Parte IV - Desenvolvimento Regional

Capítulo XVI - Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil

Tania Bacelar de Araújo
Valdeci Monteiro dos Santos

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ARAÚJO, T. B., and SANTOS, V. M. Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. *Celso Furtado: a esperança militante* (Interpretações): vol. 1 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 329-355. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection. ISBN: 978-65-86221-08-4. <https://doi.org/10.7476/9786586221695.0018>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo XVI

Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil¹

*Tania Bacelar de Araújo²
Valdeci Monteiro dos Santos³*

É difícil exagerar com respeito ao Nordeste do Brasil.
Aí tudo escapa a explicações fáceis.
Poucas vezes na história humana uma formação
social terá sido condicionada, em sua gênese,
de forma tão cabal por fatores econômicos.
(Celso Furtado em *A Fantasia Desfeita*)

1 Introdução

O entendimento do processo de ocupação humana e econômica do Brasil mobilizou mentes diversas, e esse esforço de tantos estudiosos resultou

-
- 1 Artigo publicado originalmente no livro 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado (capítulo 7), organizado por Tarcísio Patrício de Araújo, Salvador Teixeira Werneck Vianna e Júnior Macambira, publicado pelo IPEA em 2009. Texto integral da obra disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5614
 - 2 Doutora em Economia Pública, Planejamento e organização do espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (1979). É professora aposentada da Universidade Federal de Pernambuco; sócia da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento. Atuou profissionalmente na Ministério do Desenvolvimento Agrário e no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Ministério da Integração Nacional, dentre outros.
 - 3 Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2011). É professor adjunto II e assessor de planejamento da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e diretor da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento. Tem experiência nas áreas de planejamento e desenvolvimento regional e urbano, planejamento estratégico e prospectivo, estudos econômicos setoriais, análise de conjuntura, economia brasileira, economia do nordeste e de Pernambuco. Tem vários livros e artigos publicados.

numa ampla literatura, na qual se destaca *Formação Econômica do Brasil* (daqui por diante *FEB*), de Celso Furtado, produzido no final dos anos 1950. Uma das contribuições – entre tantas – desse livro é a identificação das raízes da diversa e desigual organização do território brasileiro.

O caso do Nordeste ganha relevo nessa trajetória, posto que a região abrigou o ciclo virtuoso inicial da história da ocupação econômica do país pelos portugueses no século XVI, tendo acolhido a primeira capital da colônia – Salvador. Depois, o Nordeste mergulhou em longo período de estagnação e não acompanhou as mudanças rápidas no país entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX. Furtado observou tal tendência e buscou explicar suas causas mais profundas utilizando o arsenal teórico do estruturalismo cepalino, que ajudou a construir.

O presente artigo tenta explicitar as principais descobertas de Furtado no desafio de interpretar a problemática regional, em especial do Nordeste brasileiro; começa, na seção 2, pelo caminho que percorreu para chegar à síntese apresentada em *FEB*; detalha pontos centrais de sua análise na seção 3, para, em seguida, buscar verificar o que precisou complementar em suas análises quando o presidente Juscelino Kubitschek o chamou a atuar na vida pública, o que é objeto da seção 4. Trata-se, também, nesse momento do texto, da proposta de Furtado para mudar o Nordeste, fundamentada na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e de sua ação à frente do órgão. Na seção conclusiva são feitas considerações finais, especialmente, a respeito da atualidade da visão de Furtado sobre o Nordeste contemporâneo.

O percurso de Furtado na análise das bases da desigualdade regional brasileira

Celso Furtado revela suas primeiras preocupações e curiosidade em entender o semiárido nordestino, em especial as condições de intempéries climáticas, de miséria candente e de influência política e religiosa local – em meio a sua própria experiência de vida como criança e adolescente no interior do Estado da Paraíba. Período também em que, por uma condição privilegiada, teve contato – utilizando a biblioteca do pai – com as ideias de importantes autores da literatura mundial, notadamente clássicos das áreas de história e filosofia (OLIVEIRA, 1983).

Antes de escrever sua obra seminal, *FEB*, em que nos leva a uma profunda reflexão sobre o processo de constituição da formação econômica e social do Brasil; e, no seu âmago, às raízes do processo de ocupação

e consolidação da região Nordeste – Furtado elabora um conjunto de estudos em que vai gradualmente aprofundando o exame da questão regional e buscando os nexos de constituição da nação brasileira. Quatro estudos se ressaltam neste esforço prévio: *Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII* (tese de doutoramento de 1948); o artigo *Características Gerais da Economia Brasileira* (1950); e os livros *A Economia Brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento* (1954) e *Perspectiva da Economia Brasileira* (1958).

Em sua tese de doutoramento, considerada pelo próprio como parte importante das reflexões mais abrangentes incorporadas dez anos depois em *FEB*, é feita a tentativa de interpretar a gênese e o sentido colonial do país, como extensão do capitalismo comercial europeu, em especial de Portugal – “a Colônia, desde a sua formação, não é mais que uma grande empresa produtora de bens tropicais destinados a alimentar o comércio português (...). O centro de gravidade da economia do país estará fora”. Furtado revela aqui dois aspectos que depois explorará com maior fundamentação: o desenvolvimento baseado na demanda externa e a predominância dos núcleos de decisão feitos de fora do país. Como sentencia o autor: “O País terá, assim, um papel passivo no processo de formação” (FURTADO, 2002, p. 142).

O cenário que Furtado descreve nesse estudo é o do Brasil que se inicia pelo Nordeste. A última parte da tese revela alguns importantes legados do período colonial para a formação social e econômica do Brasil; em especial, heranças ainda mais presentes no Nordeste (FURTADO, 2002, p. 141-169): i) a persistência da monocultura, com o legado do “mundo do açúcar”, que resistiu aos tempos e com isto, segundo o autor, “o pequeno mundo patriarcal criado em torno dos engenhos pôde chegar até nossos dias”; ii) o atraso técnico, manifesto no extremo rudimentaríssimo dos métodos de trabalho da colônia, e que ajudou, em adição à monocultura, a fazer avançar a economia de subsistência no campo; iii) a agricultura de subsistência, expandida de forma desarticulada e aprofundando a condição de pobreza no campo; e iv) a estrutura do patriarcalismo, como matriz da sociedade nacional, transbordando no futuro para o desenvolvimento da vida urbana brasileira.

No breve artigo de 1950, Furtado volta a analisar a economia colonial, desta feita incorporando conceitos mais próximos da influência do método cepalino ao identificar três características no tipo de estrutura econômica colonial ainda prevalente, segundo ele, até 1914: i) uma

persistente piora na relação de troca; ii) a vulnerabilidade à elevação da taxa cambial; e iii) a perspectiva de inflação crônica do meio circulante, motivada em grande parte por déficits orçamentários (FURTADO, 1950, p. 7-8). E acrescenta que tal economia, ao contrário das economias industriais, “não necessita para seu crescimento de aumento progressivo dos salários reais, posto que não depende do mercado interno para sua expansão” (FURTADO, 1950, p. 8).

De tais fatos Furtado deduz mais duas características, muito presentes em outras análises suas sobre a economia brasileira e, também, particularmente relevantes para entender o legado da colônia para o Nordeste: a tendência à concentração da renda e a lentidão na formação do mercado interno.

