

A contribuição de Celso Furtado para o Nordeste Brasileiro: do nascimento da SUDENE às transformações atuais

Luciléia Aparecida Colombo¹
Carlos Henrique Gileno²

Resumo

Este trabalho tem como proposta central acompanhar nascimento e transformações na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a partir de algumas obras selecionadas de seu maior interlocutor, Celso Furtado. Buscaremos identificar de que maneira o autor influenciou a instituição, bem quais foram as prerrogativas iniciais, alteradas ao longo do tempo. Este trabalho justifica-se, sobretudo pela necessidade de retomada do pensamento social como norteador dos programas nacionais de desenvolvimento regional. Advogamos pela ideia de que, na atualidade, é fundamental a reflexão sobre a contribuição teórica e prática do pensamento econômico de Celso Furtado para o desenvolvimento regional brasileiro. Neste sentido, a análise e interpretação de basicamente três obras do intelectual paraibano evidencia a centralidade, para ele, da temática regional que norteou sua práxis nos cargos que ocupou durante a sua vida pública e foi capaz também de impulsionar o nascimento da SUDENE.

Palavras-chave: SUDENE, Desenvolvimento Regional. Celso Furtado. Nordeste.

The contribution of Celso Furtado to the Brazilian Northeast: from the birth of SUDENE to the current transformations

Abstract:

This work has as a central proposal to follow creation and transformations of the Superintendence of Development of the Northeast (SUDENE) from some selected works of its greatest interlocutor, Celso Furtado. We will try to identify how the author influenced the institution, as well as the initial prerogatives, altered over time. This work is justified, above all, by the need to retake social thought as the guiding principle of national regional development programs. We advocate the idea that, currently, it is fundamental to reflect on the theoretical and practical contribution of Celso Furtado's economic thinking to Brazilian regional development. In this sense, the analysis and interpretation of basically three works of the Paraíbaan intellectual evidences the centrality, for him, of the regional theme that guided his praxis in the positions he held during his public life and was also able to boost the birth of SUDENE.

Keywords: SUDENE. Regional development. Celso Furtado. Northeast.

Submetido em 30/12/2018; aprovado em 13/06/2019

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Pesquisadora associada na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e-mail: leiacolombo@gmail.com

² Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Professor Assistente Doutor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Universidade Estadual Paulista (FCL - Campus de Araraquara). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (FCL - Campus de Araraquara); e-mail: cgileno@uol.com.br

1. Introdução

A proposta central deste trabalho acompanhar o nascimento e as transformações da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a partir da análise de algumas obras selecionadas de seu maior interlocutor, Celso Furtado. Buscaremos identificar de que maneira o autor influenciou a instituição, bem quais foram as prerrogativas iniciais que foram alteradas ao longo do tempo. Estamos convictos que, até hoje, continua fundamental a reflexão sobre o pensamento econômico de Celso Furtado (1920-2004) e sua contribuição teórica e prática para o desenvolvimento regional brasileiro. Deveras, a análise de algumas das obras do intelectual paraibano evidencia a temática regional que norteou a sua *práxis* nos cargos que ocupou durante a sua vida pública.

A trajetória intelectual e a atividade pública de Celso Furtado são influenciadas pela elite política do início do século XIX, que via no pensamento uma força social associada às relações sociais concretas de indivíduos e grupos. Aquele pensamento não é *enunciativo* ou *normativo*. Apesar de ser potencializado a partir do *logos*, atua “[...] sobre o campo da *própria política* [...] é, assim, um ato político compreensível politicamente, não em pautas abstratas [...]” (FAORO, 1994, p. 15) e, assim, conduz o sentido da *práxis*. No decorrer do século XIX, o pensamento liberal ou conservador intervinha na realidade ao organizar a estrutura administrativa, econômica, institucional e política do Brasil independente (LESSA, 2011).

O contexto intelectual de Celso Furtado foi marcado por uma perspectiva de modernização nacional desenvolvimentista elaborada, por exemplo, no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) criado em 1955 durante o curto governo de João Fernandes Café Filho (1954-1955), mas que só iniciou suas atividades ao Juscelino Kubitschek de Oliveira assumir a presidência da República (1956-1961). Prestigiado pelo governo federal - apesar de nenhum dos seus membros ter ocupado cargo público no governo Kubitschek - aquele centro de pesquisa e estudos esteve voltado para a reflexão dos problemas brasileiros com o objetivo de consolidar “[...] uma visão do processo de industrialização e desenvolvimento da sociedade brasileira” (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Para contribuir neste sentido, Juscelino Kubitschek convidou Celso Furtado a estudar possíveis soluções que reduzissem as desigualdades regionais nordestinas. Influenciado, como mencionado, pela concepção desenvolvimentista de modernização nacional, Furtado defendeu a intervenção do Estado como fator chave para a superação dos dilemas regionais, aos quais foi, amparado pelos desenvolvimentistas nacionalistas pertencentes ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atribuída maior importância ao adquirir forma e conteúdo na agenda governamental. Ao banco pertenceram atores públicos com grande participação no processo decisório e que influenciaram os

pressupostos da industrialização (BIELSCHOWSKY, 1988)³. Foi nessa conjuntura, que se formaram as condições favoráveis para pensar a região Nordeste e, particularmente, o seu atraso econômico.

Ainda, em meados da década dos 50, Kubitscheck formou, sob liderança de Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O objetivo precípua era diminuir as desigualdades regionais em vista a uma possível ou mesmo iminente irrupção de movimentos revolucionários no Nordeste. Um dos mais notáveis representantes daqueles movimentos foram as Ligas Camponesas comandadas pelo advogado e deputado federal do Partido Socialista Brasileiro (PSB), o pernambucano Francisco Julião Arruda de Paula (1915-1999). O GTDN tinha como premissas enfatizar a questão regional nordestina no discurso presidencial e solucionar os desníveis de desenvolvimento entre o Nordeste e as regiões Sudeste e Sul do país, onde o processo de modernização estava mais avançado.

Identificados pelo GTDN, dois elementos se tornaram prerrogativas de resolução dos problemas nordestinos: (i) a baixa produtividade da agricultura, resultado da dificuldade de encontrar terras irrigáveis e produtivas; (ii) a grande concentração de renda em alguns grupos oligárquicos locais que dominavam a cultura política. Neste sentido, o GTDN atuava em torno de duas frentes de operação: a industrialização e as transformações na agricultura.⁴

A novidade do documento elaborado pelo GTDN foi que contrariava o diagnóstico existente que apontava as secas nordestinas como as principais responsáveis pelo atraso regional. Celso Furtado (1962) criticou aquele diagnóstico:

O problema do Nordeste é talvez mais grave nas regiões úmidas do que nas semiáridas. A ênfase no problema das secas dificultou esse exato diagnóstico. Entretanto, é nas regiões úmidas que a mortalidade infantil é mais elevada, que é mais curta a perspectiva de vida, que é mais miserável a dieta do trabalhador comum. Por outro lado, é nas regiões úmidas que os recursos de terras são flagrantemente subutilizados e é dela que emigram permanentemente capitais para as regiões mais ricas do sul do país. E também é nessas regiões que estão concentradas duas terças partes da população nordestina (FURTADO, 1962, p. 60).

