

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A QUESTÃO REGIONAL DO NORDESTE PARA
CELSO FURTADO: DA FORMAÇÃO ECONÔMICA À
CRIAÇÃO DA SUDENE**

LETÍCIA DAS CHAGAS FARIAS
matrícula nº: 113208668

SETEMBRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A QUESTÃO REGIONAL DO NORDESTE PARA
CELSO FURTADO: DA FORMAÇÃO ECONÔMICA À
CRIAÇÃO DA SUDENE**

ORIENTADOR: Wilson Vieira

SETEMBRO 2019

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

Dedico esse trabalho aos meus pais,
Teresinha (Teresa) e Manoel (Sousa),
por serem meu alicerce e minha inspiração na vida.
Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

A jornada como estudante do curso de Ciências Econômicas na UFRJ foi algo muito enriquecedor na minha vida. Todo o processo e a conclusão desse trabalho não seriam possíveis sem o apoio, a ajuda e compreensão de muitas pessoas que estiveram comigo – no início, meio e fim – e com quem sempre serei grata.

Primeiro quero agradecer ao meu orientador, Wilson Vieira, por toda a ajuda na construção desse trabalho, pela paciência e compreensão e principalmente pelo esforço na reta final. Muito obrigada!

Agradeço aos meus pais, Manoel e Teresinha, por todo o apoio durante a graduação e na minha vida como um todo. Eu não seria nada do que eu sou hoje sem o amor, apoio, carinho e tudo que pais maravilhosos como vocês me deram. Todo o esforço que vocês fizeram na vida me inspira para que eu seja alguém melhor e me dá forças para que eu corra atrás dos meus objetivos.

Aos meus amigos, muito obrigada pelo apoio, momentos de diversão, de ombro amigo, de incentivo, puxões de orelha... Alguns estiveram comigo desde o começo dessa jornada, outros vieram no meio e no final, mas todos foram e são essenciais na minha vida. Agradeço em especial a Jacque e a Bia Maciel que viveram esse momento mais de perto comigo e me ajudaram em ocasiões que eu mesma não acreditava em mim, vocês duas são tudo o que uma amiga precisa. Obrigada por não desistirem de mim.

Alguns parentes sempre torceram muito pelo meu sucesso, desde que eu aprendi a ler e me acompanham desde então, em especial a minha Tia Isabel e minha irmã Mariana. A vocês muito obrigada por toda torcida e ajuda.

Agradeço aos funcionários da cantina do IE – Sinézio, China, Marinho, Claudinha - por toda a alegria e simpatia em qualquer horário, fosse de manhã, de tarde, de noite. Vocês e o cafezinho fizeram a minha graduação mais feliz e menos sonolenta.

Por último, quero deixar meu agradecimento não só aos docentes do Instituto de Economia da UFRJ, mas para todos aqueles que passaram na minha vida. A escola/universidade é o nosso principal meio social durante muito tempo, construímos amizades e caráter, adquirimos nosso conhecimento e sem vocês nada disso seria possível. Dou muito valor aos professores que passaram na minha vida e me ensinaram muito. Muito obrigada por não desistirem do nosso país e do nosso futuro.

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar o subdesenvolvimento regional do Nordeste a partir da visão de Celso Furtado. O texto analisa a trajetória econômica da região desde a sua formação no século XVI, até a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959. Para isso, foi utilizada a obra e registros da atuação de Celso Furtado, conjuntamente a outros autores que realizaram análises sobre os períodos econômicos citados.

Primeiro é analisada a instauração do complexo econômico nordestino de produção de açúcar no século XVI, e posteriormente como surgiu a economia de subsistência focada na pecuária no século seguinte, que perduraram na economia da região durante os séculos seguintes. A situação econômica durante o século XIX e início do século XX também tem destaque no texto, principalmente em relação à visão da seca como a causa do subdesenvolvimento da região e o desenvolvimento de políticas de combate a essa questão. Por último, são detalhadas as políticas econômicas para o Nordeste anteriores à criação da Sudene e é trazida a análise e discussão que culminaram na criação do órgão.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Gráfico 1 – Indústrias 1907 - 1939

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Distribuição populacional e do crescimento da renda per capita 1841-50
Tabela 2 Unidades Industriais no Brasil 1907
Tabela 3 Renda per capita 1948-56

LISTA DE SIGLAS

BNB Banco do Nordeste
BNDE Banco Nacional e Desenvolvimento Econômico
CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CODENO Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
DNOCS Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FEB Formação Econômica do Brasil
GTDN Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAA Instituto do Açúcar e do Alcool
IFOCS Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IOCS Inspetoria de Obras Contra as Secas
PND Plano Nacional de Desenvolvimento
SUDENE Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UPDEN Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. A CONSTRUÇÃO DO NORDESTE: A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO SÉCULO XVI ATÉ A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX	11
1.1 Raízes da economia nordestina: da prosperidade da economia açucareira à grande seca do século XIX.....	11
1.2 Cinquenta anos de imobilidade: o nordeste das secas e do subdesenvolvimento	18
2. A DÉCADA PRÉ-SUDENE: OS ANOS 1950 E AS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE.....	24
2.1 Os primeiros anos da década de 1950: o início do planejamento para o nordeste	24
2.2 O governo Juscelino Kubitschek pré-sudene	27
3. O PLANEJAMENTO PARA O NORDESTE: A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE E A CRIAÇÃO DA SUDENE.....	30
3.1 A base para a teoria do subdesenvolvimento do nordeste para Celso Furtado	30
3.2 O planejamento para o nordeste e a criação da SUDENE	31
3.2.1 A análise de Celso Furtado no GTDN	32
3.2.2 O plano de ação proposto por Celso Furtado	37
3.2.3 A criação da Sudene	38
3.3 Críticas à leitura de Celso Furtado ao planejamento proposto pela SUDENE	39
4. A ATUAÇÃO DA SUDENE DA SUA CRIAÇÃO AO GOLPE DE 1964	41
4.1 Os primeiros planos diretores e a efetividade do órgão nos primeiros anos.....	41
4.2 O golpe de 1964 e a ruptura do planejamento regional	44
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

INTRODUÇÃO

O subdesenvolvimento do Nordeste pode ser analisado através de diferentes óticas ao longo da sua trajetória econômica. Celso Furtado foi um dos autores que mais abordou o tema durante a sua vida em diversas obras, documentos e em sua atuação política. Dentre toda a atuação do economista, o diagnóstico socioeconômico sobre a região e a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foram – talvez- as ações mais relevantes para a tentativa de desenvolvimento regional.

A criação da Sudene teve sua origem no contexto econômico da década de 1950, porém, a questão regional tem suas raízes ainda na formação econômica do Brasil e do Nordeste, por meio da economia da economia agrária de exportação do açúcar. A produção canavieira em seu período de maior produtividade possuía grandes fluxos de renda, mas que não geraram o processo de investimento do capital na região. A concentração da renda na classe detentora do capital – os senhores de engenho – e a ausência de mão de obra assalariada, devido ao uso da mão de obra escrava, foram os principais fatores que impediram a existência de geração de renda e capital na região. Ainda no auge da demanda pelo açúcar, a produção passou a deslocar-se para áreas mais afastadas do litoral e menos produtivas. Posteriormente, a expansão da fronteira agrícola, a diminuição da demanda e a concentração demográfica originaram a pecuária de subsistência no século XVII.

A atividade da pecuária no semiárido nordestino era algo muito peculiar, porque mesmo com a baixa produtividade, ela conseguia se autorreproduzir e permanecer como a principal atividade econômica na região. Com o passar dos anos, foram formados latifúndios pecuários no semiárido que abrigavam grande parte da mão de obra local, mas não possuíam capacidade de gerar renda. As duas atividades econômicas citadas juntamente a produção de xerófilas, principalmente de algodão mocó, continuariam os principais elementos da economia nordestina até a análise realizada em 1959 por Celso Furtado, que deu origem à criação da Sudene.

Antes da segunda metade do século XX, a economia do Nordeste passou por poucas transformações. Em meados do século XIX, passou-se a associar a seca como a causadora do atraso econômico da região. Como consequência foram adotadas políticas de combate às secas por meio de órgãos federais, que implementaram na região açudes e sistemas de irrigação. Porém, as políticas e as estruturas criadas não surtiram efeito para a resolução da problemática nordestina. Outros elementos corroboraram para o

subdesenvolvimento regional analisado na segunda metade da década de 1950, como o processo de industrialização do Sudeste, com ênfase do estado de São Paulo, que teve início nos anos de 1930. E a relação interregional instituída entre o Nordeste e o Centro-Sul com a industrialização.

Foi baseado em todos os aspectos apresentados que Celso Furtado realizou sua análise que deu origem à Sudene, no final da década de 1950. A criação da autarquia foi além de um marco, algo inovador para a forma como a política econômica e o planejamento regional eram realizados. Também foi uma mudança da visão das causas do subdesenvolvimento, sempre creditado à problemática da seca. E é com base nisso que esse trabalho busca analisar a problemática do Nordeste e a origem da Sudene, a partir dos fundamentos de Celso Furtado e autores que analisaram a sua obra e atuação. A análise é estendida até o período do pós-Golpe de 1964, onde é abordado o papel da Sudene ao final da década de 1960 até o início do decênio seguinte, quando ocorre uma ruptura em relação ao pensamento de Furtado.

1. A CONSTRUÇÃO DO NORDESTE: A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO SÉCULO XVI ATÉ A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

1.1 Raízes da economia nordestina: da prosperidade da economia açucareira à grande seca do século XIX

O subdesenvolvimento econômico do Nordeste foi um dos principais objetos de estudo e análise de Celso Furtado, estando presente como destaque em obras de diversos autores que estudam a formação econômica do Brasil e o seu desenvolvimento.