Essa configuração de uma economia que não logra ampliar significativamente o mercado interno é corroborada, ainda até as primeiras décadas do século XX, por um núcleo industrial (Sudeste) que se desenvolve sem caráter nacional. No caso do Nordeste, podem ser mencionadas – em paralelo às usinas que surgem como unidades industriais importantes – fábricas têxteis e de alimentos, que, não obstante induzirem certo grau de crescimento, não constituíam suficiente contraponto à hegemonia das exportações de produtos primários e muito menos contribuíam significativamente para ampliar o mercado interno regional.

No livro *A Economia Brasileira* tem-se um maior rigor teórico e metodológico e um mergulho mais detalhado na evolução econômica do Brasil. Nos quatro primeiros capítulos dessa obra, Furtado apresenta uma interpretação da história econômica do país, da colonização até a primeira metade do século XX (ver MALLORQUIN, 2005, p. 87). Como na tese de doutoramento, também nesse caso Furtado aproxima-se das ideias de Roberto Simonsen e Caio Prado Jr., pelo rigor da abordagem histórica. Em termos teóricos veem-se fortes influências de Keynes e dos preceitos do estruturalismo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), recursos bem utilizados na análise empreendida em *FEB*.

Chama a atenção também nessa obra o último capítulo, no qual Furtado expõe a problemática do crescimento econômico, delineando as hipóteses básicas do conceito de subdesenvolvimento, que o autor irá futuramente utilizar para explicar as condições de inserção da economia brasileira na etapa do capitalismo industrial; e, por conseguinte, como se reproduz, em escala regional, o “subdesenvolvimento

do subdesenvolvimento”, no que respeita às condições de inserção do Nordeste na dinâmica capitalista brasileira pós-Sudene.

Por fim, a quarta publicação de Furtado que conclui o itinerário fundamental que possibilitou a síntese de *FEB* foi o livro *Perspectiva da Economia Brasileira*, de 1958. Nessa obra observa-se um relevante avanço na discussão da questão regional, com a tentativa primeira de regionalização da economia nacional e de explicitação das desigualdades regionais.

O autor reconhece no Brasil das primeiras décadas do século XX um “imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico” (FURTADO, 1960, p. 10). Em dois terços do território nacional, aponta Furtado, encontrava-se um imenso vazio demográfico e econômico, no terço restante se destacando dois sistemas econômicos autônomos: o sistema sulino (de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul) e o sistema nordestino (da Bahia ao Ceará). De forma direta, embasado em evidências de dados socioeconômicos, qualifica o contexto de desigualdades nestes dois sistemas. Enquanto o sistema sulino evolui na primeira metade do século XX com avançado processo de integração e estruturado por dois núcleos de atividade: “o setor ligado ao comércio internacional” e o “setor industrial”; no Nordeste encontra-se um sistema pouco integrado, sem “ação de fatores estimulantes externos”, com um nível de renda média com poucas possibilidades de gerar poupança necessária para acelerar o crescimento (FURTADO, 1960, p. 11-13).

Em *FEB* é feita uma regionalização mais abrangente, com enfoques específicos, por exemplo, para a economia de Minas, do Maranhão e da Amazônia.

No capítulo VII desse livro é examinada, com maior profundidade, a questão das disparidades regionais. Furtado reforça a tese de que a economia brasileira não é um sistema integrado e que se evidenciavam grandes disparidades de níveis de renda e de crescimento entre os dois sistemas anteriormente citados. Dada a grande heterogeneidade do espaço territorial brasileiro, com combinações diversas de fatores e recursos e sistemas econômicos com distintas potencialidades, procurar desenvolver simultaneamente estes sistemas poderia, segundo Furtado, levar à dispersão de recursos e à redução do crescimento médio do conjunto da economia brasileira (FURTADO, 1960, p. 56).

A solução apontada por Furtado combina, de um lado, concentração

de recursos em regiões com maiores potencialidades, visando estruturar um núcleo que servisse de base ao desenvolvimento das outras regiões; e, de outro, implementação de uma política nacional de colonização objetivando combinar melhor os fatores de mão de obra e recursos naturais; se nas áreas mais pobres concentra-se uma grande massa de pessoas, a produtividade média de toda a economia tende a cair, diz o autor (FURTADO, 1960, p. 56-57).

Com relação especificamente ao Nordeste, indica que “as alternativas não são concentrar recursos ou abandonar a região (...) o necessário é integrar adequadamente um programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento” (FURTADO, 1960, p. 58). Aqui Furtado já prenuncia as bases do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959). O referido programa regional deveria contemplar estratégias de “deslocamento do excedente de população, colonização, organização da produção, transportes, garantia de preços e de mercados”. Furtado é claro na argumentação de que a questão regional, em particular a questão nordestina, deve ser submetida a uma perspectiva nacional – “as políticas regionais pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais do desenvolvimento” (FURTADO, 1960, p.58).

3 O Nordeste em Formação Econômica do Brasil

O Nordeste permeia todo o esforço de Celso Furtado de compreender as bases materiais do processo de ocupação humana e econômica do território brasileiro e as raízes históricas da formação econômica, social e cultural deste país. Como se verá adiante, o Nordeste não fica circunscrito a uns poucos capítulos do livro que é, aqui, o nosso objeto central de observação.

3.1 Leitura regional do processo de ocupação humana e econômica do Brasil e o papel exercido pelo Nordeste

Embora mereçam destaque os capítulos de 8 a 12, e especialmente o capítulo 11, Formação do complexo econômico nordestino, em que é feito um magnífico esforço de síntese do que ocorreu na longa crise que marcou o Nordeste entre os séculos XVII e XIX, o que ajuda a entender as bases estruturais da organização do território, da economia e da sociedade nordestina até hoje, essa região já vinha sendo objeto de tratamento desde os primeiros capítulos do livro *FEB*.

Quando Furtado trata dos fundamentos da inserção brasileira submetida à lógica da dinâmica do capital comercial europeu e procura compreender os fatores de êxito da empresa agrícola baseada na produção de açúcar em território da então colônia portuguesa, é do Nordeste que está falando, pois foi no espaço físico do Litoral-Mata desta porção do Brasil que floresceu o que Furtado chama de “primeira grande empresa colonial europeia” (FURTADO, 2007, p. 31).

É certo que a maioria dos fatores de êxito eram exógenos, entre os quais o domínio da tecnologia produtiva pelos portugueses, que detinham experiência prévia na produção do açúcar, a capacidade dos flamengos – em especial os holandeses – de distribuir o açúcar ao mesmo tempo em que abriam novos mercados e apoiavam o financiamento da atividade, além do engate da empreitada no mercado de mão de obra escrava da época, o que viabilizou a solução para o problema da escassez de trabalhadores para realizar as atividades produtivas do complexo canavieiro. Mas esse conjunto de fatores operou de maneira articulada no território nordestino, mais exatamente nas terras úmidas e férteis da Zona da Mata ali localizadas. Embora a atividade açucareira tenha florescido em outras regiões, foi nas terras nordestinas que se consolidou, mantendo-se hegemônica por séculos.

A abundância de terras e a rarefação da população autóctone, ao lado das boas condições climáticas, permitiram a implantação e a reprodução altamente lucrativa da *plantation* de base escravista. Daí vem o histórico processo de alta concentração da propriedade fundiária até hoje presente na Zona da Mata nordestina.