Ademais, a contribuição do GTDN foi igualmente essencial para estudos profundos da região Nordeste, exíguos até aquele momento. O GTDN representou marco importante nas interpretações referentes às regiões nordestinas, servindo de parâmetro para o nascimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959.

³ segundo Bielschowsky (1988), estes intelectuais também ofereciam contribuições ISEB e estavam preocupados em superar os gargalos do desenvolvimento brasileiro

⁴ Ver Furtado 1967

Furtado foi Superintendente da SUDENE como reconhecimento de sua *expertise* em relação à compreensão dos problemas regionais e à sua grande capacidade de articulação política.

A criação da Superintendência evidencia a importante atuação teórica e prática de Furtado que articulou os governadores dos estados nordestinos e os convenceu a agirem coletivamente em prol de um projeto nacional de desenvolvimento regional. Na realidade, ao mesmo tempo em que as obras teóricas de Celso Furtado identificavam as causas materiais e culturais da desigualdade e do atraso nordestino - fruto de tratamentos governamentais inadequados para a região -, sua participação na vida pública revelava um militante engajado na defesa dos interesses regionais do Nordeste. Furtado, além de ser um teórico importante para a compreensão dos problemas econômicos regionais do Brasil entre os intelectuais responsáveis por oferecer diagnósticos a este respeito, foi defensor na esfera pública da questão regional.

Por isto, o escopo principal do presente trabalho está voltado à contribuição de Furtado para a SUDENE através da análise e interpretação de três de suas obras: “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” (1967), “A Fantasia Desfeita” (1989) e “Essencial” (2013).

Esta última obra contém dois textos que nos interessam: o primeiro ressalta o pensamento político do autor sobre a questão do federalismo no capítulo intitulado Nova concepção do *federalismo*⁵; o segundo se originou da conferência promovida pelo Royal Institute of International Affairs (Chatam House) e ministrada na cidade de Londres em 1965 pelo autor. O Essencial é, portanto, uma coletânea de textos de Celso Furtado organizado por Rosa Freire D’Aguiar. Este trabalho justifica-se sobretudo porque apontar os aportes do autor em tela é de crucial importância para organizarmos um pensamento sobre as instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional, em especial, a SUDENE.

A argumentação do presente ensaio contém mais quatro partes, além dessa introdução: a seguir se discorre sobre a atuação de Furtado a respeito da criação da SUDENE; no item seguinte será interpretada “A Fantasia Desfeita” na sua contribuição ao entendimento da Superintendência; um terceiro item é responsável pela análise das alterações que a Constituição de 1988 trouxe para o modus operandi do desenvolvimento regional e, finalmente, apontaremos algumas considerações na parte conclusiva do trabalho a respeito das duas primeiras décadas do século XXI. No momento da re-criação da SUDENE após sua extinção, problemas e interesses do desenvolvimento regional brasileiro adquirem particularidades diversas daquelas da época de Furtado e, portanto, prerrogativas e propostas foram alteradas em decorrência de mudanças no cenário econômico e político. Desse modo, as vicissitudes históricas impõem o exame dos programas de desenvolvimento

⁵ Cabe destacar que apesar de estar no livro organizado por Rosa Freire D’Aguiar, denominado *Essencial*, esta obra de Celso Furtado consta no livro *O Longo Amanhecer* (1999).

regional existentes atualmente com o intuito de refletir sobre as orientações intelectuais que possuem e em que medida difere das principais teses de Furtado

Para iniciar o primeiro passo, a análise de “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, é necessário realizar breve retrospectiva histórica que contextualize o surgimento da obra e o seu alcance prático.

2. Os problemas nordestinos na agenda governamental: a atuação de Celso Furtado como policy maker

Entre os anos de 1950 e 1959, o Nordeste foi um dos *locus* privilegiados de preocupações políticas com transformações e reivindicações motivadas, essencialmente, pelas grandes diferenças regionais entre aquela região e os Estados do Sudeste e do Sul. Dois eram os aspectos que possuíam relação profunda com os problemas regionais: (i) o fator econômico que exigia mudanças nas estruturas produtivas; (ii) o fator político sustentado pela presença de uma elite produtiva, cujos interesses eram propugnados pelos representantes do conservadorismo político e que obstavam o desenvolvimento de formas mais modernas de intervenção do Estado nas desigualdades regionais.

Neste cenário, tornou-se necessário elaborar um planejamento regional de caráter técnico que ia substituir a visão tradicional que relacionava o problema nordestino somente às secas prolongadas. Foi, depois, a constituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que ofereceu um amplo aparato material e institucional que respaldou esse planejamento. Inicialmente, um dos primeiros grandes empreendimentos foi a instalação em 1952 do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), idealizado pelo economista e político baiano Rômulo Barreto de Almeida (1914-1988). Entretanto, a configuração institucional criada a partir de então possuía o quase intangível objetivo de afastar as elites oligárquicas dos principais cargos públicos de chefia.

A construção de um aparato bancário e burocrático no Nordeste servia, sobretudo, para romper com a visão tradicional propositora de intervenções estatais que visavam conter o efeito das secas, como as chamadas “medidas de salvação” (GOMES, 2001). Essas medidas eram frágeis para a resolução das desigualdades sociais, visto que oferecerem ao Nordeste apenas auxílios financeiros para as construções de cisternas e açudes localizadas nas propriedades dos grandes latifundiários. Isso não significa que inexistissem instituições - como a Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS) - que buscassem evitar a concentração de açudes exclusivamente nas propriedades privadas; porém não obtiveram êxito significativo, pois a “indústria da seca” - termo cunhado em 1960 pelo escritor carioca Antônio Callado (1917-1997) - começava a dar os primeiros sinais.

O IFOCS chegou a conceder prêmios para a construção de açudes em cooperação, cujos valores variavam entre 50% e 70% do orçamento das obras dos açudes. Além do prêmio concedido, o

IFOCS realizava os estudos de campo e elaborava o projeto e o orçamento do açude, quando se tratavam de 'obras públicas municipais ou estaduais' (CARVALHO, 1988, p. 211).

A construção dos açudes e da distribuição de cisternas facilitou o desenvolvimento nas propriedades com algum dinamismo econômico, em detrimento do cidadão destituído da propriedade territorial e que representava o grupo social afetado pelas secas. Posteriormente ao IFOCS, foi criado o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), o qual acabou reproduzindo o padrão tradicional de concentração de pontos de abastecimento de água em algumas propriedades em prejuízo da maioria da coletividade. Entre os anos de 1909 e 1950, foram construídos 450 açudes, sendo 317 deles instalados em propriedades privadas. Igualmente, houve aceleração substantiva destes dados no período compreendido entre os anos de 1951 a 1963: foram construídos 333 açudes, e 257 instalados em propriedades de grandes latifundiários (VIDAL, 2001).