Ao longo da obra *Formação Econômica do Brasil* (FEB) de Celso Furtado são apresentados os pilares da economia nordestina e as suas características socioeconômicas mais fundamentais. As atividades econômicas da região foram originadas no século XVI, com o início da cultura da cana-de-açúcar, se perpetuando até o século XX, período que este trabalho pretende abordar com mais profundidade ao longo de seu desenvolvimento. A literatura econômica - através de autores como Francisco de Oliveira, Wilson Cano, Maria da Conceição Tavares, entre outros - evidencia a importância da obra de Furtado para a compreensão da formação do chamado complexo econômico nordestino no início da colônia e para o entendimento do subdesenvolvimento da região no século passado, que passará a ser debatido como algo estrutural a partir da década de 1950. É nesse período que foram iniciados debates de como a economia nordestina poderia se desenvolver, e foi através de órgãos públicos como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que começou a ser desenvolvido um planejamento econômico para a região com viés voltado para as suas questões estruturais.

Para entender o Nordeste da primeira metade do século XX, é preciso voltar ao tempo e analisar as suas raízes econômicas que se perpetuaram ao longo do tempo, pois é no período colonial que as principais causas do subdesenvolvimento da região se estruturaram. A formação econômica da região foi caracterizada pela demanda externa do produto gerado (a cana de açúcar) concentração de terra e renda. A concentração dos meios de produção é tida como o principal fator que impossibilitou a existência de um sistema monetário e econômico desenvolvido na região.

É na segunda parte do FEB que Celso Furtado discorre sobre a formação econômica estrutural que foi iniciada com a instalação do complexo açucareiro no litoral nordestino. O

cultivo agrícola foi implementado através do esforço da Metrópole em desenvolver uma atividade econômica na colônia. Inicialmente, os indígenas foram a principal força de trabalho alocada na produção de açúcar, mas foi através do trabalho escravo que a produção viria a se desenvolver. Assim como discorreu Furtado (2007, p.77):

O fato que desde o começo da colonização algumas comunidades se hajam especializado na captura de escravos indígenas põe em evidência a importância da mão-de-obra nativa na etapa inicial de instalação da colônia. No processo de acumulação de riqueza quase sempre o esforço inicial é relativamente o maior. A mão-de-obra africana chegou para a expansão do empreendimento, que já estava instalada. É quando a rentabilidade do negócio está assegurada que entram em cena, na escala necessária, os escravos africanos: base de um sistema de produção mais eficiente e mais densamente capitalizado.

Durante o século XVI a produção de açúcar passou a principal atividade econômica da colônia. Ao final do século o montante produzido ultrapassava a meta projetada pela metrópole, sendo a mais importante atividade econômica. Com o crescimento exponencial dos ganhos e da produção do açúcar, ocorreu uma especialização pelo cultivo da *commodity* no Nordeste. A forma como a geração de renda da cana-de-açúcar foi estruturada inicialmente levará ao surgimento de características que se perpetuarão na economia nordestina ao longo dos séculos seguintes. Primeiramente, é preciso caracterizar a atividade econômica da cana-de-açúcar. Todo o processo produtivo estava concentrado nos engenhos, assim como a renda. Segundo Furtado (2007), 90% da renda gerada estava alocada nos engenhos ou em posse de seus proprietários. Dessa forma, é possível concluir que o fluxo da renda no Nordeste era quase em sua totalidade dependente do fluxo de produção da cana.

A produção de açúcar chegou a representar 65% da renda da colônia durante o seu período mais próspero de produção (FURTADO, 2007). Essa concentração é o que posteriormente irá originar o complexo nordestino. Essa região econômica viria a ter características singulares em relação aos processos de geração e distribuição de renda, e de acumulação do capital. Apesar de todo o crescimento da produção e do montante gerado pelo açúcar, não houve o desenvolvimento de outras atividades econômicas. A inexistência de uma forma de distribuir a renda para outros setores e outras classes sociais que não fossem a dos próprios senhores de engenho, levaram a essa situação.

Como o capital produtivo e conseqüentemente a renda gerada pela atividade produtiva estavam concentrados sobre a detenção de um grupo socioeconômico específico, era através do dispêndio da renda e da alocação de capital que a economia poderia se diversificar.

Um dos aspectos mais importantes da constituição da geração de renda do açúcar é o uso de mão de obra escrava como quase a totalidade da força de trabalho. A ausência de trabalho assalariado é uma das principais causas para a concentração da renda dos senhores de engenho e conseqüentemente para a ausência de um fluxo monetário além da economia canavieira. Como não existia população com renda para dispêndio, era inexistente o fluxo monetário propulsor que a economia precisava para se desenvolver em outras atividades.

Da mesma forma que no século anterior, o fluxo da renda do Nordeste durante o século XVII teve a produção de açúcar como seu principal componente. A estrutura de poder aquisitivo permaneceu concentrada com os senhores de engenhos. Os gastos dessa parcela da população eram voltados para a manutenção e produção de seus engenhos. O consumo residual era voltado para a aquisição de bens importados, o que impossibilitou a formação de atividades manufatureiras internas. Com exceção de atividades econômicas voltadas para o consumo de subsistência, não houve a propulsão de atividades que pudessem expandir a geração de renda no Nordeste entre diferentes atores e classes sociais. A inexistência do encadeamento¹ da renda internamente atrofiou a economia marginal à produção do açúcar, impossibilitando a coexistência de crescimento demográfico, decorrente da expansão dos engenhos, e crescimento econômico.

Dado o volume da renda durante a prosperidade do ciclo da cana de açúcar, entende-se que se os bens de consumo com maior valor agregado tivessem tido algum tipo de demanda ou incentivos voltados para a produção interna, poderia ter se formado uma economia adjacente ao açúcar com um certo grau de tecnologia, ao contrário da economia regional de subsistência do entorno. Porém, na visão de quem possuía a renda para o investimento em capital, isso seria algo desfavorável. Cabe ressaltar também que por mais que houvesse alto rendimento, a atividade açucareira era quase em sua totalidade voltada para os interesses de cunho exportador-importador da metrópole, que através de seus acordos comerciais, exportava a produção da colônia e incentivava a importação de bens de consumo produzidos por esses países.

O negócio do açúcar tinha alta rentabilidade e em contrapartida, outras atividades econômicas que poderiam ter sido desenvolvidas concomitantemente, não possuíam potencial de renda similar, isso explica a ausência de investimento nelas. Essa questão levou à tendência de especialização do cultivo da cana, sendo o abastecimento da economia no Nordeste realizado através de bens importados. A dinâmica do consumo foi mantida ao longo dos séculos seguintes

¹ O encadeamento da renda pode ser tido como um processo em que a renda de determinada atividade proporciona a existência e o desenvolvimento de outras atividades produtivas.

com diferentes características. No século XX, as trocas entre mercado exterior e interno, deram lugar às importações inter-regionais, onde o Sudeste passaria a abastecer o Nordeste, da mesma forma que no século XVI era abastecido pelos produtos externos.

A especialização no cultivo da cana-de-açúcar e a sua expansão produtiva e territorial culminaram no aumento demográfico da região Nordeste. Foi através desses fatores que surgiu a segunda atividade econômica da região, a pecuária. Essa era voltada para o abastecimento da primeira atividade através da carne, mas também desenvolveu a oferta do couro bovino. As duas atividades estavam interligadas, pois a pecuária surge através da indução da produção do açúcar pelo abastecimento. Porém, as duas possuíam características socioeconômicas distintas que foram acentuadas ao longo dos anos.

Desde o seu surgimento, a pecuária passou a absorver um alto montante de mão-de-obra, pois a sua estruturação não dependia de grandes investimentos, o que foi essencial para a alta disseminação entre os colonos sem capital, e conseqüentemente para a expansão da oferta. Durante os séculos XVI e XVII, com a expansão da ocupação territorial litorânea da produção de açúcar, a pecuária deslocou-se do litoral para áreas do interior, aumentando seu custo de produção² e diminuindo o retorno que já era baixo. Uma das principais questões associadas à atividade era a ausência da capacidade de promover a autopropulsão econômica, de expandir sua renda para outros setores, em contraposição à capacidade e possibilidade que o açúcar teve.

Com a diminuição da demanda e dos preços do açúcar no mercado externo, o complexo nordestino começou a entrar em um período de decadência no século XVIII. Apesar de não terem ocorrido mudanças estruturais no curto prazo, foi a partir desse período que a dinâmica econômica do Nordeste passou por transformações que trouxeram características estruturais que permaneceriam ainda no século XX. Posteriormente, a queda na demanda levou à diminuição da capacidade produtiva do açúcar, uma vez que ela dependia da geração de renda para se reproduzir³. A questão da dependência do fluxo da renda para a produção, era uma das principais diferenças entre essa atividade e a pecuária, que se desenvolvia através da absorção da capacidade ociosa da produção canavieira. Outras pequenas atividades pouco desenvolvidas foram interrompidas pela derrocada do açúcar, porque dependiam do fluxo da renda da atividade para a sua existência.

² A expansão da pecuária para o interior aumentava consideravelmente o custo de deslocamento dos produtos até o mercado consumidor. Não havia forma de repassar o excedente do custo para o preço de venda, o que provocou a diminuição da rentabilidade do negócio.

³ A produção de açúcar precisava de investimentos em capital para a sua manutenção, tais como instalações e mão-de-obra escrava. A diminuição da renda, diminuiu o valor disponível para a manutenção da produtividade.