O Nordeste aparece, então, como revela Furtado, com sua sorte ligada desde cedo ao movimento do capital comercial europeu em expansão no século XVI e às disputas entre países europeus pelo controle do açúcar, entre outros fatores da geopolítica da época e de uma “economia mundial” em gestação.

Por seu turno, não dá para entender o que aconteceu no Nordeste do começo do século XVII sem compreender o que Furtado chamou de “surgimento de uma poderosa economia concorrente no mercado dos produtos tropicais” (FURTADO, 2007, p. 46), nas Antilhas. Nem se pode acompanhar o que vai ocorrer no Brasil – com impactos no Nordeste – na segunda metade deste mesmo século XVII sem identificar com clareza, como o faz Furtado, os novos rumos que toma Portugal como potência colonial fragilizada, buscando ancorar-se na então poderosa Inglaterra.

A própria debilidade de Portugal tinha a ver com a crise do empreendimento açucareiro, antes tão exitoso, e, portanto, com o que ocorria no Nordeste do Brasil.

Nos séculos XVIII e XIX, ciclos econômicos virtuosos vão se desenvolver em outras regiões do Brasil. O Nordeste vai acompanhar estes movimentos sem estar no centro das decisões econômicas e políticas, mesmo sofrendo impactos positivos ou negativos de movimentos como o da independência política em relação a Portugal, ou como o que define o fim da escravidão na vida institucional brasileira.

É no século XIX que Furtado localiza a “consolidação da integridade territorial e a afirmação da independência política” do Brasil, mas tais movimentos se dão em meio à hegemonia do ciclo do café, na segunda metade daquele século, entendido pelo autor de *FEB* como uma fase de transição econômica que organizou na ex-colônia o que chamou de “sistema econômico autônomo capaz de gerar seu próprio crescimento” (FURTADO, 2007, p. 71).

Sai-se da parte I do livro de Furtado com a visão de que, se no Nordeste se estruturaram as raízes do processo de ocupação territorial do país, foi no Sudeste atual que se construíram as bases do crescimento voltado para o mercado interno, dinâmica que vai organizar o país, independente e livre do escravismo, que emerge no início do século XX.

3.2 Destaque para a formação do “complexo nordestino”

É na parte II do livro de Furtado sobre a formação econômica do Brasil que o Nordeste é tratado com maior detalhamento, exatamente pela importância que as bases produtivas ali instaladas nos séculos XVI e sua dinâmica posterior tiveram na estruturação da então colônia de Portugal.

A ocupação humana e econômica do litoral nordestino, sob o comando do Estado português, com base em privilégios e favores especiais aos que se dispusessem a implantar e fazer funcionar os engenhos de açúcar, é apresentada como um caso de sucesso.

Os resultados econômicos desse empreendimento que se ampliava rapidamente eram estimulantes. Mas Furtado revela, desde logo, uma das marcas principais da atividade açucareira: a forte concentração da renda por ela gerada nas mãos da classe dos proprietários dos engenhos. Fazendo os cálculos de receitas e custos, revela que a “indústria açucareira era tão rentável que podia autofinanciar a duplicação de sua capacidade produtiva a cada dois anos”, tanto que a produção decuplicou no último

quartel do século XVI (FURTADO, 2007, p. 81). Um Nordeste exitoso e de economia dinâmica, mas socialmente fraturado, surge nesta fase da vida do país. A lembrança desse período de fartura e sucesso marcará o imaginário das elites herdeiras dos colonizadores por muito tempo, assim como se prolongará – nas relações sociais, políticas e econômicas da região – a herança dos longos séculos em que dominou a escravidão.

Ao mergulhar no entendimento da dinâmica da acumulação na economia açucareira, Furtado mostra que o crescimento se dava de forma extensiva, isto é, pela mera incorporação de novos fatores ao processo produtivo, sem que fossem necessárias modificações estruturais. Crescer era ocupar novas terras e aumentar as importações (inclusive de escravos). Na crise, a ordem era “minguar”, reduzindo importações e subutilizando terras. Também nesse caso, não precisava se transformar estruturalmente. Para ir de um momento a outro, a variável-chave era a demanda externa.

Furtado mostra como a crise deflagrada pela queda de preços em função da concorrência com as Antilhas no século XVII fez a economia estruturada no Litoral-Mata nordestino – baseada na produção de açúcar para exportar – mergulhar num longo período de letargia, que deu margem à forte expansão, em paralelo ao núcleo exportador açucareiro, da economia de subsistência. Enquanto isso, prosseguia a ocupação humana e econômica do Brasil em outras regiões: a das minas de ouro (em Minas Gerais), a da borracha (na Amazônia), a do algodão (no Maranhão), a da pecuária (na parte meridional do país), e a do café (em São Paulo).

Mas o que Furtado destaca, em seguida, é a formação do outro Nordeste: o da pecuária. Mostra como ele se organiza para responder às demandas da base açucareira, especialmente para o fornecimento de animais para corte e transporte. Daí tratá-la como atividade induzida pela economia açucareira e de rentabilidade bem mais baixa. Estima que a renda total gerada pela ampla região pecuária nordestina, no século XVII, não chegava a representar 5% do valor das exportações de açúcar. Juntas, as duas atividades, estruturam o que ele chamou de “complexo nordestino”. Em comum, as atividades açucareira e criatória tendiam a manter suas formas originais, com o crescimento de caráter extensivo, sem alterações estruturais que repercutissem nos custos de produção e na produtividade.

O mundo da pecuária se organiza na porção mais interior da região (estendendo-se para o Agreste e o Sertão, partindo do Nordeste oriental

na direção de Ceará e Piauí, e descendo até Bahia) onde a ocupação das terras também se dá de forma extensiva e, como destaca Furtado, “até certo ponto itinerante”. Como a população vai crescendo, e o comando da atividade pecuária só pode ser exercido por poucos, um arranjo diferente se organiza, numa sub-região que não vai conhecer o amplo domínio da escravidão.

Outra distinção importante destacada por Furtado é a da lógica da expansão. Enquanto na economia açucareira o crescimento da demanda externa era o motor do crescimento, “a acumulação de capital na economia criatória induzia a uma permanente expansão, sempre que houvesse terras a ocupar, independentemente das condições de procura” (FURTADO, 2002, p. 96). Daí se deduz a importância dessa atividade como fator fundamental de penetração e ocupação do interior brasileiro, em particular do interior do Nordeste.

Ressalta ainda Furtado que a criação de gado no interior do Nordeste era, em grande medida, uma atividade de subsistência, lastro da sociedade do couro. A importância do setor de subsistência na pecuária é um dos traços mais relevantes dessa estrutura.

Ao estudar o longo período de decadência que se segue à crise do açúcar no século XVII, no capítulo 11 de *FEB*, Furtado examina as formas que assumiram esses dois sistemas antes estruturados na região: o açucareiro e o pecuário. Considera que as trajetórias que seguiram ajudam muito a entender os elementos fundamentais que organizarão o Brasil do século XX.