As instituições administrativas e políticas existentes no Nordeste não eram capazes de conter o avanço das desigualdades econômicas e sociais advindas das graves secas que acometiam a região. Urgia a necessidade de novas formas de resolução dos problemas da região, visto que as instituições existentes não conseguiam suprir as demandas sociais ao atuarem em defesa dos interesses de uma parcela da população abastada. A mudança do padrão de atuação governamental no Nordeste vinha exatamente para organizar instituições burocráticas racionais capazes de conter o patrimonialismo contido nos interesses oligárquicos. Além disso, a região Nordeste necessitava de uma maior integração com o restante do país, principalmente pelo desenvolvimento de um processo de industrialização que justificasse uma nova fase de intervenção governamental pautada em pressupostos burocráticos impessoais e universalizantes.

Segundo Oliveira (1977) - que realiza análise crítica de alguns dos pressupostos que fundamentaram a instauração do BNB - o banco representou o marco de transição da fase hidráulica para a fase de planejamento no Nordeste.⁶ Posteriormente, o BNB atuou ao lado da SUDENE na configuração de um novo território: a criação do banco coadunava-se com as propostas do Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek baseado na concepção desenvolvimentista que atingia seu auge em 1950 e configurava uma nova estrutura econômica para o Brasil a partir de então (BIELSCHOWSKY, 1988). O Plano de Metas continha um total de 31 metas de natureza político e econômica, como ilustra a Figura 1, a seguir:

⁶ As expressões “fase hidráulica” e “fase de planejamento” foram cunhadas por Carvalho (2014).

Figura 1 - As 31 Metas de Juscelino Kubitschek

Energia	Energia elétrica, nuclear, carvão, produção e refino de petróleo.
Transportes	Construção de estradas de ferro, portos, barragens e aeroportos.
Alimentação	Armazenagem, frigoríficos, agricultura mecanizada.
Indústrias de Base	Alumínio, papel e celulose, borracha, exportação de ferro, montadoras de automóveis.
Educação	Expansão do ensino primário e do ensino superior.
A construção de Brasília	Construção de uma nova capital no Planalto Central

Fonte: LESSA, 1982.

Se na esfera nacional havia a preocupação com o desenvolvimento do Plano de Metas, no nível regional existia a necessidade de consolidação de medidas que pudessem superar a desigualdade entre as regiões. Temas como a reforma agrária começaram a aparecer, motivados pela necessidade de uma atenção governamental para os espaços menos desenvolvidos do território, bem como para as políticas de caráter redistributivo. Segundo Bielschowsky (1988), os então chamados desenvolvimentistas nacionalistas - em grande parte apoiados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e posteriormente na SUDENE - ocupavam o centro decisório da política de industrialização e acreditavam que poderiam promover projetos de futuro para o desenvolvimento do país.

Dadas as condições favoráveis, o decreto 40.554 de 14/12/56 oficializava o surgimento, sob a liderança de Furtado, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). A proposta do GTDN versava sobre a necessidade da industrialização nordestina, a qual produziria as transformações necessárias para a organização da agricultura regional. Coadunando-se com os objetivos do grupo, em 1959, foi publicado o documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, que era um diagnóstico sobre a problemática nordestina; um convite, portanto, à busca de soluções. A publicação apresentava onze pontos centrais, destacados por Furtado (1967) da seguinte maneira:

1. A diferença de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul: a renda do habitante do Nordeste é três vezes menor que o do indivíduo do Centro-Sul do Brasil.
2. O ritmo da economia nordestina é inferior ao Centro-Sul: Celso Furtado observava que se esta distância se acentuasse, outros problemas poderiam surgir destas relações econômicas antagônicas, aprofundando e problematizando as diferenças.
3. O agravamento provocado pela própria política de desenvolvimento regional: fatores como escassez de terras e de chuvas, concentração de renda na produção de açúcar, subsistência da pecuária no semiárido e a própria política de industrialização promoveram distorções no Nordeste.
4. As transferências de recursos financeiros do governo federal acabam diluindo-se em obras assistencialistas.

5. As exportações realizadas pelo Nordeste não eram suficientes para alavancar a economia regional.
6. Os recursos empregados pelo governo federal eram insuficientes para engendrar algum dinamismo regional.
7. A regressividade do sistema tributário afetava o Nordeste devido ao baixo nível de renda.
8. A necessidade da industrialização como uma maneira de diversificar a produção interna.
9. As características da economia da zona semiárida, fundada na pecuária e na agricultura de baixo rendimento, eram fatores importantes para o colapso da economia nordestina (FURTADO, 1967).
10. O combate às secas, assentado no caráter assistencial e na construção de cisternas, não resolvia o problema do Nordeste.

Finalmente, Furtado (1967) concluía o documento com a definição das seguintes diretrizes:

Intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira. b) Transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada. c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torna-las mais resistentes ao impacto das secas. d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida (FURTADO, 1967, p. 14).

O trabalho desenvolvido pelo GTDN representava um novo olhar sobre as secas e o seu impacto em localidades específicas, como o semiárido (ALBUQUERQUE; CAVALCANTI, 1978, p. 66). Furtado (1967) questionava as razões que faziam com que as secas tivessem consequências sociais sempre muito graves. Além dos demais itens apontados no relatório do grupo, o tratamento para as condições climáticas adversas foi a grande inovação do trabalho, pois apresentava um receituário completo de como superá-la. Efetivamente, o documento produzido pelo GTDN é uma das principais obras sobre desenvolvimento regional no Brasil a partir da compreensão dos fatores que impedem relações regionais simétricas.

Tanto a seca quanto a descoberta dos fatores que impulsionam a economia do Nordeste são elementos privilegiados, descobertos pelo grupo liderado por Celso Furtado. A industrialização aparecia como alternativa importante para conter os gargalos econômicos verificados na região. Além disso, o impulso conferido ao setor industrial e aos empresários da região seria responsável pela organização da infraestrutura indispensável para a expansão das indústrias de transformação, principalmente as siderúrgicas; prioridade também era conferida à indústria têxtil, especialmente para concorrer com aquelas localizadas no eixo Sul-Sudeste. Finalmente, cabe destacar que o material produzido pelo

GTDN continha elementos políticos, norteadores de uma diretriz de desenvolvimento para o Nordeste.

Nestes termos, o relatório do GTDN se configura muito mais como um documento político-econômico do que como um diagnóstico técnico-econômico, sobre a região-problema. A ênfase dada às desigualdades regionais, tendentes a se agravar pelas políticas econômicas federais, se transforma num poderoso argumento político em favor de se dar prioridade à região; e o Plano de Ação proposto tem como objetivo exatamente o de diminuir essas desigualdades regionais. A intenção que o documento deixa transparecer é exatamente a de formar um novo pólo dinâmico da economia no Nordeste (COHN, 1973, p. 123).

