estuda a crise do sistema primário-exportador para, ao fim, construir a clássica explicação da passagem para a economia voltada para o mercado interno, através da industrialização. Esse último momento pode ser assim sintetizado.

A crise mundial de 1930 marca o colapso da economia colonial no Brasil, fato que vai se configurar efetivamente a médio e longo prazos, pois 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, 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, 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.

Muitos criticaram essa explicação, sobretudo pela sua 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 da dinâmica 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)

Uma obra da expressividade da *Formação* tem sido, ao longo do tempo, objeto de inúmeros debates e interpretações as mais diversas, na maioria dos casos, numa perspectiva bastante favorável. Apesar do risco de incorrer em redundância, achamos necessário abordar dois pontos.

O primeiro ponto diz respeito ao método empregado por Furtado. É o próprio autor que nos explica a linha metodológica por ele assumida, em oposição à démarche de Prebisch. Ele diz que o seu método é diacrônico, na medida que o seu trabalho trata da evolução histórico-econômica do Brasil, enquanto que 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.

Segundo Furtado, a reconstituição do processo histórico em seu todo, e não apenas cortes sucessivos, permitiu-lhe dar a devida dimensão ao fato colonial. Este, e não a condição periférica, estaria na base da situação de subdesenvolvimento. Somente com a industrialização supera-se a dependência colonial, o subdesenvolvimento.

O segundo ponto refere-se aos fatores tempo-espaço. Na análise da *Formação*, muitos autores e o próprio Furtado, têm chamado a atenção para a relevância do método histórico ali adotado, melhor dizendo, o estudo de conceitos e noções econômicas, numa perspectiva histórica. Referências ao tratamento da dimensão espacial naquela obra são praticamente inexistentes. E isso é curioso porque o espaço, no sentido de economias regionais, aparece em várias passagens do livro. Não poderia ser de outro modo, pois Furtado já se preocupara com esse aspecto nas obras que antecedem e preparam a *Formação*. Neste livro, há referências diversas ao espaço. E a análise da evolução da economia brasileira é feita a partir das economias regionais que se formam a cada momento. Estas surgem, desenvolvem-se e entram em fase de letargia. Enquanto uma região encontra-se já em decadência, outra podia estar em franca expansão. É com a economia do ouro, em Minas Gerais, que as relações econômicas entre regiões começam a ser observadas, como explica o autor:

Ainda que baseada no trabalho escravo, a economia do ouro gerava um considerável fluxo de renda monetária. A dimensão de seu mercado interno pode ser aferida pelo grau de urbanização. É graças a esse núcleo de mercado interno, para onde aflui a produção de outras regiões, que começa a emergir a matriz de uma economia nacional. O gado, principalmente o muar – base de toda a infra-estrutura de transporte continental – é exportado em grande escala das províncias do sul para a região de mineração, o mesmo ocorrendo aos excedentes criatórios do Nordeste. Por outro lado, a elevação dos preços dos escravos, provocada pela demanda de mão-de-obra nas regiões mineiras, aumenta os custos de produção nas áreas açucareiras, precipitando o declínio destas.

Ao concluir-se o século XVIII, com uma população que beirava os 3 milhões de habitantes, o Brasil já era mais do que uma constelação de pequenos núcleos de povoamento: suas principais áreas já haviam alcançado um mínimo de articulação, estando unidas por algo mais do que o sistema de dominação comum. (FURTADO, 1985)

A economia cafeeira, face à sua pujança – verdadeiro “complexo econômico” – levará a articulação entre as economias regionais a um nível mais elevado e criará condições propícias à industrialização, conforme vimos antes. O trecho seguinte do capítulo XXXVI (o último do livro) faz uma síntese perfeita da dinâmica regional do país no momento de articulação/integração regional através da economia do café.