Se em ambos dominava o crescimento extensivo, dispensando mudanças estruturais; e se, em ambos, os baixos custos monetários de operação contribuíam para manter a estrutura funcionando mesmo em tempos de crise, em termos de dinâmica de longo prazo não haveria semelhança. E Furtado investe na explicitação dessa diferença. A longa crise do complexo açucareiro – provocada pelo comportamento adverso da demanda externa – desorganizou as unidades menos produtivas em favor das que apresentavam condições mais favoráveis de terra e transporte: promoveu um processo de centralização de capitais, nítido no momento de criação dos engenhos centrais e mais tarde das usinas, que sucederam os antigos engenhos. Paralelamente, a população que não encontrava mais oportunidades na base açucareira migrava para o interior pecuário, onde a prática da subsistência era sempre uma alternativa.

Gado e subsistência eram o binômio estruturador do Agreste e do Sertão nordestinos. Sendo endógena a capacidade de expansão desse

sistema – definida pelo crescimento vegetativo do rebanho – na crise o ajuste se fazia pelo aumento do peso relativo da atividade de subsistência e incorporação de novas terras para a atividade. Isso explica, segundo Furtado, o lento processo de atrofiamento do Nordeste entre os séculos XVII e XIX. “A renda real *per capita* de sua população declinou secularmente” (FURTADO, 2007, p. 104).

Furtado caracteriza esse longo momento da vida econômica do Nordeste como o de um caso de involução econômica. O setor de alta produtividade – o açucareiro – perdia peso relativo e a produtividade da pecuária declinava à medida que se expandia a atividade. A combinação destes dois processos refletia essencialmente a ampliação do setor de subsistência. O declínio da produção açucareira gerou um lento processo de migração para a pecuária e a agricultura de subsistência, com o excedente populacional sendo canalizado em grande parte para ocupar novos espaços vazios – legado representado pela constante expansão da fronteira agrícola (agricultura itinerante). De núcleo econômico de alta rentabilidade no século XVI, “o Nordeste se foi transformando progressivamente em uma economia em que grande parte de sua população produzia apenas o necessário para subsistir” (FURTADO, 2007, p. 64).

Essa trajetória problemática afastará o Nordeste da dinâmica que se instalará em outras partes do território nacional. As bases do enorme hiato de níveis de renda e de condições de vida que separarão o Nordeste de outras regiões do país estavam fincadas. A dinâmica do século XX, quando o Brasil muda profundamente, ampliará essa herança. A questão nordestina se revelará com maior nitidez, mas as sementes já haviam sido plantadas.

3.3 A ocupação do Maranhão: um outro Nordeste

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até meados do século XX o Maranhão não era Nordeste. Situado na transição entre o amplo semiárido e a Amazônia, as terras maranhenses integravam o então chamado Meio-Norte. Ao propor a criação da Sudene, no final da década de 1950, Celso Furtado incluiu esse estado na área de atuação daquele órgão. O Maranhão passou a integrar o Nordeste também para o IBGE e assim é tratado até hoje, embora suas relações com o Pará tenham se intensificado muito mais do que com estados do Nordeste, mesmo quando a porção sul maranhense passa a abrigar a expansão do complexo produtor de grãos que vem subindo pelo oeste baiano.

Em *FEB*, Furtado reconhece as especificidades da ocupação

maranhense, tanto que dedica ao Maranhão um capítulo específico (capítulo 16). Ao analisar o Brasil do último quartel do século XVIII, já no final da fase colonial, trata do que chamou de dois “sistemas autônomos”: o do Pará e o do Maranhão. Este último articulava-se com a região açucareira através da pecuária. Já o sistema paraense, baseado na economia extrativa vegetal, era realmente isolado. O que Furtado coloca em evidência é a prosperidade maranhense em meio à crise do Brasil do açúcar e da mineração, naquele período.

O governo de Portugal, através de Pombal, marcara presença nas terras maranhenses, com uma Companhia de Comércio, capitalizada e disposta a financiar uma alternativa econômica na região, num contexto em que a Guerra da Independência dos Estados Unidos e a Revolução Industrial na Inglaterra reorganizavam o mercado produtor de algodão. A produção maranhense entrou nessa janela de oportunidade e a região viveu momento de grande dinamismo econômico. Mas essa prosperidade era precária, como ressalta Furtado, posto que baseada em fatores excepcionais.

Um destaque feito por Francisco de Oliveira (2003, p. 94) é o da forte presença de escravos africanos nos trabalhos da lavoura algodoeira maranhense “em tal escala e intensidade que fez de São Luis, sua capital, a cidade mais negra do Brasil, que muitos pensam ser Salvador”.

No século XIX o algodão se espalha no complexo pecuário-policultor nordestino, mas sem o brilho do que Furtado chamou de “falsa euforia” maranhense.

Ao reexaminar o Nordeste no estudo feito no período de Juscelino Kubitschek, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (GTDN, 1959), base para a criação da Sudene, Furtado reencontra o Maranhão, descobre um fluxo de emigrantes nordestinos partindo em direção dessa então fronteira agrícola, e propõe o uso de suas terras úmidas e férteis para abrigar uma base agrícola moderna voltada para a produção de alimentos a ser realizada por nordestinos. O Brasil da era militar, na segunda metade do século XX, construiu alternativa, ampliando as articulações do Maranhão com as regiões Norte e Centro-Oeste, mais que com o Nordeste.

3.4 A questão nordestina e a contribuição de Furtado

Uma das principais contribuições da análise que Furtado faz ao processo de ocupação humana e econômica do Nordeste e ao entendimento das

bases históricas da “questão nordestina” é exatamente a compreensão da estrutura e da dinâmica do sistema econômico baseado na pecuária, no algodão e na agricultura de subsistência. Essa é a estrutura socioeconômica do Nordeste semiárido, transformado depois em área de forte emigração e *lôcus* de crises sociais agônicas em momentos de grande estiagem. Ao concentrar seus efeitos, sobretudo na agricultura de subsistência, na qual se encontra a maior parte da população, a seca ganha o caráter de catástrofe social e de problema de dimensão nacional, a exemplo do que ocorreu com a forte estiagem de 1877-1879, que trouxe o governo para o “centro da arena” (FURTADO, 1989, p. 21).

Francisco de Oliveira (1983, p. 16) considera que aí está, inclusive, uma contribuição teórica de Furtado ao entendimento da questão regional brasileira. Ao montar o que Oliveira chama de “modelo de equilíbrio”, no qual a sobrevivência dos baixos padrões de produtividade é um mecanismo endógeno de articulação entre a produção de subsistência e a produção de mercadorias no interior do latifúndio pecuário nordestino, Furtado teria desvendado o segredo da manutenção da arcaica estrutura agrária do Nordeste. Sua enorme capacidade de resistência à mudança estava na combinação de interesses que o modelo sertanejo permitia. Furtado detalha melhor essa estrutura no capítulo dedicado às secas, no já referido estudo do GTDN (1959), que precedeu a criação da Sudene.

Ao pecuarista, criador extensivo, interessava ceder terras para que os produtores sem-terra produzissem sua subsistência e, mais tarde, o algodão. Ficava, ao final do ciclo produtivo, com uma parte do que fora produzido e ainda comprava a outra parte a preços baixos (pois o fazia no auge da colheita e após descontar o financiamento do plantio). Armazenava a produção e ganhava muito, quando os preços subiam. Além disso, soltava o gado nos restos da plantação (com isso obtinha alguma alimentação para o seu rebanho) e ainda ficava com o caroço do algodão (que transformava numa torta que usava também como alimento para o gado).