Ao longo do século XVIII a pecuária se expandiu na região Nordeste. O início da expansão está ligado com o declínio do açúcar que causou a migração de parte da sua mão de obra para a atividade adjacente na região. A pecuária era caracterizada como uma atividade de baixa geração de renda e rentabilidade e que tinha alta capacidade de se autorreproduzir, uma vez que o animal necessitava apenas de vegetação e espaço para procriar. O principal produto de comercialização era o couro e ela também servia para abastecer a população, sendo essa a sua principal característica, a subsistência. Em pouco tempo, a pecuária se transformou em uma das principais atividades econômicas em concentração de mão de obra da região. A concentração ocorria porque eram muito escassas as opções de atividades produtivas e a mesma teve capacidade de absorver a capacidade ociosa da produção canavieira. Apesar de grande parte do contingente de mão de obra estivesse alocado na atividade, a ausência da geração de renda levou a incapacidade da ocorrência de um encadeamento produtivo para outras atividades que poderiam gerar mais renda.

A forma como a economia nordestina se estruturou no século XVIII, com baixa produtividade do açúcar e com a expansão da pecuária como uma atividade de subsistência, levou ao atrofiamiento econômico da região no período. Não ocorreu nenhum tipo de desenvolvimento econômico. A economia retrocedeu devido à perda de produtividade e de nível tecnológico, a renda passou a ser de subsistência através da pecuária. A estrutura econômica do Nordeste com a pecuária de subsistência e a agricultura de exportação, teve mudanças ao longo do tempo, mas o seu cerne produtivo se manteve o mesmo até meados do século XX.

O momento mais crítico da economia do Nordeste durou do declínio do açúcar até a primeira metade do século XIX, quando a produção açucareira voltou a prosperar e também se desenvolveu a plantação de algodão. Apesar da condição de baixa renda, houve crescimento populacional e expansão das áreas ocupadas pela população. Isso ocorreu porque a pecuária, como a atividade que absorveu grande parte da população, era uma atividade de subsistência. Ou seja, a própria atividade econômica supria as necessidades básicas da população e, como ela se reproduzia, pode estabelecer meios para que a população inserida nela também aumentasse. Esse período pode ser tido como a época da formação socioeconômica da região, que trará as características mais substanciais para entender o panorama econômico que será analisado no século XX (cf. FURTADO, 2007).

O início do século XIX é marcado pelo aumento da demanda externa do açúcar, o que levou a retomada da atividade que havia permanecido atrofiada no século anterior. Ocorreu a

migração da mão de obra da pecuária para o açúcar. A primeira servia como um estoque de trabalho para a segunda. Quando havia demanda externa pelo açúcar a concentração do trabalho na pecuária diminuía, quando não, a concentração aumentava. Embora a quantidade da produção tenha aumentado, os preços não subiram da mesma forma. Os registros apontam que no início do século a demanda chegou a 100.000 toneladas, porém o preço era de 30 libras por tonelada, muito abaixo das 120 libras do início do século XVII (FURTADO, 2007).

Na primeira metade do século, o algodão também passou a ser uma das principais atividades no Nordeste, impulsionado pela demanda externa do produto pela Inglaterra, a partir da Primeira Revolução Industrial no final do século XVIII. A introdução do algodão trouxe algumas mudanças para a dinâmica da economia, que deixou de ser exclusivamente voltada para o açúcar e pecuária, formando um polo não-agrário-açucareiro, que teve foco nos estados do Maranhão e Ceará.

O algodão era produzido através do modo de produção latifúndio-minifúndio, onde ele era plantado de forma extensiva por vários pequenos produtores. Esses produtores, os meeiros, produziam e davam o produto para os donos da terra, que repassavam o valor descontado pelo uso da terra para eles. Essa forma de produção na estrutura econômica da região se assemelhava com a pecuária de subsistência.

O fazendeiro em sua ideologia, “dá” a terra de graça para os seus moradores. Aparece agora o algodão, nos vastos espaços do sertão nordestino, onde a pecuária extensiva reinara soberana durante séculos, vai se combinar com a própria pecuária e com as “culturas de subsistência” na estrutura peculiar, típica, do latifúndio-minifúndio (OLIVEIRA, 1977, p.49).

Assim como no caso do açúcar, a demanda do algodão era exógena. O preço e o modo de produção eram determinados pelo mercado internacional. Isso contribuiu para que não houvesse interesse ao desenvolvimento de atividades com maior especialização tecnológica, como a instauração de manufaturas que abastecessem o mercado interno. Para o capital estrangeiro não era vantajoso o desenvolvimento de atividades que melhorassem a produtividade. A divisão social do trabalho permaneceu a mesma, um quase campesinato.

Tirando o foco da região Nordeste no século XIX, a economia brasileira se pautou em um novo fator dinâmico, o café, que se tornou o principal produto de exportação do país. A produção era concentrada no Centro-Sul, que abrangia o Sudeste, Sul e da região Central do Brasil. Essa foi a área que concentrou o fluxo financeiro e os esforços de desenvolvimento econômico posteriormente, o que negligenciou outras áreas do país, como o Norte e o Nordeste.

Os números demográficos e de renda de parte da segunda metade do século demonstram a desigualdade entre regiões que já havia se estruturado.

Tabela 1 - Distribuição populacional e do crescimento da renda per capita 1841-50

Região	% da população do país	Taxa de crescimento da população	Taxa de crescimento da renda per capita
Nordeste	35%	1,2	-0,6
Bahia	13%	1,5	0,0
Sul	9%	3,0	1,0
Centro	40%	2,2	2,3
Amazônia	3%	2,6	6,2
Total	100%	2,0	1,5

Fonte: FURTADO, 2007, p. 215

A Bahia na época era considerada uma economia à parte do Nordeste por parte do seu território apresentar características climáticas distintas do restante da região, apesar da heterogeneidade climática de todo o território nordestino. Mesmo assim, analisando os dados, é possível notar que o crescimento populacional não veio acompanhado de maior produtividade e nem de renda. O Centro-Sul nesse período vivia a prosperidade do café e de certa forma a renda começava a escoar para outras atividades, até mesmo para a pecuária sulista. Chama atenção o crescimento da renda na Amazônia. Este ocasionado pelo *boom* da extração da borracha.

Nas últimas décadas do período tanto o cultivo do algodão, prejudicado pela concorrência externa principalmente com os Estados Unidos, quanto o açúcar, tiveram quedas no preço. É possível afirmar que a economia nordestina voltou para a situação em que se encontrava no final do século XVIII, em estado de atrofiamento, tendo como principais geradores de renda atividades que não permitiam o desenvolvimento econômico da região, como a pecuária de subsistência e a agricultura de exportação que no momento tinha baixa rentabilidade. Cabe ressaltar, que com a abolição da escravatura não houve a absorção da mão

de obra para atividades que gerassem renda, levando maior contingente populacional à subsistência.

Ao final do século XIX, durante 1877-79, ocorreu a primeira grande seca⁴ determinante para o panorama socioeconômico do Nordeste. Foi através desse acontecimento climático que a seca passou a ser vista como um problema, e um dos possíveis causadores do subdesenvolvimento econômico da região. A baixa produtividade passaria a ser associada posteriormente às questões climáticas. Em 1877 foram iniciados mapeamentos de como a falta de água atingia a região e como esse quadro poderia ser revertido. As primeiras políticas públicas hídricas começaram a ser desenvolvidas nos anos finais desse século, e teriam continuidade e maior expressividade no século XX.

1.2 Cinquenta anos de imobilidade: o nordeste das secas e do subdesenvolvimento

A grande seca de 1877-79 é tida como um marco na mudança das políticas públicas e da atuação das autoridades em relação ao Nordeste. Isso ocorreu porque as consequências desse período de estiagem foram muito mais drásticas do que em períodos anteriores semelhantes. Houve drástica redução da renda nas áreas mais atingidas, aumento na taxa de mortalidade. Foi nesse contexto que se iniciou o êxodo da região, o que viria a ser uma das principais características socioeconômicas da região ao longo do século XX em períodos de seca. O processo que foi iniciado com o período de seca citada foi descrito por Cano (2018, p.31)

Em situações de secas breves e pouco intensas, o regime de precipitação e a estrutura de acumulação de água (em açudes, por exemplo) permitem a sustentação de três atividades, porém com menor rendimento: a policultura alimentar, as xerófilas e o gado. Contudo, quando a seca é mais intensa e mais longa, os grandes proprietários preservam seu gado com seus açudes ou mudando-o para espaços regionais mais amenos (vales e marchas úmidas, por exemplo), mas a agricultura alimentar plantada no latifúndio (em parceria) ou a pequena produção de subsistência não resistem, ocorrendo forte redução na produção local de alimentos e grandes perdas para os pequenos produtores. Passam a ocorrer, em síntese, a fome, o êxodo e a perda da pequena propriedade.

De 1877 até o início do século XX, foram desenvolvidos estudos e houve a formação de visões sobre a questão hidráulica e econômica do Nordeste brasileiro. Dentre as leituras sobre a seca, duas visões que corroboravam uma com a outra foram importantes para definir as

⁴ Existem registros de secas desde o século XVI. Porém, a seca de 1877 irá marcar uma mudança na forma que o fenômeno climático passou a ser visto pelas autoridades. Anteriormente os períodos de estiagem não foram tratados como questões socioeconômicas, como o período do final do século XIX passaria a ser tratado.

políticas socioeconômicas da região. A Viriato Medeiros analisou o problema nordestino como uma questão social em que o governo deveria intervir através de políticas públicas para atenuar as suas consequências. A outra visão de Henrique Beaurepaire-Rohan, apontava a mesma causa e o mesmo tipo de intervenção para a situação da região, uma das vias de atuação do governo era a perfuração de poços artesianos, que perduraria durante muitos anos. As ideias citadas irão permear todo o contexto político e econômico do Nordeste durante a primeira metade do século XX (cf CAMPOS, 2014).