As determinações contidas no documento elaborado pelo grupo conectavam-se àquelas planejadas no âmbito nacional, em decorrência do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Através desta confluência dos planos nacional e regional, havia a tentativa de integração federativa ao unir estados e governo federal em torno de objetivos comuns. Ainda que não expressamente anunciado, o objetivo de Celso Furtado com os trabalhos do GTDN era a criação de mecanismos capazes de frear a atuação das oligarquias nordestinas, os quais foram amplamente desenvolvidos em suas obras posteriores. A grande novidade trazida pelo trabalho do GTDN foi a constatação de que o problema do Nordeste, além das condições climáticas caracterizadas pelas secas, similarmente possuía natureza econômica e política.

O problema do Nordeste é talvez mais grave nas regiões úmidas do que nas semiáridas. A ênfase no problema das secas dificultou esse exato diagnóstico. Entretanto, é nas regiões úmidas que a mortalidade infantil é mais elevada, que é mais curta a perspectiva de vida, que é mais miserável a dieta do trabalhador comum. Por outro lado, é nas regiões úmidas que os recursos de terras são flagrantemente subutilizados e é dela que emigram permanentemente capitais para as regiões mais ricas do sul do país. E também é nessas regiões que estão concentradas duas terças partes da população nordestina (FURTADO, 1962, p. 60).

Os trabalhos do GTDN foram fundamentais para analisar os problemas relativos à região e serviram como antecedentes institucionais da criação da SUDENE. A competência com que conduziu os trabalhos do GTDN deve-se, em grande medida, à trajetória de Celso Furtado. Nascido na Paraíba, em Pombal, Celso Furtado atuou junto ao Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1944. Posteriormente, após terminar seu Doutorado em Paris, o autor integrou a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no Chile, ao lado do economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986). Na CEPAL, Celso Furtado aprofundou os seus estudos sobre a teoria da dependência, visando interpretar o atraso econômico brasileiro, pois o Brasil estava localizado na periferia de um sistema econômico desenvolvido. Essa experiência motivou os estudos de Celso Furtado sobre o Nordeste, região que experimentou políticas públicas específicas a partir do nascimento da SUDENE em 1959.

3. O surgimento e as transformações na SUDENE: relatos presentes em A Fantasia Desfeita

Dadas as condições favoráveis acima mencionadas, o surgimento da SUDENE é resultado do empreendimento realizado pelo GTDN e da influência que Celso Furtado passava a desfrutar no meio político. Sua ascensão pública deveu-se à sua capacidade conciliatória ao obter apoio dos governadores de estado, do Presidente Juscelino Kubitschek e da igreja católica. Ainda, a sua experiência na CEPAL e, posteriormente, no grupo misto CEPAL-BNDE foram decisivos para pensar o Brasil em novos modelos administrativos e econômicos.

Após a conclusão dos trabalhos no GTDN, a movimentação objetivando a formação da SUDENE foi intensa. Em entrevista a Mario Theodoro (2007), Furtado esclarece alguns pontos sobre sua atuação no Nordeste:

Quando se criou a Sudene eu pensei de imediato nisso: ou temos recursos em abundância para investir no Nordeste, ou então não há o que fazer. Tudo lá dependia do governo federal. Os estados eram de uma pobreza franciscana. Já o governo federal, no seu orçamento do Ministério da Viação, tinha bastante dinheiro para o Nordeste. Ali estava o DNOCS, os órgãos de planejamento de longo prazo, de obras. Mas esse dinheiro estava todo enfeudado, todo dividido entre os políticos do Nordeste. O dinheiro do orçamento do DNOCS, que era o órgão mais importante, já estava totalmente distribuído entre os políticos nordestinos, que tinham posto essas verbas no orçamento, diziam eles. De modo que a primeira batalha foi recuperar isso. E então minha primeira batalha foi mostrar que o DNOCS era um órgão completamente parasitário, na mão do clientelismo, da indústria da seca, o que o desmoralizava. E foi por isso que convidei Antônio Callado para ir ao Nordeste — junto com meu irmão Jorge, que também é economista — e fazer um estudo, veladamente, sobre a situação da indústria da seca. Foi Callado quem inventou a expressão “indústria da seca”. Então foi feita nossa primeira ofensiva para desacreditar essa “indústria”, que levava todos os dinheiros, e para recuperar recursos. Evidentemente, era o pessoal do DNOCS que tinha experiência em trabalhar em açudes, mas eles estavam totalmente enfeudados nas mãos de interesses políticos e de grandes proprietários de terra. Os açudes eram feitos em função desses interesses. As terras que iam ser beneficiadas pelos açudes eram, já de antemão, compradas por essa gente. Era uma pirataria completa, que precisávamos enfrentar. Foi uma batalha. Era preciso ter a vontade de brigar que eu tinha naquela época (THEODORO, 2007, p. 7).

Desde a sua criação, a SUDENE sofreu duros impactos, até a sua transformação durante os anos do período militar no Brasil (1964-1985). A aprovação dos planos diretores envolveu uma verdadeira guerra travada entre os setores mais conservadores do Nordeste e Celso Furtado. Em entrevista a Tavares, Andrade e Pereira (1998), o autor assim descreveu os seus principais percalços na vida pública:

Houve uma onda tremenda contra mim, com esses projetos, quando mostrei que queria mudar alguma coisa importante, como era o caso da estrutura agrária. Até ser aprovada a Lei da Sudene, nós estávamos vivendo com ajuda do BNDE, e era preciso essa aprovação para termos um fundo próprio. Elaboramos uma lei muito bem feita, fizemos o projeto dos incentivos fiscais. Era uma lei para o desenvolvimento do Nordeste, com um primeiro plano trienal para a região. Houve no Congresso muita reação, mas também uma divisão. Muitos aceitavam, pois havia aspectos positivos para os próprios políticos nordestinos. Obtive apoio parcial do Nordeste. Mas o grupo contra mim era tão forte que eles conseguiram que Juscelino — segundo ele mesmo me contou depois — se comprometesse a não me nomear Superintendente. Seria aprovada a lei, ele sancionaria, mas não se conservaria esse cavaleiro lá, porque ele está criando problema para todo mundo. Basicamente, quem fez isso foi o pessoal da Paraíba, meu estado, e o pessoal do açúcar, de Pernambuco. Juscelino, com aquele risinho dele, concordou — para inglês ver. Quando a lei foi aprovada, ele me nomeou Superintendente. Foi um choque para muita gente e, ao mesmo tempo, um alívio muito grande. Eu imaginava que iria embora, já tinha deixado a Sudene. Estava no Sertão de Pernambuco, em Petrolina, naquele projeto de irrigação, quando aconteceu tudo isso. Juscelino teve esse gesto nobre e corajoso de enfrentar a reação nordestina. Então, eu fiquei, e com muita força (TAVARES; ANDRADE; PEREIRA, 1998, p. 67).