A grande massa de produtores sem-terra tinha acesso a esse meio de produção via contratos de parceria. Produzia, ficava com parte da produção (ou mesmo toda) de milho e feijão e vendia sua participação na produção de algodão. O resultado final era pífio: produziam, mas não acumulavam. Começavam descapitalizados a cada nova safra. Rezando para um bom inverno. Quando este não vinha, a seca hídrica se transformava em crise econômica (pois inviabilizava a produção) e depois em

crise social, pois a enorme maioria dos sertanejos não tinha meios para sobreviver até o próximo inverno.

Como se não bastasse, a política de armazenamento de água conduzida pelo governo criava as condições para salvar o rebanho de morrer de sede, mas dada a estrutura latifundiária, os açudes aumentavam o “poder dos donos”, com domínio sobre a água, um bem raro, especialmente em momentos de crise hídrica. Furtado explica em detalhe esse tipo especial de arranjo socioeconômico em *A Fantasia Desfeita* (FURTADO, 1989, p. 20-21).

Com base neste tipo de entendimento da dinâmica socioeconômica nordestina é que Furtado inverte, nos anos 1950, a tese – tão cara às oligarquias sertanejas – de que a seca era o problema central do Nordeste, quando passa a dizer que a seca é consequência (e não causa) da questão sertaneja. A causa era a estrutura social e econômica que ali se reproduzia há séculos. E, portanto, era isso que urgia ser transformado.

Wilson Cano, por sua vez, ao estudar as principais contribuições ao entendimento da questão regional brasileira, enfatiza que:

A grande lição que Furtado nos dá, sobre o Nordeste, é deduzida da análise econômica que fez da região, no clássico *Formação Econômica do Brasil*, ao demonstrar a extraordinária estabilidade das estruturas econômica, social e política do complexo nordestino. Ou seja, a de uma sociedade que mesmo sofrendo longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre, manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social. (CANO, 2002, p. 124).

Mais adiante, Furtado usará suas “descobertas” sobre a organização do Nordeste açucareiro e pecuário para explicar uma das principais causas das dificuldades da região Nordeste para acompanhar o ritmo da industrialização brasileira no século XX: a estreiteza de seu mercado interno.

Francisco de Oliveira destaca a importância que Furtado dará à passagem no Brasil do trabalho escravo ao trabalho assalariado, na parte IV de *FEB*, quando vai defender que essa mudança que abalará as estruturas brasileiras será determinada, em última instância, pela dinâmica da economia cafeeira (OLIVEIRA, 2003, p. 99). Tendo resolvido sua crise de oferta de mão de obra pela imigração de colonos europeus e estando em ciclo expansionista, a economia cafeeira se beneficiou com o fim da escravidão, enquanto as formas resistentes permanecerão embotando o

crescimento de outras regiões, como foi o caso do Nordeste.

Como observa Furtado, em *Análise do “Modelo” Brasileiro*:

A verdade é que a extinção da escravidão não afetou de forma significativa a empresa agro-mercantil: a massa escrava transformou-se em comunidades tuteladas, com acesso à terra para produção de autoconsumo e moradia, o que reduziu substancialmente a possibilidade de acumulação individual e limitava a mobilidade (FURTADO, 1972, p. 102).

No Nordeste, o escravo liberado transformou-se em “morador” do latifúndio canavieiro e só muito mais tarde se proletariizou, transformado em bóia-fria, e a grande maioria em empregado temporário (oferecendo sua força de trabalho nos picos de demanda por mão de obra do complexo açucareiro).

Esta é uma das bases históricas da “questão regional” brasileira, explicando, sobretudo, o distanciamento entre o Nordeste e o Sudeste do país, quando essa região comanda a construção do país urbano-industrial em que se transformará o Brasil no século XX.

3.5 Leitura complementar sobre o Nordeste: para além da economia

Apesar de investir no entendimento das especificidades do “caso nordestino” Furtado sabia que tendia a prevalecer uma lei geral de evolução nas sociedades capitalistas: a do desenvolvimento desigual. Considerava-a uma “lei universal”: a lei da concentração, como escreve nas páginas iniciais de *A Operação Nordeste*, em 1959.

Aproveita para denunciar que, no caso do Brasil, o processo de integração das “ilhas econômicas” que estudara na *FEB* se fazia nas décadas iniciais do século XX, sob o comando dos interesses do que chamava “Centro-Sul”, o que tendia a ampliar as desigualdades regionais herdadas.

Em livro posterior – *A Fantasia Desfeita* (FURTADO, 1989) –, Furtado detalha um pouco o que escrevera sobre o Nordeste em *FEB*. Volta a explicar como se estruturavam e funcionavam os dois pilares do que chamou de “complexo nordestino”.

No caso do complexo açucareiro esclarece que não deve causar perplexidade a combinação entre capitalismo agroindustrial e escravidão, embora esse modelo não caiba em outras experiências históricas. Defende também não se tratar de feudalismo o arranjo socioeconômico

estruturador do enorme espaço semiárido nordestino, sob o comando da fazenda de pecuária. Alerta que em nenhum dos casos se configurou uma “economia camponesa” à imagem do que ocorreu na Europa: era a realidade do capitalismo periférico e dependente que se precisava entender.

Volta a esclarecer que no Nordeste brasileiro a crise e o posterior atrofiamento do setor exportador foram amortecidos pelo crescimento extensivo e endógeno do que chama “setor periférico”, mesmo em um contexto de rendimentos decrescentes, na medida em que a fronteira agrícola se distanciava do litoral. Nessa rota, a economia e a sociedade nordestinas ficavam cada vez mais vulneráveis aos efeitos das irregularidades climáticas. Assim é que, no final do século XIX, quando o Nordeste abrigava 40% da população brasileira, as grandes secas começam a se transformar em grandes calamidades sociais.

O ponto débil de toda a estrutura socioeconômica do Nordeste semiárido estava na produção de alimentos. Essa atividade era a primeira a ser atingida nos momentos de seca. E era a atividade principal para a grande massa de produtores, do mesmo modo que a pecuária constituía o eixo de atuação dos grandes fazendeiros. Não é à toa que Furtado sempre priorizava a discussão da produção de alimentos no Nordeste, dado o monopólio da cana no complexo litorâneo e a fragilidade da policultura alimentar no interior do grande espaço ocupado pela pecuária. É nesse ponto que suas preocupações se cruzam com as de Josué de Castro, que centrava suas reflexões, análises e denúncias em torno da fome no Nordeste.

No que se refere à organização da sociedade, Furtado destaca as heranças da organização escravocrata, no Litoral-Mata, mas não deixa de enfatizar que no grande espaço semiárido

a sociedade formou-se no âmbito das fazendas, onde poder econômico e poder político eram duas faces da mesma moeda e onde os aglomerados urbanos nada mais eram que prolongamentos das fazendas. Esse quadro de isolamento reforçava a situação de dependência do trabalhador rural em face do senhor de terra. (FURTADO, 1989, p. 22).

E continua sua explicação, esclarecendo outros pontos de obstáculo: os produtores não só tinham dificuldade de se capitalizar, como muitos fechavam o ano de trabalho endividados; além disso, não dominavam técnicas agrícolas mais avançadas. Não se investia em recursos humanos na região.