O Nordeste subdesenvolvido devido ao problema hidráulico como vem sendo construído ao longo do texto resultou na criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS). O órgão que sofreria transformações posteriormente, foi criado em 1909, 30 anos após a primeira grande seca da região, e teve como intuito articular as políticas públicas a serem implantadas na região contra a escassez hídrica, tendo como principal foco, a criação de açudes. Da sua criação até 1915, as operações da inspetoria se resumiram à realização de estudos cartográficos e a pequenas obras hidráulicas. Essa atuação pode ser concebida como a primeira intervenção política do Estado contra a questão climática.

Ao mesmo tempo em que eram iniciadas as políticas públicas para o Nordeste através do IOCS, era iniciada a transição de uma economia rural sustentada pela produção agrícola para uma economia urbana industrializada. No início do século XX começou a ser desenvolvida a industrialização de caráter mais moderno em São Paulo, com foco no setor têxtil. Também começou a ocorrer o processo de urbanização das cidades, como uma forma de modernização não só econômica, mas também social. A estratégia de desenvolvimento teve foco inicial no Sudeste, principalmente no estado paulista. Esse foco é o que dará início posteriormente a região Centro-Sul que iria concentrar a maioria das indústrias e iria pautar o fluxo econômico no país.

Tabela 2 – Unidades Industriais no Brasil 1907

Região	Unidades industriais	Operários	Capital empregado	Valor da produção (Contos de Réis)
Centro	820	39.981	185.257	230.856
Nordeste	440	38.438	141.686	123.919
Norte	146	3.707	16.967	32.165
Sudeste	1.365	52.187	263.187	240.673
Sul	487	17.528	58.880	113.923

Total				
Geral	3.258	151.841	665.977	741.536

Fonte: Elaboração própria através de dados do IBGE (Censo de 1907)

Apesar de ainda não ser uma região em processo de industrialização, já é possível ver através dos dados de 1907, o quanto o Sudeste já se apresentava como a região com maior desenvolvimento industrial do país. A região possuía 39,52% do capital empregado em unidades industriais no Brasil e concentrava 32,46% do valor da produção. Em nível de comparação, a região Nordeste no mesmo período tinha 21,27% do capital empregado e 6,71% do valor da produção. Os dados demonstram como uma região começava a se desenvolver mais que a outra em relação a industrialização.

A ausência inicial do processo de modernização da economia nordestina pode ter diversas explicações e causas. Uma das questões principais foi a formação da economia da região. Cano (1977) ressaltou que o Nordeste se colocou em uma situação de reprodução natural das suas atividades econômicas em que não havia como se desenvolver. O autor junto com Furtado (2007), apontou que a ausência de urbanização também contribuiu para a região não ser o foco da industrialização no país. O problema estaria ligado à ausência de mão de obra urbana para a indústria e também de estrutura para a instauração de atividades econômicas adjacentes a fabril. Na época, dos nove estados da região, apenas as áreas de Recife e Salvador eram consideradas centros urbanos.

Da criação do IOCS até a Revolução de 1930, a economia do Nordeste permaneceu inalterada, assim como as políticas públicas para a região. Durante esse período, o IOCS passou por uma mudança de nome, passando a ser chamado de Instituto Federal Contra as Secas (IFOCS), em 1915. Apesar da mudança do nome, a atuação continuou se resumindo a estudos cartográficos e a pequenas obras hidráulicas na região, como a perfuração de poços artesianos. A partir de 1918 até 1930 o órgão sofreu com o corte de verbas, o que impossibilitou a ampliação da sua atuação.

Com a revolução de 1930, o Brasil começou a passar por transformações estruturais. A industrialização e transformações sociais que vinham se desenvolvendo nos primeiros anos do século, serão intensificadas a partir das políticas públicas implantadas pelo governo federal. Getúlio Vargas assume o poder com o ideal de construção de um Estado moderno e nacionalista. O Estado passaria a intervir em todas os âmbitos socioeconômicos do país, principalmente em

relação a industrialização do país, em que ele seria o agente que coordenaria o processo de desenvolvimento.

Antes do processo de industrialização no Brasil, a economia nordestina encontrava-se em um estado de imobilidade. A economia era baseada na plantação da cana-de-açúcar e na chamada produção algodoeira-pecuária. A última tinha como forma de produção o latifúndio-minifúndio onde o agricultor que produzia concedia parte da renda para o proprietário da terra, e vivia em uma forma de quase subsistência. Em relação à forma de produção da cana-de-açúcar, a mesma permanecia muito semelhante aos séculos anteriores, com a renda concentrada sobre a burguesia dona do capital.

A permanência do status-quo de períodos passados levou a manutenção de quase todas as características socioeconômicas da região. A principal delas além do modo produtivo, era a ausência da distribuição de renda para os trabalhadores. Diferentemente dos séculos passados, nesse momento a economia estava inserida em um contexto econômico capitalista, porém a organização da força de trabalho não estava dentro desse sistema, ela não era tida como uma mercadoria, não havia uma troca entre o capitalista e o trabalhador levando a ausência do excedente da renda entre as classes. Oliveira define essa situação como uma ausência de administração por parte da burguesia da região.

Enquanto o Estado voltava sua política e planejamento industrial para o Centro-Sul, com foco no Sudeste, para o Nordeste as políticas foram vinculadas as atividades já existentes e a continuidade das políticas contra as secas. Em 1933, foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) que tinha como função estruturar a produção de açúcar e álcool no país. A atuação do IAA se resumiu a ampliar o sistema produtivo da cana-de-açúcar para outras regiões e fortalecer a produção em São Paulo. No Nordeste foi mantido o modelo arcaico de produção, com a nova concorrência de outras regiões, o sistema produtivo ficou cada vez mais fragilizado. Na outra ponta da intervenção estatal no Nordeste, estavam as políticas públicas hidráulicas realizadas pelo IFOCS, que em 1945 passaria a se chamar DNOCS Departamento Nacional de Obras Contra Secas (DNOCS), que mantiveram o mesmo caráter das décadas anteriores.

O não planejamento e ausência da intervenção estatal nos problemas estruturais econômicos do Nordeste e o início de uma intervenção planejada no Centro-Sul com o intuito de modernização e industrialização dessa área, trouxeram como consequência o aumento da desigualdade econômica entre regiões:

No momento, pois, em que a expansão do sistema capitalista no Brasil tem seu locus na “região Sul comandada por São Paulo, o ciclo toma espacialmente a forma de destruição das

economias regionais, ou das “regiões”. Esse movimento dialético destrói para concentrar, e capta o excedente das outras “regiões” para centralizar o capital. (OLIVEIRA, 1977, p.76).

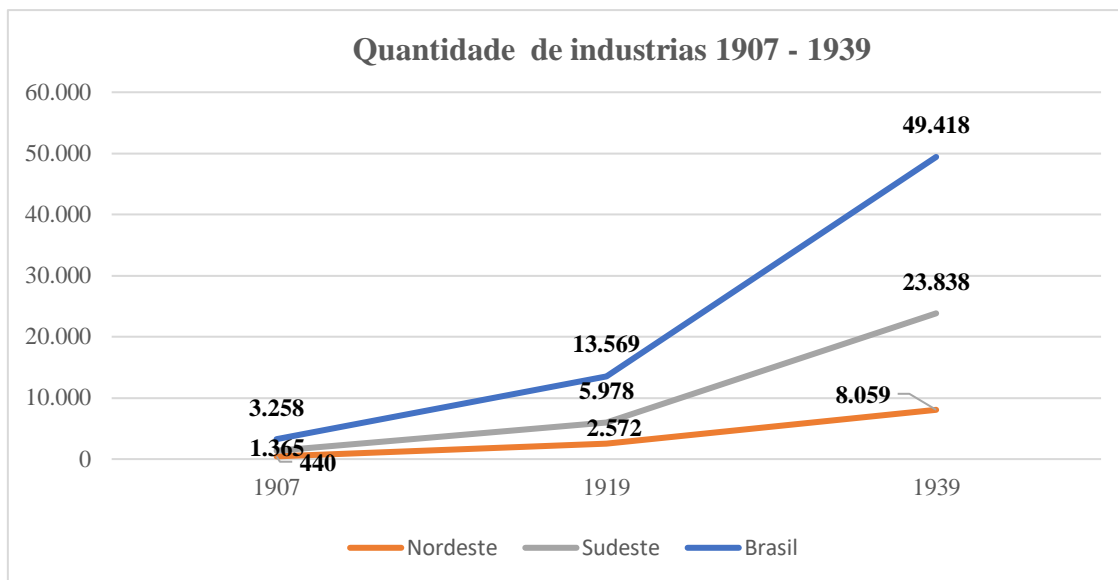
Para entendermos a situação das disparidades econômicas regionais no final da primeira metade do século XX, é preciso entender as intervenções do Estado no Centro-Sul e no Nordeste nos anos anteriores. No primeiro, a burguesia soube se estruturar para a nova etapa do capitalismo brasileiro. Ocorreu a formação da burguesia industrial e a manutenção da sua classe agrária. Dessa forma, havia uma classe social que pudesse sustentar o processo industrial a partir do auxílio do Estado. Também existia força de trabalho proveniente do êxodo rural para ser mão de obra industrial. O governo via um ambiente propício para a industrialização. Nesse processo, houve o estabelecimento das leis trabalhistas, o que levou a diferenças intersetoriais da renda, principalmente em relação ao trabalho rural. Começa a ocorrer a distribuição do excedente, que provoca o encadeamento da renda para outras atividades e setores nessa região. Dentro de todo esse contexto, o Estado agia como um “planejador” e intervencionista econômico tanto para a burguesia, quanto para os trabalhadores que ele conseguiu cooptar.