Parte da batalha que a SUDENE participou para sobreviver foi narrada por Furtado em *A Fantasia Desfeita*. Nesse livro, o autor relata a condição de subdesenvolvimento do Nordeste e aspectos da Operação Nordeste e da SUDENE. No caso da SUDENE, Celso Furtado (1989) ressaltou a grande dificuldade de transpor os diversos empecilhos que surgiram quando decidiram implantar a instituição. Um dos principais desafios era a aprovação dos planos diretores da SUDENE, conforme destacado pelo autor:

Mas nossos adversários não haviam cruzado os braços. Aquele Plano Diretor, que enfeixava tantas esperanças, ficaria um ano e sete meses dando voltas entre comissões das duas Casas do Congresso. Durante todo esse tempo, choveriam contra mim as acusações mais disparatadas: 'Celso Furtado – gritava um jornal do Recife em cinco colunas, transcrevendo discurso parlamentar – elaborou um verdadeiro plano subversivo para o Nordeste, fazendo eclodir através da SUDENE a atmosfera social explosiva de uma guerra civil'. Contudo, isso não impediu que iniciássemos a execução de parte das obras incluídas no projeto do Plano, ao abrigo da lei da SUDENE, obtendo a liberação antecipada dos recursos nela previstos e de outros que haviam sido incluídos no orçamento da União para 1960. Os incentivos de várias ordens, previstos na legislação, nos permitiram aprovar, já em 1960, 23 projetos de novas indústrias que deveriam proporcionar seis mil oportunidades de emprego (FURTADO, 1989, p. 82).

A habilidade de Furtado para a negociação política foi decisiva na aprovação do Plano Diretor da SUDENE, o qual causava grande expectativa entre os governadores de estado e para o próprio Presidente da República, pois haveria a mudança prometida durante

a campanha presidencial de Juscelino Kubitschek. Neste sentido, o autor destacava que o referido Plano poderia nem ser aprovado naquele momento:

E se o novo presidente desejasse engajar-se em coisa nova, desvinculada do nome de seu antecessor? Minha tarefa pessoal estava cumprida, pois o cargo que ocupava era de auxiliar direto de um presidente que concluía seu mandato. Distinta era a situação dos governadores, que estavam na metade do caminho. E expus, com ênfase, o fundo do meu pensamento: 'O nosso pobre Nordeste não pode se dar ao luxo de perder uma eleição presidencial. Por que não colocar a política de desenvolvimento da região acima da confrontação partidária? O Plano Diretor foi elaborado com a colaboração entusiasta de governadores de dois partidos que disputam agora a presidência. É natural que, seguindo os partidos respectivos, os governadores se dividam em torno dos candidatos à Presidência da República. Mas por que não obter dos dois candidatos um compromisso de levar adiante o Plano Diretor? Eles poderiam assumi-lo de público em uma das visitas que necessariamente fariam à região. O novo Superintendente seria escolhido no quadro desse compromisso de continuidade da política de desenvolvimento regional (FURTADO, 1989, p. 87).

O fato é que os planos diretores foram aprovados e a SUDENE começou a funcionar a todo vapor. Entretanto, algum tempo depois, com o golpe militar de 1964, diversas medidas foram tomadas, sendo a mais importante delas, o afastamento de Celso Furtado da função de Superintendente da SUDENE. Celso Furtado foi exilado e descreveu, em *A Fantasia Desfeita*, os seus últimos momentos na Superintendência. Além de Celso Furtado, os governadores João de Seixas Dória (1917-2012), de Sergipe, e Miguel Arraes de Alencar (1916-2005), de Pernambuco, foram presos, juntamente com o então Superintendente substituto da SUDENE, o sociólogo uspiano Francisco Maria Cavalcanti de Oliveira. A ocupação do cargo de Superintendente passava para o general Manoel Expedito Sampaio, que tomou posse em abril de 1964; a partir de então, diversas remodelações foram feitas na instituição.

Nos meses subsequentes, a SUDENE passou por um processo de expurgo e perseguições ideológicas. Em 5 de agosto, o general Arthur Candall, representante da EMFA, disse que 'a orientação da SUDENE, antes da Revolução, era de uma organização autocrata', reforçando, assim, todas as atitudes e pronunciamentos da maioria dos governadores nordestinos, a partir de meados de 1962, sobre a conduta de Celso Furtado na direção do órgão (LIMA, 2009, p. 261).

Neste sentido, *A Fantasia Desfeita* localiza perfeitamente tanto o nascimento e as dificuldades, quanto a alteração sofrida pela SUDENE ao longo do tempo. A seguir, faremos algumas considerações sobre as transformações ocorridas na SUDENE até o período da redemocratização iniciado em 1984.

4. A Constituição de 1988 e as transformações na SUDENE: o afastamento dos pressupostos de Celso Furtado

A redemocratização do Brasil representou passo importante para a redefinição dos rumos do desenvolvimento regional e da própria SUDENE. Uma das prerrogativas importantes deste período foi a descentralização de recursos e de poder para prefeitos e governadores de estado, que se tornaram protagonistas importantes no processo decisório de políticas públicas. Entretanto, tais inovações caminhavam em paralelo a uma questão que permanecia desde o regime militar: o enfraquecimento das instituições de desenvolvimento regional, conforme apontou Bercovici (2003) em seu trabalho mais recente. Em contrapartida, as críticas ao modelo constitucional adotado não foram poucas.

O movimento de descentralização federativa, entretanto, não teve curso efetivo, nem tampouco a questão regional ganhou relevância. Operaram na contracorrente da descentralização a necessidade de levar adiante a estabilização macroeconômica com o Plano Real em 1994 e o saneamento das finanças públicas federais e subnacionais no restante da década, o que veio a exigir recentralização de recursos e de autoridade decisória nas mãos do governo federal (MONTEIRO NETO, 2013, p. 122).