Por se sentirem vulneráveis, as pessoas tendiam à passividade e à submissão aos mais fortes. “A rígida hierarquia social e o monopólio da informação, em mãos de poucos, explicavam a arrogância e o autoritarismo da classe dirigente”. Assim, conclui Furtado: “o ecológico, o econômico, o social e o político se entrelaçam para produzir o duro cimento em que se alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste” (FURTADO, 1989, p. 23).

Furtado é ainda mais contundente na sua leitura sobre a formação do Nordeste em seu “Auto-retrato intelectual”, publicado na coletânea organizada por Francisco de Oliveira sob a coordenação de Florestan Fernandes (ver OLIVEIRA, 1983). Nascido no Sertão nordestino em 1920, Furtado fala de um “mundo de homens onde o poder e a arbitrariedade estavam sempre mais juntos que separados”; e também de um mundo em que prevaleciam a incerteza (proveniente do quadro climático, mas com repercussões na vida econômica e social da grande maioria) e a brutalidade (originária do poder retido nas mãos de poucos).

Em duas outras publicações, *A Pré-revolução Brasileira* (1962) e *Dialética do Desenvolvimento* (1964), Furtado introduz, para além do diagnóstico e das proposições apresentadas no GTDN (1959), sua preocupação com o contexto de tensão social que se configurava nos anos iniciais da década de 1960 na região e, em especial, no impasse que antevia. Particularmente em *Dialética do Desenvolvimento*, faz comentários e reflexões sobre a luta de classes que naqueles tempos ocorria na Zona da Mata, no Agreste e no Sertão nordestinos. É o estudioso com o faro sintonizado com a realidade em curso, vislumbrando o embate iminente – o livro foi lançado em janeiro de 1964.

4. Influências das análises da Formação Econômica do Brasil na ação pública de Furtado

Tendo concluído e publicado *FEB*, Celso Furtado é convidado pelo presidente Juscelino Kubitschek a integrar o GTDN, criado no âmbito do BNDES. O relatório deste grupo, com um diagnóstico e um plano de ação com foco no Nordeste, foi na verdade escrito por Furtado, segundo ele próprio declara em entrevista publicada na *Revista Econômica do Nordeste*, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), citada por Anderson Pellegrino (2003, p. 92). Deste documento consta a proposta de criação do que depois veio a ser a Sudene, precedida pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno). Celso Furtado foi o primeiro superintendente da nova agência de desenvolvimento criada por lei no final de 1959 com base

em projeto do Executivo enviado ao Congresso por JK, que encontrou fortes resistências na bancada conservadora nordestina e que foi aprovado com os votos de progressistas de outras regiões do país.

Furtado passava, assim, à ação, não sem antes atualizar sua leitura da realidade nordestina da parte inicial do relatório do GTDN. Ficou à frente da Sudene até que o golpe militar de 1964 o destituiu do cargo, junto com a equipe de dirigentes da autarquia desenvolvimentista que havia montado. Obrigado a deixar o país, volta à produção intelectual depois de um rico – embora curto – momento de intervenção na vida social, econômica e política do Nordeste e do país (pois foi também ministro do Planejamento de João Goulart, quando também era superintendente da Sudene).

Antes de destacar os pontos fortes de sua ação à frente da Sudene, vale ressaltar os pontos centrais do diagnóstico do GTDN, uma leitura do Nordeste no contexto do Brasil da era JK e uma atualização e complementação dos capítulos finais de *FEB*.

Cabe, antes disso, situar o ambiente brasileiro e nordestino da era JK, quando o país impulsiona seu projeto de industrialização, integrando-se à dinâmica mundial de internacionalização do capital industrial, recebendo intenso fluxo de investimentos diretos externos, que montam todo um novo setor de bens de consumo duráveis (inclusive a indústria automotiva). Muda, ali, o padrão de industrialização brasileiro, marcando a consolidação da fase da chamada “indústria pesada”, fortemente concentrada no que Furtado denominou Centro-Sul, mas especialmente em São Paulo. Vivia-se, também, o auge do Plano de Metas, com fortes investimentos em infraestrutura de transportes – sobretudo rodoviário – e a construção de Brasília.

Ao mesmo tempo, o final da década de 1950 assiste à Revolução Cubana, com desdobramentos sobre o Nordeste em pelo menos dois flancos: sua base açucareira acionada para fornecer o açúcar que os Estados Unidos compravam a Cuba; por outro lado, a tensão social que já marcava a região se inscreve em uma América Latina que entra no foco da política externa americana, em plena Guerra Fria, sob o temor de uma suposta ameaça de “cubanização”.

Além disso, para completar o quadro de tensão social aguda no Nordeste, uma nova grande seca (1958/1959) expõe mais uma vez, agora na era da televisão, o drama das populações flageladas do semiárido. Isso ocorria ao mesmo tempo em que o avanço da concorrência inter-regional

viabilizada pela melhoria da acessibilidade proporcionada pela rodovia Rio-Bahia, que ligou o mercado do Nordeste ao Sudeste, expunha a indústria têxtil nordestina a uma crise intensa, acossada pelos menores preços da sua similar instalada no Centro-Sul. O desemprego urbano, decorrência maior da crise têxtil, se somava à crise social aguda da região das secas e o Nordeste era visto como um “caldeirão prestes a explodir”, como definiu um brasileiro americano em visita técnica ao BNB.

Foi nesse ambiente que Celso Furtado passou da análise à prática, inscrevendo sua atuação em *A Operação Nordeste*, parte da construção da Sudene.

4.1 Atualizando o diagnóstico sobre o Nordeste nos anos JK

No diagnóstico do GTDN Furtado destaca de saída o hiato social e econômico que separava o Nordeste do Centro-Sul dinâmico, usando com rara competência as parcas bases estatísticas econômicas então disponíveis. E denuncia a tendência ao aumento dessa fratura interna do país. E o faz em tom de alerta, pois acreditava que a já enorme desigualdade regional – em curso de ampliação – ameaçava a construção da nação brasileira. Dava, assim, à questão nordestina *status* de questão nacional.

Para justificar a tendência à ampliação das distâncias sociais e econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul, olhou primeiro para esta região e depois revisitou o Nordeste que descrevera em *FEB*.

Ao examinar a dinâmica da industrialização da era JK, Furtado mostra que a política adotada pelo Estado brasileiro era boa para o Centro Sul, mas desfavorecia o Nordeste. Monta todo um raciocínio sobre a natureza das trocas inter-regionais, usando o arcabouço teórico-conceitual cepalino que ajudara a construir, para defender que o Nordeste transferia renda ao Centro-Sul mediante o que ele chamou de “comércio triangular”, uma vez que, superavitário no comércio exterior, o Nordeste era “obrigado” a comprar bens industriais no Centro-Sul pelos instrumentos de defesa da indústria nacional. E o fazia a preços muitas vezes mais caros. Enquanto isso, ao mesmo tempo em que servia de mercado para a indústria da região mais rica e dinâmica, o Nordeste vendia bens primários. Reproduz à escala regional a leitura da Cepal sobre as desvantagens da troca desigual.

Examinando o Nordeste, Furtado faz alguns destaques. O complexo canavieiro instalado na Zona da Mata encontrava-se, no final da década de 1950, em plena ebulição. A demanda americana – em função

do bloqueio a Cuba – estimulava a produção, e os usineiros, precisando de mais terra para cobrir de cana, impulsionavam a proletarização dos herdeiros da escravidão, empurrando-os para as periferias das pobres cidades da zona canavieira. O movimento sindical se organizara, as Ligas Camponesas mobilizavam os trabalhadores, num quadro em que as forças políticas progressistas ganhavam espaço no Nordeste. Mas a velha estrutura não se abalava: crescimento extensivo e aumento do monopólio da cana sobre as terras úmidas e férteis onde um dia dominara a Mata Atlântica.