Observado de um ângulo distinto, o desenvolvimento da primeira metade do século XX apresenta-se basicamente como um processo de articulação das distintas regiões do país em um sistema com um mínimo de integração. O rápido crescimento da economia cafeeira – durante o meio século compreendido entre 1880 e 1930 -, se por um

lado criou fortes discrepâncias regionais de níveis de renda *per capita*, por outro dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno ao qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se. Esse processo de articulação começou, conforme já indicamos, com a região sul do país. Por uma feliz circunstância, a região riograndense – culturalmente a mais dessemelhante das demais zonas de povoamento – foi a primeira a beneficiar-se da expansão do mercado interno induzida pelo desenvolvimento cafeeiro. É interessante observar que a expansão das vendas riograndenses ao resto do mercado brasileiro se fez em concorrência com os países do rio da Prata. Tanto o Uruguai como a Argentina aumentaram fortemente suas vendas ao Brasil na fase da grande expansão cafeeira. Os riograndenses tiveram a seu favor a tarifa e, durante toda a primeira metade do século XX lutaram para substituir-se aos concorrentes do sul. A articulação com a região nordestina se faz por intermédio da própria economia açucareira. Neste caso, a luta pelo mercado em expansão da região cafeeira não se realiza contra concorrentes externos e sim contra produtores locais. A partir da segunda metade dos anos vinte, o sul do país passa a representar um mercado mais importante para o Nordeste (não incluída a Bahia) que o exterior. Por último, a Amazônia se incluiu entre os beneficiários da grande expansão da região cafeeira-industrial. O mercado desta passa a absorver a totalidade da produção da borracha e permite a abertura de novas linhas de produção na região amazônica, como foi o caso da juta (FURTADO, 1973).

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. É possível fazer um paralelo entre esse método e aquele empregado por Braudel (1985) em suas pesquisas sobre a economia do Mediterrâneo. Os dois autores foram contemporâneos e, ao que tudo indica, produziram as suas obras principais mais ou menos à mesma época. Lembremos que no caso de Braudel o uso dessa *démarche* que associa tempo e espaço (História e Geografia) mereceu vários destaques (AYMARD, 1988; GEMELLI, 1990). Braudel denominou muitas vezes o seu método de *geo-histórico*. Não se poderia dizer também que, de uma forma ou de outra, foi essa a *démarche* seguida por Furtado? Esperamos aprofundar essa questão em outro trabalho.

## **2. O Nordeste brasileiro**

Desde a segunda metade do século XIX, há uma questão regional no Brasil — a do Nordeste brasileiro, a partir das secas de 1877-79 — e seu impacto sobre grande parte da população nordestina. O governo federal implantou, em 1909, uma política de

obras públicas 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, a qual se tornou uma 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 de 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 Superintendência de Valorização do São Francisco (SVSF), 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, 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 contribuía 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, iria se somar a implantação do Plano de Metas do governo Kubitschek, iniciado em 1956, cujos investimentos se concentraram nas regiões mais industrializadas do país.

As organizações da sociedade civil, sobretudo no meio rural, cresceram rapidamente no mesmo período e cobraram do governo federal 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 ganham força política, ao serem adotadas pelo Presidente Kubitschek, em

1959, para servirem de base à sua política de desenvolvimento daquela região. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, escrito por Furtado sob a forma de relatório e apresentado ao Presidente, no início daquele ano, é um marco na literatura especializada, e até hoje constitui fonte de referência de qualquer estudo sobre a economia nordestina<sup>2</sup>. O conhecimento teórico do autor e a sua permanência 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. 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 toda 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 fossem adotadas 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 sua formação universitária no Brasil. O documento que ele apresenta a Kubitschek em março de 1959, é, na verdade, um diagnóstico detalhado e bastante articulado do Nordeste e um esboço de plano de ação. Portanto, uma proposta de planejamento para a região nordestina.

A chave para a compreensão desse estudo são os livros escritos por Celso Furtado na década de 1950, particularmente a *Formação econômica do Brasil*. Este, principalmente o seu último capítulo, projeta-se no relatório, que tem como ponto de

---

<sup>2</sup> Celso Furtado explica que o relatório foi publicado com a autoria do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) por uma questão política.

partida o conceito de desequilíbrios regionais. 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 crescer sob o efeito do “laissez faire”.