Contrariamente à sua atuação no Centro-Sul, o Estado no Nordeste não foi um estruturador do desenvolvimento da região. Sua atuação no mesmo período em que sustentava a nova fase do capitalismo brasileiro no Sudeste, foi a de continuar as políticas que ele já havia implantado, como a atuação do IAA e DNOCS. Oliveira (1977) justifica essa presença em dois aspectos fundamentais, a herança da formação estrutural da região e a expansão capitalista do Centro-Sul. A primeira estava ligada também ao comportamento da burguesia da região, que vivia em modo inerte, sem desenvolver outras atividades além da cana-de-açúcar e da produção algodoeira-pecuária.

O Estado agia indiretamente, ele não tinha um papel intervencionista, como no Centro-Sul. As políticas desenvolvidas pelo IAA levaram à manutenção do modelo arcaico da produção canavieira. E a atuação do DNOCS de obras hidráulicas, como foco na construção de açudes que beneficiavam propriedades privadas, beneficiou diretamente a burguesia algodoeira-pecuarista. Houve a proteção e manutenção das classes de poder enquanto o restante do país era industrializado. A não formação de mão-de-obra assalariada como no Centro-Sul, trouxe como consequência a manutenção da ausência do encadeamento da renda para a formação de outras atividades na região. A forma de acumulação das atividades econômicas impedia a formação de ganhos de produtividade, assim como mudanças no ganho qualitativo e quantitativo para os trabalhadores. Algo completamente oposto à relação entre o capital e o

trabalho nas áreas urbanas e industrializadas, em que ocorria mudanças qualitativas e quantitativas.

Gráfico 1 – Indústrias 1907 - 1939



Fonte: Elaboração própria através de dados do IBGE (Censo Industrial de 1907, 1920 e 1940)

Entre o início e o final da primeira metade do século o número de indústrias cresceu substancialmente em todo o Brasil, assim como mostra o gráfico. Em 1939, o Sudeste concentrava 48,24% das unidades industriais do país, contra 16,31% do Nordeste. A distribuição industrial levou a uma nova forma de relação socioeconômica entre as regiões. Além do êxodo populacional do Nordeste para o Sudeste, foi estabelecida uma relação de troca de produtos entre as regiões. As trocas realizadas com o exterior, passaram a ser entre as regiões brasileiras. O Nordeste fornecia parte dos produtos agropecuários e o Sudeste fornecia os produtos manufaturados. A relação entre as regiões acabou por perpetuar o sistema produtivo colonial nordestino e por ajudar a promover o desenvolvimento industrial do Centro-Sul.

Até o final da década da primeira metade do século XX, o que pode ser visto na economia nordestina foi a manutenção do seu estado de produção colonial, com a acentuação das suas principais características, enquanto parte do país iniciava uma nova etapa capitalista de produção com a industrialização. Foram mantidas todas as premissas econômicas iniciais, a burguesia oligárquica, os trabalhadores em um sistema pré-capitalista e colonial e o Estado sem planejamento para a região que atuava apenas de forma indireta. Pode-se definir esse período como anos de imobilidade para o Nordeste, que só teria uma tentativa de rompimento dessa inércia a partir da segunda metade desse século.

2. A DÉCADA PRÉ-SUDENE: OS ANOS 1950 E AS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

2.1 Os primeiros anos da década de 1950: o início do planejamento para o nordeste

A década de 1950 foi marcada por mudanças no governo e no planejamento para o desenvolvimento da economia brasileira. Durante o decênio, o país esteve sob o segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954), que havia assumido de forma democrática, e sob o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), este após o interregno Café Filho (1954-1956) que se seguiu após o suicídio de Vargas. Os dois governos tinham características distintas em relação ao planejamento econômico, porém, assemelharam-se por terem sido governos com caráter desenvolvimentista.

Para o período é importante entender o contexto internacional político e socioeconômico do início do decênio. O momento era pautado pelas consequências da Segunda Guerra Mundial e pela reestruturação político-econômica. No cenário externo, o mundo foi dividido em dois blocos, os aliados aos Estados Unidos e os aliados à União Soviética (URSS). Nesse momento houve mudanças estruturais na forma de produção do capitalismo dos países desenvolvidos e na política externa entre nações. É notável na primeira metade da década o início da influência norte-americana nos países fora do eixo da URSS. Foi com a divisão entre os EUA e a URSS que surgiu um outro bloco de países chamado de “Terceiro Mundo”, em que foram incluídos os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, inclusive o Brasil e a América Latina como um todo. É nesse período também que é criada a Cepal como um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) voltado para o desenvolvimento das economias latino-americanas.

A reestruturação do capitalismo mudou a forma de relação externa entre países e regiões. As relações passaram de trocas de matéria-prima, para uma relação de comércio multilateral e exportação dos manufaturados dos países com maior estrutura industrial para os que não tinham a mesma estrutura (FURTADO, 2014). Também foi parte da reestruturação a expansão das empresas transnacionais que passaram a se instalar em outros mercados em busca de crescimento, como no caso do nascimento da indústria automobilística no Brasil na década de 1950. Cabe ressaltar que dentro desse contexto econômico, coube aos países subdesenvolvidos o papel de coadjuvante na reestruturação da economia mundial, aceitando as ações e políticas dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos que organizavam as relações e estruturas do bloco capitalista.

Para o Brasil, o início da segunda metade do século XX não foi de ruptura no modelo econômico de produção, como foi nos países desenvolvidos. Apesar do desenvolvimento nas

áreas onde ocorreu o processo de industrialização, a partir de 1930, a forma como o processo foi estruturado não possibilitou a existência de autonomia tecnológica e industrial. É ressaltado por autores que avaliaram o processo, que a burguesia industrial brasileira não teve o interesse em estabelecer um desenvolvimento autônomo para o setor, tornando-se dependente do setor externo.

Diversas questões que ocorreram ao longo da década de 1950 levaram a pressões para a existência de políticas públicas de desenvolvimento para o Nordeste, como: o fortalecimento do debate sobre o subdesenvolvimento regional, os recursos alocados na industrialização de São Paulo, a construção de Brasília, o Plano de Metas de JK (CANO, 2002). O segundo governo Vargas (1950 -1954) tem como a ideia central de sua propaganda a ideia do nacionalismo econômico e o Estado como centralizador de políticas econômicas. No período surgiu algum tipo de ação do Estado menos indireta no Nordeste, ao contrário do que havia ocorrido nas décadas anteriores. Como parte da política foi criado o Banco do Nordeste (BNB) (1952), realizada a aceleração das obras de construção da usina hidrelétrica de Paulo Afonso e os primeiros passos para a elaboração do planejamento econômico da região através do Banco Nacional de Desenvolvimento –BNDE- (TAVARES, 1991).

O Governo Vargas criou um novo órgão que seria voltado para o desenvolvimento econômico do Brasil, a Assessoria Econômica, que teria atuação no planejamento através de uma perspectiva nacionalista. Concomitantemente à Assessoria, havia a atuação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que tinha como objetivo a ajudar e cooperar com a situação do país. A Comissão Mista trouxe para o debate a dicotomia entre as regiões, característica ainda mais acentuada na economia brasileira da década de 1950. No que pode ser considerado Centro-Sul a renda per capita havia subido 50% entre 1939 e 1952, enquanto no Nordeste esse aumento foi de 4% para o mesmo período. Porém, o órgão não conseguiu ter efetividade em sua atuação, não promovendo nenhum tipo de planejamento e desenvolvimento para a região Nordeste.

No começo da década começou a surgir uma mudança na concepção do subdesenvolvimento econômico do Nordeste. Entre 1950 e 1952, a região conviveu com a primeira grande seca desde os anos 1930. Foi através desse evento que ficou claro que as obras realizadas na região para acabar com o problema da seca não possuíam efetividade e a atuação do DNOCS pautada na política hidráulica de açudagem não surtiu efeito na região. Foi através da Assessoria Econômica que se iniciou o processo de desmistificação do problema do Nordeste como uma consequência do clima:

A Assessoria combateu a ideia predominante que reduzia os problemas do Nordeste ao fato climático, e transferiu o foco de atenção para o plano econômico, apontando para as potencialidades regionais capazes de permitir o início de um processo de desenvolvimento. (TAVARES, 1991, p.13).

Apesar do movimento de mudança, os diagnósticos e propostas do órgão reproduziram as políticas anteriores, em parte focando em ideias hidráulicas e em outra focando no fortalecimento da burguesia agropecuária da região, como pode ser visto em suas duas linhas de atuação. A primeira visava racionalizar as obras contra a seca, a segunda era voltada para uma maior estruturação da atividade rural, através do crédito e de medidas que favorecessem o setor. (cf. TAVARES, 1991).

A criação do BNB foi parte da atuação da Assessoria Econômica após a grande seca de 1951. O objetivo era que o banco tivesse atuação diversificada, com foco no polígono das secas⁵, promovendo desde ajuda emergencial contra as secas, até o fomento para a industrialização. De fato, o BNB atuou mais como um banco de crédito com foco nos empréstimos agrícolas, que foram destinados para cooperativas ou para produção de larga escala, como as de cana-de-açúcar. Não houve repasse por parte do banco ao crédito industrial. Segundo Tavares (1991), essa ausência foi justificada pela carência de profissionais do banco e dos próprios empresários em elaborar projetos de crédito industrial. O comprometimento do crédito do banco a empréstimos que não foram voltados para o desenvolvimento da região tornou a sua atuação inútil na questão do combate à seca.