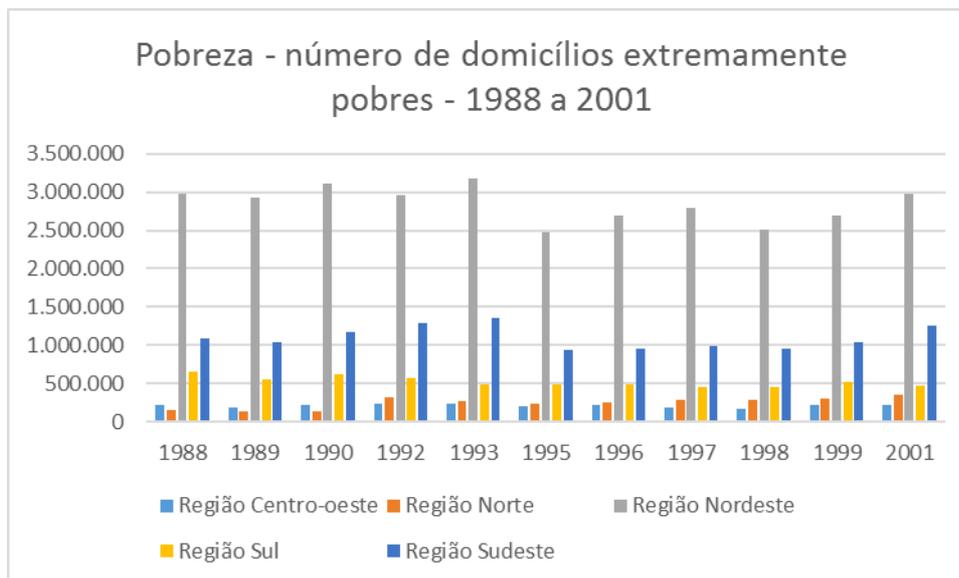
Apesar da euforia do momento da redemocratização, a política regional continuou indefinida e sendo executada unicamente pelas transferências constitucionais previstas na Carta Magna. As prerrogativas constitucionais - apesar de serem explícitas quanto à percepção das desigualdades regionais - não conseguiram aperfeiçoar a capacidade de revigorar instituições como a SUDENE.

Findado, entretanto, o decênio dos 1990, o que se viu não foi um quadro de contínua expansão das disparidades regionais, mas, certamente, de indefinição da trajetória: houve momentos em que as regiões de menor nível de renda e produto perdiam participação para em seguida reconquistarem sua posição anterior. Na verdade, em face à conjuntura predominante de baixo crescimento econômico, elevada instabilidade das decisões do investimento privado e de retração do investimento público, não estava mais claro o que ocorreria a cada ano (MONTEIRO NETO, 2013, p. 128).

Além da inconstância na reestruturação das instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional, a Constituição de 1988 manteve indefinida a função do Governo Federal no planejamento das políticas públicas regionais. Parte deste abandono foi responsável por ocasionar outros fenômenos na federação brasileira: por exemplo, a guerra fiscal, a qual se coaduna com a ideia da existência de uma crise nos padrões do relacionamento entre as esferas federadas.

Não obstante, se houve abandono da política de desenvolvimento regional desenvolvida de maneira estruturante - sobretudo através das instituições regionais de desenvolvimento -, devemos indicar que os dados referentes à região Nordeste permaneceram destoantes em relação com as demais regiões. O gráfico abaixo demonstra o número de domicílios extremamente pobres entre os anos de 1988 a 2001, ou seja, desde a promulgação da Constituição de 1988 até o início da década de 2000:

Gráfico 1 – Número de domicílios extremamente pobres – 1988 a 2001



Fonte: IPEADATA, 2018.

Neste sentido, alteração substancial foi verificada a partir da redemocratização do Brasil: a indefinição institucional da SUDENE e dos rumos da política regional relegou ao esquecimento o legado de Furtado para o desenvolvimento do Nordeste e identificação das particularidades de suas assimetrias. Do mesmo modo, outra constante preocupação do autor assinalava a experiência histórica do federalismo no Brasil, que estava associada ao desenvolvimento do território, da dependência econômica de umas regiões em relação a outras, e a proeminência de um poder centralizado que é a característica central de nosso sistema federativo. Ao analisar o federalismo nacional e as suas especificidades, Furtado afirmava que o federalismo teria o desafio de articular a solidariedade e a cooperação na busca da conciliação dos diferentes níveis de governo existentes na República.

Assim, a formação da nacionalidade brasileira deu-se através desse movimento pendular de distribuição do poder político, que não seria fácil explicar sem a consciência que cedo amadureceu entre nós de que somos um povo com um compromisso com o futuro, pois nos cabe ocupar e valorizar parcela importante do espaço planetário. Como somos um país com fronteiras que se deslocam permanentemente dentro do próprio território, nosso conceito de região é necessariamente dinâmico. Mas essa consciência de unidade nacional, dentro de um espaço que se expande, coexiste com o senso de identidade que se definiu historicamente em cada região particular. A identidade do brasileiro tem raízes em sua inserção regional, sendo de menor peso a dimensão religiosa ou étnica.

A pulsação centralismo-federalismo deve, portanto, ser situada na história tendo em conta esses dois traços fundamentais de nossa cultura, que são a consciência de unidade nacional e o irredutível da

identidade regional. Mas daí não surgiram quadros institucionais conflituosos ou excludentes, e sim uma síntese que não se deve perder de vista quando olhamos para o futuro (FURTADO, 2013, p. 181).

Celso Furtado destacou que o centralismo político do período varguista foi o grande impulso para de fato termos um mercado interno fortalecido e para uma caracterização de nosso sistema federativo. Para o autor, com a restauração do federalismo em 1946, finalmente pudemos entender a magnitude dos desequilíbrios regionais, cujo enfrentamento foi adotado por diversos governos, inclusive os militares.

Devemos reconhecer que o centralismo foi instrumental na fase de formação da nacionalidade e, até certo ponto, na de construção de um sistema econômico suficientemente integrado para que a tecnologia moderna fosse amplamente absorvida. Num país de baixo nível de renda a fragmentação regional do mercado interno constituía sério obstáculo à formação de um sistema industrial. Sem lugar a dúvida, o problema inicial foi o da fragilidade dos vínculos entre grupos de população espalhados em um vasto território, quase sempre relacionados autonomamente a centros econômicos do exterior. Inexistia base econômica em que fundar a unidade política. Mas o Estado brasileiro imperial, sendo uma prolongação do Estado português, manteve-se equidistante das regiões valorizando os interesses comuns. O federalismo precoce, à semelhança do que foi ensaiado entre as províncias do istmo centro-americano, teria possivelmente inviabilizado o projeto de nação que justificou entre nós a permanência da Coroa portuguesa (FURTADO, 2013, p. 183).

Na realidade, Furtado observou que o centralismo federativo é apêndice do centralismo econômico ao indicar a intensa concentração industrial em São Paulo. Para superar esta condição de centralização econômica, Celso Furtado propôs ação política que contestasse a ação do racionalismo puramente econômico. Esta “vontade política”, partindo tanto da elite econômica quanto do povo, seria inerente ao próprio conceito de federalismo, ampliando, assim, a construção de uma sociedade composta por laços de cooperação e solidariedade. Além disso, a vontade popular teria espaço no debate federativo:

O problema institucional maior que se coloca à sociedade brasileira é exatamente esse de estimular sua capacidade criativa em todos os planos, capacidade que entre nós tem raízes regionais. Não se pode ignorar que à sombra do centralismo enraizado nos longos períodos de governos ditatoriais o poder executivo foi ocupando mais espaço no campo das decisões substantivas, diluindo a ordem federativa. Grande parte dos dispêndios do governo federal já não decorre de autorização parlamentar, mas tem origem no arbítrio das autoridades administrativas. O centralismo político significa entre nós prevalência do poder econômico e, por conseguinte, subordinação das regiões economicamente mais débeis aos interesses daquelas que assumiram a vanguarda do processo de industrialização (FURTADO, 2013, p. 184).