No amplo espaço de domínio do tripé gado-algodão-policultura alimentar, a política hidráulica montara ampla rede de açudes que asseguravam água para o rebanho e aumentavam o poder dos grandes fazendeiros, que então controlavam com mais força o acesso à água e tinham garantida a sobrevivência do seu plantel de animais em tempos de crise hídrica, como acontecia nos anos 1958/1959. O quadro social não se alterara, mantendo a enorme maioria de produtores sem-terra na sua tradicional trajetória: submissão ao modelo ali adotado ou emigração.

Furtado crítica, no GTDN, a distinta ação do Estado nacional quando lida em termos regionais. O governo investia em criar condições competitivas, financiava e protegia o mercado dos segmentos industriais modernos em implantação ou crescimento no Centro-Sul, mas não fazia o mesmo no Nordeste. Nessa região, no grande espaço semiárido, prevalecia a velha política hidráulica comandada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), apropriado que fora pela oligarquia local, e que favorecia a pecuária sem atingir a massa de produtores de algodão e a policultura alimentar, mais uma vez expostos às consequências drásticas de uma grande seca.

Na Zona da Mata, o governo, através do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), igualmente capturado pela elite nordestina que dominava o setor, mantinha, via subsídios, o inferior padrão competitivo da base produtora nordestina *vis-à-vis* sua similar sulista. Na região cacaueteira baiana, outra importante base exportadora nordestina de então, o caráter da intervenção federal, via organismo também específico, não era muito diferente. Apenas o BNB e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), criados nos anos 1950, tentavam dar um tom desenvolvimentista à presença federal na região.

Ao propor a criação da Sudene, Furtado pensava articular, via planejamento regional, esse modesto esforço desenvolvimentista, mas,

sobretudo, ampliá-lo significativamente. Não é à toa que a Sudene, ao ser criada, vinculava-se diretamente à Presidência da República e contava com recursos vultosos, além de se articular, através de seu Conselho Deliberativo, a vários ministros de Estado e aos governadores do Nordeste.

4.2 Propostas de Furtado para o desenvolvimento do Nordeste

Com base nessa atualização da análise do quadro nordestino, Furtado monta a estratégia que integrará a parte final do documento do GTDN. Quatro linhas básicas e um complemento estratégico eram então expostos no que chamou de Plano de Ação e que iluminou o início de sua atuação à frente da Sudene.

A primeira linha era a de promoção da industrialização no Nordeste, tal como as políticas públicas o faziam no Centro-Sul. A esperança era que a nova indústria nordestina fosse organizada por empreendedores regionais e usasse as matérias-primas do próprio Nordeste. Do lado político, se estaria criando uma nova classe dominante, menos conservadora que as tradicionais oligarquias agrárias. Para isso era preciso dotar a região de uma boa infraestrutura de energia e transportes, pelo menos. Enquanto chefiou a Sudene, os Planos Diretores da autarquia reservaram a maior parte dos investimentos para esse fim. Era preciso também conhecer melhor as potencialidades regionais, especialmente seus recursos naturais. Daí Furtado ter montado na Sudene uma excelente equipe técnica no Departamento de Recursos Naturais, um dos mais prestigiados e operosos da nova instituição desenvolvimentista. E os resultados não tardaram, surpreendendo os que não acreditavam na região.

As demais linhas tratavam de propor mudanças na velha base agropecuária do Nordeste. Para a Zona da Mata a palavra de ordem era a diversificação (especialmente abrindo espaço para a produção de alimentos). No semiárido a proposta era alterar o modelo de organização, estimulando o avanço técnico e a reestruturação do que chamou “unidade típica”. Tais mudanças estimulariam a migração e aí entrava o papel do Maranhão, na quarta linha de ação: acolher migrantes nordestinos em suas terras ainda pouco utilizadas nos anos 1960 e receber investimentos que privilegiassem a produção de alimentos.

O complemento estratégico em seu Plano de Ação era uma ousada iniciativa institucional: a criação da Sudene.

Como se vê, as propostas capitaneadas por Furtado e depois patrocinadas por JK apostavam na capacidade transformadora de políticas

públicas implementadas por um Estado nacional capitalista, mas desenvolvimentista. Daí as esquerdas o tacharem, à época, de reformista.

Vale destacar que embora não enfatizasse a reforma agrária, esta estava por trás da diversificação da zona canavieira e da alteração da “unidade típica” sertaneja ou agrestina, como estava no sonho de ocupar as terras maranhenses com produtores sem-terra vindos do bloqueio do latifúndio pecuário. O que chamava de “arcaica estrutura agrária” sempre preocupou Furtado, tanto que sua primeira grande derrota nos tempos da Sudene foi a não aprovação da Lei da Irrigação no Congresso. Com o apoio do representante das Forças Armadas no Conselho Deliberativo da Sudene, a proposta de lei fora aprovada em votação apertada. Mas no Congresso foi bloqueada. Qual o seu problema? Propunha associar irrigação e reforma agrária, ou seja, água e terra boa.

No seminário em que participou no BNDES, em meados de 2003, para discutir a proposta de recriação da Sudene, já no Governo Lula, lembrou o debate da Lei da Irrigação e apoiou a proposta básica do documento do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI): a Sudene recriada teria como missão principal estimular a distribuição de dois ativos estratégicos: terra boa e conhecimento (educação). Aliás, educação foi outra prioridade de Furtado à frente da Sudene. Sob sua direção, o Departamento de Recursos Humanos investiu firme na formação de quadros técnicos para a região. Mas não parava aí. Um projeto importante foi a criação da Coordenadoria do Ensino de Ciências do Nordeste (Cecine), um centro voltado para formar professores de ciências para a rede pública de ensino básico e médio.

Era a antiga preocupação de Furtado com a difusão do progresso técnico. Ele sempre o estudou, por considerar que uma das raízes do subdesenvolvimento é o bloqueio à sua difusão em sociedades que o introduzem trazendo-o de outros países e o inscrevem num meio em que os bloqueios das estruturas atrasadas não permitem que ele possa se difundir.

Como se vê, antes de partir para longos anos de exílio, Furtado usou o conhecimento que adquirira ao estudar a formação econômica do Brasil para tentar transformá-lo. E o Brasil não mudaria se o Nordeste continuasse à margem, como estava em meados do século XX. E o país corria o risco de não se ver consolidado enquanto nação soberana, moderna e justa.

5 Considerações finais

Furtado, no seu “Autorretrato intelectual”, publicado na já referida coletânea de Francisco Oliveira, afirma que aprendeu com a dura realidade nordestina, onde viveu os anos iniciais de sua vida, que a arbitrariedade e a violência tendiam a predominar nas sociedades humanas. Mas isso, em vez de desanimá-lo ou dobrá-lo, foi seiva de sua produção intelectual e sua ação como homem público. Isso porque, como ele mesmo diz nesse texto, “a luta contra este estado de coisas exige algo mais que simples esquemas racionais e que essa luta é como um rio que passa: traz sempre águas novas, ninguém a ganha propriamente e nenhuma derrota é definitiva” (*apud* Oliveira, 1983, p. 32).