Outra idéia-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 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 93 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. Desse modo, o problema nordestino era o mais grave a ser enfrentado naquela quadra 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 mais significativos do relatório é o que trata dos aspectos 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 insiste 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 menos resistente do sistema econômico, colocase a idéia do deslocamento da fronteira agrícola nordestina. Assim, o relatório já trazia a idéia da colonização de terras úmidas do Maranhão, para onde deveriam ser orientadas parcelas de camponesas do Semi-árido, 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 mais o Estado do Piauí, à região-plano da Sudene, órgão a ser criado. Gestaria a partir dali o projeto de colonização do Maranhão.

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, 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 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 e 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).

Reiterando o que dissemos antes, o plano foi bem aceito pelas principais forças sociais que, nos últimos anos da década de 1950, reivindicavam um tratamento diferenciado para 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 contra-arrestar 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. É certo que os estudos prévios sobre a área maranhense a ser colonizada não deram conta de que ela já se encontrava quase inteiramente *grilada*. (TAVARES, 1979)

A despeito do ambiente hostil criado pelas oligarquias e seus representantes na imprensa e no Congresso, o projeto da SUDENE introduziu inovações importantes, dentre as quais, ressaltamos:

a) 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 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)

b) 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 quanto 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.)

c) 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.

Em suma, a nova estrutura de planejamento regional foi vista no resto do Brasil como uma instituição modelar. A seriedade do órgão no uso dos recursos públicos tornou-se rapidamente conhecida em todo o país. Esse fato relaciona-se com o espírito de equipe que se formou em um campo de atividade pouco conhecida. Essa prática tinha que 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 àquele órgão, após 1964, deu, todavia, um depoimento que expressa corretamente o trabalho naquele órgão 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 1959-64, com sobrevida até os primeiros anos da década seguinte. Repercussão dessa experiência encontra-se ainda nos primeiros anos da década de 1970. Registrou naquele momento o 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).

## Considerações finais

Procuramos mostrar que a questão do espaço ou território está presente de forma marcante na obra de Furtado, particularmente na *Formação econômica do Brasil*. Aparece também com frequência em outras obras, artigos e entrevistas do autor. Ele foi o primeiro a chamar a atenção, já na década de 1990, para os perigos da fragmentação da nação, em face da globalização e do descaso dos governos com a

questão regional. Por último chegou mesmo a defender a necessidade de um nível de *poder regional*, através do qual seria possível lidar melhor com o problema das disparidades regionais e preservar a unidade nacional, que ele via ameaçada. Diz ele:

.A descentralização regional do poder central deveria se acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão “espaço” no cálculo econômico. Este é um ponto importante, pois a distribuição espacial da atividade econômica leva, com freqüência, a conflitos entre regiões ou entre determinada região e um órgão do poder central.

Por último, convém não perder de vista que o revigoramento do federalismo na forma aqui referida requer, ao lado da plena restauração da autonomia estadual e do contrapeso de um poder regional, o fortalecimento da instituição parlamentar. Isso porque somente o poder que reúne os representantes do povo de todas as regiões pode dar origem a um consenso capaz de traduzir as aspirações dessas mesmas regiões em uma vontade nacional. (FURTADO, 2001)

Além da questão regional brasileira no âmbito da Federação, claramente colocada pelo autor, que chega a falar em *poder regional*, refere-se ele ao planejamento (nacional) como meio de atingir esse objetivo. Não obstante a hegemonia neoliberal no mundo e no Brasil, Furtado jamais alterou a sua convicção quanto à importância do Estado e do Planejamento *vis à vis* uma política de desenvolvimento contra o atraso e a pobreza, chegando a afirmar em uma de suas últimas entrevistas: “Queiramos ou não, o planejamento foi a grande invenção do capitalismo” (FURTADO, 2001)

## Bibliografia

- AYMARD, M. et al. *Lire Braudel*. Paris, La Découverte, 1988.
- BIELSHOWSKI, Ricardo. Furtado, o homem que explicou o Brasil. *Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. Ronald Queiroz (org). 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, Celso. Trabalhei como um condenado. *Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. Ronald de Carvalho (org.). 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.
- \_\_\_\_\_ *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro, ISEB, 1958.
- \_\_\_\_\_ *A dependência econômica*. 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.
- \_\_\_\_\_ Depoimento à CPI do Congresso Nacional sobre a SUDENE. *Apud* TAVARES, Hermes Magalhães. *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.]

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