Celso Furtado advertia que os problemas do federalismo brasileiro estavam estreitamente relacionados com as dificuldades de alguns entes subnacionais em reter

recursos adequados para prestar serviços básicos à população. Destarte, o projeto de federalismo deveria formular políticas regionais bem pontuais, a exemplo do que representou a SUDENE para o Nordeste brasileiro. Aliás, a grande inovação da SUDENE foi especificamente a capacidade de aglutinar todos os governadores de estado em seu Conselho Deliberativo, como uma ação coletiva importante e solidária para propostas regionais pactuadas por todos, inclusive com o governo federal. Além destes diagnósticos, Celso Furtado (2013) destacou igualmente que o poder dos parlamentares é essencial para a promoção de políticas regionais efetivas, pois têm a capacidade de levar os interesses regionais para a centralidade da agenda governamental.

Em seus escritos posteriores, principalmente na conferência proferida em Londres (1965), intitulada *Obstacles to Change in Latin America* - promovida pelo Royal Institute of International Affairs (Chatam House) - e inserida no livro *Essencial*, Furtado analisou as condições que dificultavam o desenvolvimento regional brasileiro. Um dos fatores abordados por Furtado é a ausência de uma política de industrialização que direcionasse a infraestrutura para a transição de um modelo pautado pelo setor primário para outro de tipo industrial. Nesse contexto, faltava um direcionamento eficiente do papel do Estado no campo econômico que promovesse na prática o desenvolvimento industrial: Celso Furtado apregoava que o modelo de industrialização brasileira beneficiou apenas uma parcela da população, em detrimento de outra.

A produção, seja de café, de açúcar, de cacau, estava organizada em fazendas, que continuavam sendo a instituição econômica e social básica do país. Cerca de quatro quintas partes da população do país vivia nos campos, organizada econômica e socialmente nessas fazendas, cujas dimensões eram algumas vezes consideráveis, abrigando muitos milhares de pessoas. Também cerca de quatro quintas partes da população estavam formadas por analfabetos, e estes, então como hoje, estavam constitucionalmente destituídos de direitos políticos. As pessoas que tinham participação efetiva no processo eleitoral representavam pouco mais de 1% da população do país. Para a grande massa da população, o Estado existia apenas através de alguns de seus símbolos mais ostensivos, como a figura do presidente da República, que substituiu a do Imperador (FURTADO, 2013, p. 199).

Além disso, Furtado observou que não havia rotatividade do poder, dado que os políticos locais controlavam os eleitores de acordo com os seus interesses particulares, impedindo a existência de um sistema verdadeiramente democrático no Brasil. O Estado, para o autor, estava submetido à burocracia civil e aos militares. O país representava, na expressão de Celso Furtado, “uma república oligárquica de base latifundiária”, com os grupos oligárquicos disputando o poder político e econômico. A consequência deste processo *sui generis* foi a ausência de uma ideologia industrialista que fosse capaz de promover alteração modernizadora essencial no plano político:

Inexistiram, portanto, condições históricas que favorecessem o surgimento de uma atitude política própria, dos industriais, em contraste com outros grupos dominantes. Os industriais ou tinham interesses ligados à economia agrícola, ou aceitavam a tutela dos velhos e experimentados líderes da economia tradicional. Ao contrário do modelo clássico do desenvolvimento capitalista, no Brasil a indústria cresceu (substituindo importações que haviam se tornado inviáveis) sem conflitar-se com a agricultura no plano ideológico. Isto foi particularmente verdade na fase de decadência da economia cafeeira, cuja política de defesa do próprio nível de renda e dos preços externos reverteu, em épocas sucessivas, em benefício dos industriais, seja assegurando-lhes mercado, seja fornecendo-lhes equipamentos a baixos preços (FURTADO, 2013, p. 200).

A peculiaridade da industrialização brasileira dificultou a existência de uma classe operária e de um sindicalismo capazes de pressionar o poder político, visto que a maioria dos trabalhadores de São Paulo era imigrante e o seu salário, relativamente alto, dificultava a criação de um movimento operário atuante. O clima amistoso entre empregados e patrões nas indústrias era semelhante ao que ocorria nas lavouras, dificultando a criação de uma consciência de classe (FURTADO, 2013).

A consequência imediata deste processo de industrialização foi uma urbanização que favoreceu o surgimento do populismo na política brasileira, impossibilitando o surgimento de uma classe política comprometida com o desenvolvimento do país em moldes modernizadores. A estrutura política decorrente deste processo beneficiou uma classe dirigente tradicional; da mesma maneira a estrutura política era aliada a um sistema federativo centralizador, responsável por administrar uma grande extensão territorial do país, motivo que agravava o patrimonialismo e beneficiava os grandes latifundiários:

A luta entre os chefes executivos, submetidos à permanente pressão das massas, com as quais realizam o pacto eleitoral, e o Congresso, onde se concentra o poder das classes dirigentes tradicionais, tem constituído uma constante da política brasileira nos anos recentes. Essa luta constitui apenas o aspecto externo mais visível do conflito interno profundo que vem traumatizando o processo político brasileiro. Assim, as pretensões “desenvolvimentistas” do poder executivo se traduzem em planos de obras públicas, metas de investimentos etc., que constituem um compromisso dos chefes com a massa. No Congresso, que habilmente assimilou a retórica do populismo, esses planos não enfrentam obstáculos maiores, sendo aprovados como simples ‘autorização de gastos’ (FURTADO, 2013, p. 203).

A análise de Furtado vinculava os problemas decorrentes de uma estrutura política e social à necessidade permanente de uma política de desenvolvimento que enfrentava uma série de desafios teóricos e práticos para se concretizar:

Pode-se afirmar que o desenvolvimento constitui a aspiração básica da sociedade brasileira de nossos dias. Essa aspiração se manifesta na forma de descontentamento generalizado em relação às precárias condições de vida que enfrenta a população do presente e, simultaneamente, através de uma atitude otimista com respeito à possibilidade de que o país possa superar essas condições e alcançar formas superiores de organização social. Todavia, essa

aspiração existe tão somente como força potencial, pois a sociedade brasileira não conseguiu, até o presente, criar um sistema de instituições com base nas quais o poder político possa ser exercido para traduzir em projetos operacionais as aspirações básicas da coletividade (FURTADO, 2013, p. 205).

Podemos dizer que o pensamento de Celso Furtado continua atual. Os temas e problemas destacados pelo autor são característicos de algumas das nossas dificuldades contemporâneas. Nesse momento, a sociedade brasileira necessita de uma política de desenvolvimento regional que de fato consiga solucionar os dilemas assimétricos de nosso federalismo e das distorções de renda e de oportunidade que permeiam as diferentes regiões brasileiras.