É notado na história do pensamento econômico brasileiro que a visão do subdesenvolvimento do Nordeste como um problema estrutural foi algo a ser desenvolvido com notoriedade por Celso Furtado com a criação da Sudene. Porém, Hans Singer trouxe esse tema para o debate anteriormente, como pode ser visto em um dos seus relatórios para a ONU, em que apontou três causas para os problemas da região: a) os desequilíbrios regionais e suas causas; b) os riscos do desenvolvimento desequilibrado; c) as potencialidades econômicas do Nordeste (TAVARES, 1991, p.19).

Para Singer, os desequilíbrios inter-regionais era um dos principais problemas do país. Ele abordou o assunto com o questionamento de que a importação do mercado externo seria mais vantajosa para a região do que as importações entre as diferentes regiões. Também é colocado que existe um “sugamento” de recursos para as outras regiões em relação ao

⁵ Região do país que engloba cidades Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, em que ocorrem repetidas crises de prolongamento de estiagem.

desenvolvimento e que a ausência de renda e incentivo fiscal era algo peculiar, uma vez que a economia se encontrava defasada em relação à parte do país e não havia caminhos para acelerar o processo de desenvolvimento. Em relação aos riscos de desenvolvimento desequilibrado, o economista apontou que a ausência de desenvolvimento no país como um todo poderia levar ao atrofiamento não só da economia regional, mas em algum ponto futuro de toda a economia nacional. Apesar do atrofiamento da economia nordestina desde 1930, era enxergado um potencial para o seu desenvolvimento, seja pela quantidade de mão de obra, ou por suas características naturais, como recursos e terras para plantio.

Ao fim do Governo Vargas (1954), a economia do Nordeste não havia se desenvolvido e permanecia em um estado socioeconômico semelhante às décadas anteriores, período em que pode ser concebido como uma época de imobilidade econômica. Porém, começam a ocorrer mudanças que serão base para a segunda metade da década, principalmente em relação às causas do subdesenvolvimento e a atuação do Estado na região. O governo federal começa a esboçar algum tipo de planejamento para a região, que será concretizado com o planejamento econômico realizado por Juscelino Kubitschek e pela atuação de Celso Furtado.

2.2 O governo Juscelino Kubitschek pré-sudene

O governo de Juscelino Kubitschek (JK) (1956 – 1961) ficou conhecido como um período desenvolvimentista na economia brasileira. O governo promoveu o desenvolvimento industrial, principalmente da região de São Paulo, e foi o responsável pela construção de Brasília, grande objetivo do presidente. Em contraposição a Getúlio Vargas, JK era mais aberto ao desenvolvimento a partir da abertura ao capital estrangeiro na industrialização, levando em consideração fatores externos para a execução de sua política.

No âmbito da política externa, a criação da Operação Pan-Americana (OPA) é tida com um movimento de desenvolvimento da América Latina além dos incentivos dos Estados Unidos. A OPA foi um comitê formado por 21 países da região, que estudava os pontos fracos das economias, buscando a cooperação entre países. Essa aliança buscou ser uma espécie de Plano-Marshall para a América Latina. É importante frisar que a criação da Sudene esteve inserida em um contexto de planejamento estratégico que ia além das problemáticas que a região tinha (AQUINO, 2004).

Antes do debate de criação da Sudene com o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o governo JK não havia focado na região Nordeste. Seus esforços foram centralizados para o desenvolvimento industrial do Sudeste através do

Plano de Metas que abrangeu principalmente a região industrial de São Paulo. O projeto em questão visava desenvolver o país em setores estratégicos como transporte, energia, alimentação, educação e indústria de base. Foram instituídas diversas políticas nesse sentido. Ocorreu a centralização de investimentos e de políticas da União que acentuaram ainda mais as disparidades socioeconômicas entre as regiões. As políticas e recursos destinados ao Nordeste continuavam sendo voltados para questões remediativas, como a transferência de renda para evitar a mortalidade no período de seca.

O governo federal no período assumiu um papel centralizador no desenvolvimento econômico do país e também promoveu mudanças na forma de financiamento desse movimento, com a abertura para o capital estrangeiro. A partir disso, formou-se uma economia capitalista oligopolista com a concentração da expansão de mercado em setores chave, como o automobilístico e o de energia. Foi a inserção da economia brasileira para o capitalismo global. No mesmo período, a economia do Nordeste continuava a depender das exportações da produção agrícola, sem nenhuma política de desenvolvimento específica, sendo o combate à seca o único movimento específico do Estado. Além disso, devido à política de incentivo do desenvolvimento do Centro-Sul, a indústria têxtil saiu do Nordeste para o Centro-Sul, pois o investimento em capital era mais favorável.

Em meio à introdução do Centro-Sul ao capitalismo global, a movimentação social do Nordeste começava a dar sinais de insatisfação com a sua situação socioeconômica e com as políticas e ações adotadas pelo governo JK, que puderam ser vistos a partir do surgimento de movimentos populares contra a estrutura econômica da região. A movimentação popular tinha como parte de seu conjunto as ligas camponesas, a igreja católica e o proletariado urbano. Eles se voltaram contra a burguesia oligárquica nordestina. Outro ponto desfavorável na região foi a eleição de governadores de oposição ao governo federal, demonstrando a perda de dominação política do governo federal na região.

A situação citada no parágrafo anterior começou a tomar forma a partir da construção de Brasília. O projeto da nova capital do Brasil e o desenvolvimentismo eram os principais objetivos da administração de Kubitschek. Em um primeiro momento, havia entusiasmo da população quanto ao projeto. Posteriormente, esse sentimento foi substituído pelo questionamento de necessidade da construção, além da insatisfação com o projeto e outras propostas que não tinham sido cumpridas. Apesar de ter ocorrido um impacto positivo em alguns aspectos econômicos, como o aumento da taxa de investimento, que passou de 14,5% em 1956 para 20,6% em 1959, na esfera social os impactos foram negativos (FURTADO,

2014). Isso ocorreu porque não houve retorno direto para a população e foram gerados impasses que teriam efeitos futuros:

No plano social, os efeitos foram inquestionavelmente negativos: redução dos investimentos sociais e baixa dos salários reais, em consequência da maior pressão inflacionária. Ademais, no setor externo teve início a acumulação de uma dívida cuja reciclagem se fará mais adiante, com sérias concessões ao Fundo Monetário Internacional. Era o ponto de partida do período dos desequilíbrios macroeconômicos que conduzirão à situação de semidesgoverno, a qual servirá de justificativa para o golpe de 1964. (FURTADO, 2014, p.227).

Com a seca nordestina de 1958, houve ainda mais tensão entre o governo e a região. Foi nesse momento que JK buscou o auxílio de Celso Furtado para uma análise do problema. Ainda nesse período, não existiam políticas federais voltadas para o desenvolvimento socioeconômico da região. Os poucos recursos eram destinados à indústria da seca através de investimentos hidráulicos. No mesmo ano Furtado ingressou no BNDE, e posteriormente integrou o GTDN, onde desenvolveu a análise que daria origem à Sudene. No começo da sua atuação pelo grupo de trabalho, Furtado visitou e construiu uma análise e um plano de atuação do governo para a região através de um diagnóstico empírico, o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (UPDEN). O trabalho apresentou detalhadamente o estado econômico das diferentes sub-regiões nordestinas e as ações que deveriam ser realizadas para o reverter o subdesenvolvimento socioeconômico e inserir o Nordeste no desenvolvimento promovido para o Centro-Sul.

3. O PLANEJAMENTO PARA O NORDESTE: A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE E A CRIAÇÃO DA SUDENE

3.1 A base para a teoria do subdesenvolvimento do nordeste para Celso Furtado

Ao final da década de 1950, foi elaborado um parecer sobre a situação socioeconômica do Nordeste através do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O documento criado por Celso Furtado, trouxe para o debate o subdesenvolvimento da região além da questão climática tão abordada durante diversas décadas. A análise realizada é fomentada a partir da visão centro-periferia da Comissão Econômica para América Latina (Cepal).

Em suma, a teoria centro-periferia da Cepal atribui o subdesenvolvimento da periferia às relações constituídas com o centro desenvolvido. Essas relações ocorriam, segundo a teoria de David Ricardo, através de vantagens comparativas, em que cada região teria a sua vantagem produtiva, onde a troca iria promover o desenvolvimento econômico de ambos. Os países menos desenvolvidos forneciam produtos primários e que demandassem menos tecnologia aos países com maior grau de desenvolvimento, que tinham maior tecnologia no setor industrial e forneciam os seus produtos aos demais países. Na visão neoclássica, as trocas e o fluxo da renda possibilitariam o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, ou seja, o processo de desenvolvimento seria de fora para dentro. Porém, na visão cepalina, esse processo era calcado em relações de desvantagens econômicas entre países e regiões.

É parte da fundamentação da teoria que em dado momento a economia periférica irá se industrializar, a partir das substituições de importações, ocasionando o crescimento para dentro, permitindo a ruptura do paradigma do subdesenvolvimento. Furtado compartilha dessa teoria, porém, inclui a sua visão nesse caso. Para ele, é preciso analisar como essa industrialização é estruturada, como o progresso técnico dialoga com o desenvolvimento socioeconômico, como é a incorporação da tecnologia na estrutura subdesenvolvida das regiões periféricas. Quando o progresso técnico é incorporado apenas em benefícios das elites econômicas, não há o desenvolvimento do restante da população. Ou seja, os benefícios econômicos do progresso técnico não são redistribuídos para toda a sociedade. Existe aumento da renda, maior mão-de-obra empregada, maior nível de consumo, sinais da presença desse progresso. Porém, não ocorrem mudanças na estrutura econômica, nas relações sociais que levem o desenvolvimento econômico para toda a sociedade

O processo da inserção do progresso técnico nos países periféricos é chamado por Celso Furtado de modernização. Esse processo pode ser caracterizado como a “adoção de padrões de

consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos meios produtivos” (PELLEGRINO, 2003 *apud* Furtado, 1974, p.81). O autor apresenta nessa teoria como ocorreu o processo de industrialização nos países periféricos, principalmente no Brasil. Em sua análise sobre o processo é ressaltado que foi imposto um padrão de consumo de países centrais sobre um grupo econômico que fez com que a demanda ocorresse anteriormente ao progresso técnico, e não ao contrário como ocorreu nos países centrais (cf. PELLEGRINO, 2003).