Sua obra intelectual ajudou muita gente a compreender as grandes marcas deixadas pelo longo processo de formação do Brasil e do Nordeste em particular. Iluminou, portanto, muitas lutas. Mas novos e complexos “esquemas racionais” são necessários para compreender o Nordeste dos tempos atuais. Um Nordeste que saiu da letargia, se modernizou e abriga hoje uma economia mais diversificada e dinâmica, atrelada ao movimento de integração que se consolidou no Brasil no século XX. Todavia, continua a ser uma das regiões mais injustas do mundo.

A violência – agora sobretudo urbana e de caráter nacional – e o poder arbitrário dos poderosos (apesar dos avanços da ordem democrática) ainda estão a desafiar os que não concordam em assistir à hegemonia dos poderosos. Que insistem em sonhar com uma sociedade mais justa e fraterna que Furtado não chegou a conhecer. Mas que vão buscar as pistas das heranças desse quadro em sua instigante obra-prima, *FEB*.

Nesse estudo, Furtado leva a sua análise até meados do século passado, e de lá para cá o Brasil e o Nordeste mudaram muito.

O Nordeste saiu de seu entorpecimento secular e nos anos recentes vem crescendo a taxas médias superiores à nacional. Ao mesmo tempo em que o país consolidava a integração do mercado interno, o Nordeste se integrava a esta dinâmica, passando a acompanhar de perto a economia nacional. A industrialização avançou na região, com a Sudene tendo tido papel relevante nesse movimento, e como concentrou cerca de dois terços dos investimentos dos incentivos que administrava nas três principais áreas metropolitanas do Nordeste, foi ali que o setor industrial se ampliou mais e se diversificou. Muitas filiais de grandes grupos transnacionais e nacionais lá se instalaram, ampliando o peso da região no tecido produtivo nordestino, em especial no tecido metropolitano.

Na base agropecuária observa-se a presença de novas atividades, como a fruticultura irrigada (especialmente presente nos vales do sub-médio São Francisco, do Assu); a produção de grãos na antiga fronteira agrícola (invadindo o oeste baiano e o sul do Maranhão e do Piauí); a produção de eucalipto voltada para a indústria de papel e celulose, dominando, agora, o sul da Bahia; a produção de camarão para exportação em vários estados; a ovinocaprinopecultura, que ganhou importância no grande espaço antes de domínio do boi, entre outros desdobramentos importantes.

No período mais recente, a produção de base familiar foi mais valorizada no Brasil, os recursos públicos a ela destinados cresceram significativamente e o Nordeste – que continua a abrigar 43% da população economicamente ativa agrícola do país – recebeu os impactos dessa mudança. Vários segmentos produtivos em que é forte a presença de unidades produtivas de tipo familiar se firmaram, como a produção de mel no Araripe, a produção de castanha-de-caju para exportação no interior do Ceará e Rio Grande do Norte, entre outras.

Ao mesmo tempo, desde os anos 1980, o algodão praticamente desaparece do seu antigo *habitat* (o Agreste e o Sertão nordestinos, onde se instalara no século XIX), com impactos negativos nos custos da pecuária e o consequente enfraquecimento desta atividade, especialmente quando confrontada com os padrões de produtividade obtidos em outras regiões do país, como no Centro-Oeste. O impacto social desse desaparecimento só não foi maior porque no final dos anos 1980 a Previdência Social foi estendida ao campo pela Constituição Federal de 1988 (protegendo os mais velhos) e no início do século XXI os programas assistenciais se ampliaram muito – o Bolsa Família, em especial – dando cobertura de renda mínima a todas as famílias da base da pirâmide social regional. Dado seu peso relevante na pobreza do país, o Nordeste capta 50% dos recursos do Programa Bolsa Família, embora não tenha sequer 30% da população total do Brasil.

Outra mudança importante foi o forte processo de urbanização que ocorre no Nordeste nas décadas finais do século XX, fazendo crescer, inclusive, suas pequenas e médias cidades. O semiárido, por exemplo, se urbanizou intensamente: não é mais tão rural como quando o estudou Furtado. As dificuldades econômicas que marcam o Brasil dos anos 1980 e 1990 desestimularam a emigração de nordestinos para o Sudeste e parte do êxodo rural buscou as cidades do próprio Nordeste, onde já se observa

também um fluxo de migrantes de retorno.

A zona canavieira encolheu, dominando hoje apenas a porção da Zona da Mata que se situa entre Alagoas e o sul do Rio Grande do Norte. A centralização – uma das trajetórias previstas por Furtado – operou com toda força, reduzindo muito o número de usinas que permanecem em atividade. A cana buscou outras regiões do país cada vez com mais intensidade e o etanol – nova alternativa para o aproveitamento da cana, agora gerando energia vinda da biomassa – deve se expandir nas áreas do Sudeste e Centro-Oeste, muito mais que no Nordeste.

No litoral, além do crescimento das maiores cidades da região ali localizadas, inclusive de capitais estaduais como Aracaju, Natal, João Pessoa e Maceió, aumenta muito a presença de segmentos do terciário moderno (*shopping centers* e, modernas redes de varejo no comércio, ao lado de serviços especializados em saúde, educação e consultoria empresarial, entre outros). Ao mesmo tempo, o turismo se desenvolveu como atividade de bom potencial e novas estruturas se montaram para praticar essa atividade, com impacto na organização de muitas cidades litorâneas e na dinâmica de outros setores, como o da construção civil e dos serviços imobiliários.

Os padrões educacionais acompanharam as melhorias que, mesmo ainda lentas, se fazem sentir no resto do Brasil, embora ainda sejam no Nordeste bem mais baixos que a média nacional. Por sua vez, a produção cultural nordestina ganha impulso dentro e fora da região.

Como se vê, novas interpretações são necessárias para dar conta do Nordeste contemporâneo, onde o peso político das oligarquias rurais também declinou. A contribuição de Furtado ajuda muito, mas novas reflexões são necessárias para interpretar agora os resultados de tantas mudanças e a incrível permanência de tanta marginalidade, pobreza e exclusão social que insistem em marcar a vida social no Nordeste.

Referências

CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Unicamp, 2002.

FURTADO, C. *Características gerais da economia brasileira*. Revista Brasileira de Economia, v. 4, n. 1, p. 7-38. Rio de Janeiro, 1950.

_____. *A economia brasileira: contribuição à análise de seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

_____. *A operação Nordeste*, Rio de Janeiro: MEC/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

_____. *Perspectiva da economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: MEC/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960 (1ª ed. 1958).

_____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. *Análise do “Modelo” Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. *Economia colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais*. São Paulo: Hucitec, 2001. Texto baseado na tese de doutorado do autor defendida em 1948.

_____. *Em busca de novo modelo. reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2007 (1ª ed. 1959).

_____. *A Fantasia Desfeita*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

GTDN – *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de Desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

MALLORQUIM, C. *Celso Furtado – um retrato intelectual*. São Paulo e Rio de Janeiro: Xana e Contraponto, 2005.

OLIVEIRA, F. (Org.). *Celso Furtado*. São Paulo: Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

_____. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PELLEGRINO, A. C. G. T. *O Nordeste de Celso Furtado: sombras do sub-desenvolvimento brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas 2003.