5. Conclusão

Procuramos, neste trabalho, realizar algumas ponderações sobre o lugar do desenvolvimento regional nas obras de Celso Furtado, destacando a sua atuação para o nascimento da SUDENE, no Nordeste. Poderíamos ter selecionado diversas outras obras, mas acreditamos que para o escopo deste trabalho, as que foram analisadas conseguiram cumprir com o seu papel. Neste sentido, priorizamos uma rápida análise de três obras: *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, *A Fantasia Desfeita e Essencial*, livro que foi organizado em 2013 por Rosa Freire D'Aguiar e que contém uma série de textos de Furtado.

Cabe destacar que, para pensarmos o nascimento da SUDENE é fundamental remontar aos anos 50, momento oportuno pela efervescência promovida pelas iniciativas políticas de Juscelino Kubitschek, o qual decidiu pela inserção dos temas regionais em sua agenda governamental, convocando Furtado para comandar o GTDN e posteriormente a SUDENE; naquele momento, Kubitschek realizava uma escolha clara, de implementar os propósitos da CEPAL em países com características de dependência econômica, como o Brasil. Partir dos pressupostos cepalinos para interpretar o Brasil é, também considerar que a industrialização brasileira estava imersa nesta lógica de dependência capitalista, e, portanto, que apresentava alguns déficits importantes, cujos desdobramentos modificariam até mesmo o sistema político.

Todavia, podemos então corroborar o pressuposto de que tanto *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (1967), quanto as obras posteriores, contém a preocupação básica de Furtado no que concerne a criação da SUDENE, cujo nascimento foi facilitado pelas condições de infraestrutura e, sobretudo pelas correntes intelectuais existentes, pois havia uma necessidade premente de repensar o próprio papel do Estado brasileiro na condução deste novo processo de industrialização. Neste sentido, Furtado atuou não apenas como um grande intelectual, mas sobretudo, como um *policy maker*,

articulando os governadores de estado, atores políticos importantes na correlação de forças políticas então existentes, caracterizadas pelos interesses localistas de grupos políticos elitistas da sociedade nordestina.

Após a decadência da SUDENE e do enfraquecimento de seu protagonismo na condução dos interesses regionais, no período mais recente, podemos adotar como um marco divisório importante, a Constituição de 1988. Podemos apontar três fatores marcantes deste período: o primeiro deles é a grande descentralização ocorrida, que maximizou a importância de estados e municípios como atores privilegiados do desenvolvimento regional, retirando a importância da figura do governo central.

Um segundo fator associado à Constituição de 1988 no que tange a questão regional reside nas prerrogativas constitucionais que reservam 3% do Imposto de Renda, a ser repassado automaticamente às regiões menos desenvolvidas, através dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Este repasse tem dois sentidos que devem ser considerados: o primeiro deles é a grande inovação do reconhecimento das assimetrias regionais, com a injeção de recursos financeiros para as regiões menos favorecidas; entretanto, em decorrência de tais transferências financeiras, há uma maior dificuldade de promoção de ações cooperativas entre os estados e municípios na promoção de programas e políticas verdadeiramente regionais, de modelo *bottom-up*. Perde-se, em grande medida, tentativas de organização regional oriundas dos anseios da própria sociedade.

Um terceiro ponto a ser considerado no período mais recente é que, ao lado dos Fundos Constitucionais, o Ministério da Integração Nacional confeccionou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que teve duas edições. Apesar de necessitar de alguns ajustes, especialmente no escopo dos objetivos e metas, bem como nas escalas de atuação, a PNDR é um direcionamento importante para o entendimento dos problemas regionais na atualidade.

O fato é que apesar de a obra furtadiana ter relevância na atualidade, as propostas do presente não se coadunam com as de outrora. A partir dos anos 90, uma nova concepção de desenvolvimento regional foi elaborada, considerando o meio ambiente e a ecologia como grandes pontos a serem preservados nos programas regionais. Concomitantemente, a SUDENE perdeu sua intensidade de ação, especialmente no que concerne à capacidade de atuar como instância de coordenação federativa no Nordeste e de deliberação de políticas.

Embora com a ressalva de que nossa conclusão não se esgota neste trabalho, de maneira preliminar, podemos destacar que as propostas de desenvolvimento existentes atualmente afastaram-se, sobremaneira, dos pressupostos de Celso Furtado. Tal fato também nos permite concluir que, afora esta constatação, a retomada de suas obras e de

suas preocupações com as assimetrias federativas são urgentes, dado que estas últimas agudizam-se, paulatinamente.

Referências

ALBUQUERQUE, R. C.; CAVALCANTI, C. V. *Desenvolvimento regional no Brasil*, Brasília, IPEA, 1978.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro – o ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *Dados* [online]. 2004, vol.47, n.1, p. 49-84.

CARVALHO, O. *Desenvolvimento regional: um problema político*. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, 333p.

COHN, A. *Crise regional e planejamento. O processo de criação da SUDENE*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.170 p.

D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Essencial*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

FAORO, R. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Editora Ática, 1994.

FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1984.

_____. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

_____. *A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE*. São Paulo. *Digesto Econômico*. Ano XX, n.º 168, 1962.

_____. *A operação Nordeste*. *Textos brasileiros de Economia*. Rio de Janeiro, 1959.

_____. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 2 ed.

_____. *Celso Furtado entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

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

_____. Discurso comemorativo aos 40 anos de atuação da SUDENE. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste. Recife: SUDENE, 2000.

_____. Elegia para uma (Re)ligião. SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

_____. Entrevista a Maria da Conceição Tavares. Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

_____. Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão nº 1229).

_____. O Brasil Pós-Milagre. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. São Paulo: Revista de Economia e Política, vol. 4, n. 3, 1984.

_____. Política de Desenvolvimento Regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, HIPÓLITA. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

FURTADO, C. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Essencial*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

FURTADO, R. F. D'Aguiar. A batalha da SUDENE. In: *Arquivos Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GOMES, A. C. *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, CPPOC, 1991.

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Braziliense, 1982.

LESSA, R. Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil. In: *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 82, 2011, p. 17-60.

LIMA, M. C. O Conselho Deliberativo da SUDENE (1959-1964). In: Furtado, C. (1920-2004). *O Nordeste e a saga da SUDENE – 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009.

MONTEIRO NETO, A. *Desenvolvimento regional em Crise: políticas econômicas e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90*. 299 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2005.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense, 1975. (Seleções Cebrap 1).

TAVARES, M. C.; ANDRADE, M. C.; PEREIRA, R. R. *Seca e Poder – Entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

THEODORO, M. *Entrevista com Celso Furtado*. Brasília, 2007.

VIDAL, F. C. B. *Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2001