Apesar da diferenciação nas formas de produção e de relações sociais, é possível ver um paralelo em relação à economia agrícola que foi fomentada na região Nordeste, onde a renda e a possibilidade de encadeamento ficaram concentradas com os senhores de engenho, assim como na industrialização, onde a burguesia industrial ficou com esse poder.

As relações de desenvolvimento socioeconômicas entre as regiões do Brasil foram analisadas por Celso Furtado através do debate centro-periferia da Cepal, no qual foi colocada a região Centro-Sul como o “centro” e o Nordeste como a “periferia”. As disparidades socioeconômicas entre regiões foram aprofundadas na etapa de industrialização do país por conta dessas relações. O Sudeste se desenvolveu industrialmente e o Nordeste provia para a região matéria-prima e bens produzidos com baixo nível tecnológico. Para Furtado na sua análise para o GTDN, as regiões realizavam trocas equivalentes a exportações e importações. Esse processo de trocas fazia com que a renda escoasse do Nordeste para o Sudeste.

Cano (2000) argumenta que a análise realizada por Furtado a partir da teoria cepalina carece de críticas, uma vez que não é possível comparar regiões do mesmo país com Estados-nação, mesmo que essas regiões sejam tão desiguais nos elementos que formam essas sociedades. A análise poderá ser melhor vista nos elementos de criação da Sudene.

3.2 O planejamento para o nordeste e a criação da SUDENE

A partir da integração de Celso Furtado ao GTDN, foi realizado um relatório sobre a situação socioeconômica do Nordeste. O documento UPDEN (FURTADO, 2009) foi totalmente elaborado pelo autor, mas teve que ser creditado ao grupo de trabalho para ter maior aceitação e não sofrer maiores represálias. Esse trabalho foi a origem da criação da Sudene. Através dele foi possível ter uma análise e planos de ação mais próximos à realidade nordestina. No relatório, Furtado aborda as causas para o subdesenvolvimento da região, analisa o papel do público e do privado nas atividades econômicas e traça um plano de ação indicando a instauração de grupos de trabalhos que ajudem a desenvolver a região. Foi argumentado pela

primeira vez que a principal causa para o subdesenvolvimento não era o clima, e sim algo oriundo da construção socioeconômica da região e da falta de planejamento econômico.

O GTDN apontou que além das causas estruturais, o subdesenvolvimento da região também está relacionado em como o Estado desenvolveu a economia brasileira nas décadas de 1940 e 1950. O favorecimento da industrialização do Sudeste levou ao surgimento de desvantagens econômicas, como o maior nível de renda para a região industrial, a relação centro-periferia entre regiões, a deterioração da indústria têxtil nordestina, a evasão de divisas obtidas através das exportações do Nordeste para o Sudeste. Outro ponto relevante do trabalho foi a abordagem da atuação dos atores públicos e privados na região. O Estado atuava de forma assistencialista através de obras hidráulicas e de alocação de recursos em momentos críticos, como as crises provenientes da seca. O setor privado foi visto como um ente que consumia a renda da região através das trocas vindas do Centro-Sul, mas que não alocava o resultado do consumo na região. Essa alocação era externa, voltada para o desenvolvimento do centro industrial do país.

3.2.1 A análise de Celso Furtado no GTDN

O relatório UPDEN é dividido em seções que abordaram a relação do Centro-Sul com o Nordeste, a estrutura econômica da área litorânea e semiárida, as atividades econômicas da região e o que deveria ser mudado ou implementado e o plano de ação visando planejamento e desenvolvimento. É a partir do plano de ação que fica clara a ideia da instituição de um órgão administrativo que pudesse conduzir plano de ação, o que posteriormente seria concretizado com a criação da Sudene em 1959.

Para Celso Furtado, a relação centro-periferia com o Centro-Sul foi um dos principais causadores para o atraso da economia nordestina entre as décadas de 1940 e 1950. A política desenvolvimentista dos governos Vargas e Kubitschek conjuntamente com as políticas protecionistas e cambial eram o que alimentavam essa relação. As disparidades de desenvolvimento na época eram alarmantes. Por exemplo, a relação entre a taxa de crescimento das regiões era de 2 para 1, ou seja, o Centro-Sul crescia duas vezes mais que o Nordeste. A disparidade entre a renda da população entre as regiões também não fugia ao mencionado no parágrafo anterior. Em 1956, a renda per capita do Nordeste representava menos de 1/3 da renda do Centro-Sul, como pode ser visto na tabela abaixo. O crescimento da renda no período foi de 16% ao ano para o Nordeste e 19% ao ano para o Centro-Sul, demonstrando como a segunda região crescia e se desenvolvia a passos mais largos que a primeira (FURTADO,2009).

Tabela 3: Renda per capita 1948 x 56

Renda per capita (em cruzeiros)				
Ano	Norte	Nordeste	Centro-Sul	Total
1948	1.764	1.627	4.358	3.323
1956	6.322	5.450	17.029	12.718

Fonte: Furtado, 2009, p.93

Toda essa discrepância de renda e crescimento tinha como principal causa a ausência de produtividade econômica no Nordeste, que também pode ser tida como a ausência de progresso técnico. Enquanto o Nordeste se sustentava através da agricultura exportadora, o Centro-Sul, que também mantinha atividades agrícolas de exportação com o café, passava a ser cada vez mais uma economia capitalista através da industrialização. Era como se houvesse dois sistemas econômicos distintos. Essa ideia foi ressaltada por Furtado, em sua visão a economia brasileira era heterogênea e não havia esforços de políticas públicas para o desenvolvimento uniforme do país.

Furtado argumenta que as políticas econômicas de promoção da industrialização ajudaram a fomentar o subdesenvolvimento nordestino. As duas principais foram a de subsídios industriais para o Sudeste e a política cambial. A primeira focou todo o desenvolvimento industrial no Centro-Sul através de impostos mais favoráveis e da concessão de crédito subsidiado para determinados setores através de órgãos públicos, principalmente do BNDE. A política cambial era voltada para favorecer a exportação do café, o valor praticado retirava a competitividade de muitos produtos de exportação nordestinos, com exceção do açúcar. A política também incentivou a importação de bens de capital para a implementação de indústrias. Dessa forma, era mais vantajoso investir no Centro-Sul mesmo com o custo do trabalhador sendo menor no Nordeste.

Ao final da década de 1950, a principal atividade econômica do Nordeste continuava sendo a agricultura de exportação para o exterior ou para o Centro-Sul⁶. É reforçado durante o relatório que a relação comercial entre as regiões brasileiras era prejudicial para o desenvolvimento nordestino. Dados do período demonstraram que o Nordeste tinha balança comercial positiva em relação ao exterior. Suas exportações – majoritariamente de produtos

⁶ Apesar de ser uma troca realizada entre regiões da mesma unidade nacional, Celso Furtado considerava que o comércio do Nordeste com o Centro-Sul era uma atividade de exportação e importação.

primários- excediam as importações. Porém, a renda excedente ao invés de ser utilizada dentro da própria região, era escoada para o Centro-Sul através do consumo de bens, principalmente os manufaturados. O consumo muitas vezes era mais custoso do que as importações. Porém, as barreiras comerciais protecionistas praticamente obrigavam o consumo doméstico. Dessa forma, o consumo nordestino acabava por incentivar em parte o desenvolvimento econômico de outra região.

Não existia no Nordeste um movimento de investimento da renda obtido pelas suas exportações. Com a ausência de investimentos, as manufaturas da região não conseguiram acompanhar o crescimento do Centro-Sul e acabaram por deteriorarem-se com o passar dos anos. Como vem sendo demonstrado ao longo do trabalho, a produção agrícola e pecuária desempenhava papel central na economia. Celso Furtado discute sobre a importância das atividades para a população e também como a estrutura da produção agrícola, principalmente a produção de subsistência, tornava a ocorrência da seca um problema de calamidade social para a região. Assim como em períodos passados, o clima era o principal problema a ser combatido na região. É inegável que a ocorrência de secas era um problema socioeconômico devido à forma como o semiárido foi ocupado e como a economia da subregião se estruturou. Porém, a análise relacionada ao clima e à agricultura vai além dos períodos de estiagem severa.

Antes de tratar da abordagem da economia do semiárido, cabe ressaltar que a produção agrícola da região litorânea não era tão impactada com as ocorrências de secas. A produção de açúcar e derivados da cana, que era desenvolvida nessas áreas, era pouco impactada pelo fenômeno climático. Tanto que no plano de ação desenvolvido no fim do relatório não existe um planejamento específico para a agricultura litorânea do açúcar. Foi enxergada por Furtado a necessidade de manutenção dessa produção, devida à geração de renda já estabelecida.

A dinâmica econômica do semiárido permanecia quase inalterada em relação à que foi estabelecida em meados do século XVII. A maioria da população continuava destinando sua mão de obra para a agricultura de subsistência e para a pecuária extensiva. Também existia o cultivo de xerófilas, focado no algodão mocó, que era a atividade que gerava algum tipo de renda ao trabalhador interiorano. A pecuária permanecia a mesma, se autorreproduzindo em grandes propriedades e com quase toda sua renda voltada para o fazendeiro. Segundo Furtado (2009), as atividades tinham grau de importância distintos para os trabalhadores, a agricultura de subsistência era a mais importante, pois, “o homem do campo trabalha primeiro para se

alimentar” (FURTADO, 2009, p.136). Depois vinha a produção de xerófila por conta da sua geração de renda e por último a pecuária.

É muito ressaltado por Furtado como a seca se tornou um problema social para o semiárido. A principal causa era que a maioria da população tinha como ocupação o cultivo de subsistência, que em períodos de estiagem entrava em estado de crise. Um exemplo da crise produtiva foi a diminuição de cerca de 1/3 da produção no Ceará devido à seca de 1951. Como a renda gerada era quase inexistente, o trabalhador não possuía recursos para mudar esse cenário e o tipo de produção não permitia a constituição de estoques para o período crítico. A produção de algodão mocó e a pecuária apesar de perderem produtividade não eram tão afetadas pela seca. Porém, as duas não tinham como absorver a mão de obra da subsistência. Foi estimado que o desemprego chegou a 50% da população ativa nas áreas mais afetadas (cf. FURTADO, 2009).

Todo o cenário da seca provocava a diminuição da renda e da oferta de alimentos, que já poderiam ser consideradas baixas mesmo quando existiam recursos hídricos. As opções para a população se resumiam à tentativa de sobrevivência ou a migração para regiões em que pudessem ter algum tipo de renda, como o litoral, ou a migração para o Centro-Sul. A migração não era um movimento que o governo desejava que existisse, por isso ele atuava na região através de políticas de curto e longo prazo. As políticas de longo prazo eram as obras hidráulicas desenvolvidas por órgãos de combate à seca no Nordeste, como o DNOCS. Como já foi apresentado em capítulos anteriores, essas obras eram voltadas para a chamada indústria da seca, resumindo-se à construção de açudes em propriedades privadas ou próximas a elas. As construções nos períodos de estiagem beneficiavam os fazendeiros que consumiam os recursos hídricos em suas atividades, em grande parte voltadas à pecuária. As medidas de curto prazo ocorriam nos períodos de seca e visavam à manutenção da renda do trabalhador através do emprego em obras públicas, como foi o caso da seca de 1958 em que “foi preciso criar mais de meio milhão de empregos no *hinterland* para evitar que a população se deslocasse em massa para o litoral” (FURTADO, 2009, p.140). Porém, todas as medidas adotadas pelo governo não resolviam o problema central das secas: a queda na produção de alimentos e como isso se tornava um problema social nesses períodos.

Embora o debate fosse centrado na forma como os alimentos são ofertados, ou a ausência da oferta através da produção de subsistência, o cerne do problema no semiárido não era a estabilidade da produção de alimentos. O problema a ser trabalhado seria a ausência da geração de renda nessas regiões, já que grande parte da população sobrevivia com sua produção

própria. O ideal seria a criação de meios de ocupação e de renda para a população e concomitantemente a isso, um mercado de produtos alimentícios. Com a existência de um fluxo de renda, outros meios de produção viriam a se instalar na região. Para a criação de renda no semiárido, Furtado coloca que o melhor cenário seria a reorganização das atividades já existentes. A ideia era promover atividades que pudessem resistir à seca, como a produção pecuária e de xerófilas. A questão central era como tornar essas atividades mais produtivas e fazer com que as suas rendas fossem repassadas aos trabalhadores, algo difícil para a pecuária que tinha sua renda alienada ao proprietário da terra. Ou seja, o objetivo não era a criação de uma dinâmica econômica incompatível com a região e sim a adaptação ao meio físico e social pré-existentes.

Devido à grande densidade demográfica no semiárido, mesmo com o planejamento da região, a produção de alimentos não seria suficiente para abastecer outras regiões, principalmente se existisse a industrialização do Nordeste. Para tal seria necessária a expansão da fronteira agrícola para outras áreas da região, com foco no Maranhão. Dessa forma, além de aumentar a oferta de alimentos, inclusive causando a diminuição do preço, parte da mão de obra do semiárido poderia deslocar-se para trabalhar na atividade. Também foi argumentado que o Maranhão era uma área desarticulada ao restante da região, precisando ser integrada ao sistema econômico do Nordeste, o que seria viável com a nova ocupação.

Como já foi abordado no texto, o sistema econômico nordestino podia ser sintetizado em apenas duas faixas de produção: a produção de açúcar no litoral e a agropecuária no semiárido. As atividades não tinham como promover o desenvolvimento da região. O ciclo do açúcar como um fator dinâmico para a economia havia se esgotado, sua produção sobrevivia graças a medidas intervencionistas, como o auxílio do Banco do Brasil. Se pela via do aumento da produção agrícola o desenvolvimento seria algo inviável para o Nordeste, o único caminho possível seria pela via da industrialização.

No relatório do GTDN foi enfatizado que a industrialização do Nordeste deveria ser feita a partir de um planejamento que considerasse as características físicas da região, articulando-se com os demais processos de desenvolvimento do país. Para isso, o governo precisaria realizar uma política nacional de industrialização que considerasse as disparidades econômicas de desenvolvimento e renda entre as regiões do país. A política de industrialização deveria considerar o desenvolvimento de novos setores industriais e a recuperação da indústria remanescente que havia perdido força devido à industrialização do resto do país.

3.2.2 O plano de ação proposto por Celso Furtado

O plano de ação proposto em UPDEN tinha como principal objetivo a criação de vias para romper os problemas econômicos estruturais do Nordeste. A primeira delas era o rompimento do ciclo da seca na região, torná-la menos vulnerável à questão climática. A segunda era aumentar a produtividade média do trabalhador que só poderia acontecer na visão de Furtado, através da industrialização da região, principalmente na faixa úmida. Para tal façanha era necessária uma unidade administrativa que executasse o que fosse necessário para o desenvolvimento da região. O órgão administrativo viria a ser a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene- que articulou o planejamento do Nordeste no início da década de 1960.

O combate aos efeitos da seca primeiro deveria focar no diagnóstico correto para as obras hidráulicas, que deveriam ser realizadas e, a partir disso, serem traçadas novas políticas para os recursos hídricos. Em relação ao impacto no semiárido, deveria ser desenvolvido um estudo da região para que houvesse a reorganização das atividades de produção, com expansão do cultivo de xerófilas e da atividade pecuária, com a última gerando renda ao trabalhador. Concomitantemente a isso, ocorreria a migração para o interior do Maranhão e de Goiás, como uma forma de colonização dessas áreas e também de expansão da fronteira agrícola, gerando oferta de alimentos e diminuindo a densidade demográfica do semiárido. O plano de expansão da fronteira agrícola era visto como extremamente prioritário na construção do planejamento de Furtado. Em sua análise, um dos principais entraves para o desenvolvimento de polos industriais no Nordeste era o problema de abastecimento de alimentos, que aumentava os custos de vida nos centros urbanos e assim os custos para o empresário.

A maior parte do plano de ação concentra-se em desenvolver o planejamento para a indústria. Primeiro é tratado o desenvolvimento industrial da região litorânea. Por conta da ausência de disponibilidade de terras, a alocação da mão de obra não ocupada deveria ser alocada na indústria. Para a área, foi desenhada a instalação de indústrias siderúrgicas, que seriam instaladas através de subsídios do governo, que deveria viabilizar para o empresário condições mais favoráveis de operar na região. Em um segundo plano, com a instalação das indústrias matrizes, seria fomentada uma nova dinâmica econômica que favoreceria a instalação de novos segmentos industriais, como os de autopeças, que utilizariam a matéria prima das indústrias já instaladas. Essa estrutura econômica tenderia a aumentar a renda e a produtividade da região como um todo, alavancando os demais setores econômicos.

O terceiro grupo de indústrias que poderiam ser instaladas no Nordeste eram as que teriam matéria prima disponível na região e que a produção poderia ser direcionada ao consumo do Sudeste, como a produção de cimento e adubo. O último passo do planejamento industrial era a reorganização da indústria têxtil, que havia migrado do Nordeste para o Centro-Sul. Esse deslocamento de produção aconteceu a partir da política de câmbio que era mais vantajosa para a região em desenvolvimento industrial. A indústria passou a investir em novas tecnologias e instalações para o Sul em detrimento da indústria já instalada no Nordeste. A ideia, então, seria retomar a indústria têxtil que já havia sido instalada no Nordeste, de forma a aproveitar o conhecimento e a matéria prima da região, como o algodão xerófilo

Em suma, o plano de ação condensou todo o debate do documento e propôs de forma mais direta as medidas a serem adotadas para o desenvolvimento econômico do Nordeste. Foi através dele que Celso Furtado apresentou o planejamento para a região a Juscelino Kubistchek, presidente na época. Ainda em 1959, a ideia começou a ser debatida, culminando na criação da Sudene.

3.2.3 A criação da Sudene

Com a apresentação do diagnóstico do GTDN feito por Celso Furtado em 1959 surgiram debates no meio político sobre o trabalho e como ele poderia ser posto em prática. Posteriormente a UPDEN, foi desenvolvida *A Operação Nordeste*, que era uma versão mais resumida e acessível do primeiro documento. A intenção do segundo relatório era difundir entre mais pessoas as ideias trazidas no diagnóstico realizado anteriormente. No âmbito político, o documento procurou demonstrar a necessidade da realização de políticas econômicas que levassem à unidade nacional. Em meio ao debate, é proposta a criação de um órgão administrativo que fosse capaz de promover o planejamento para o Nordeste e também o movimento de unidade nacional, em que as desigualdades socioeconômicas entre as regiões do país fossem diminuídas e até extinguidas. “A ideia de Furtado era a de centralizar o poder nas mãos de um único órgão, dotando o Estado Federal de capacidade para a condução das políticas de desenvolvimento para o Nordeste” (PELLEGRINO, 2003, p.106-107).

Após a apresentação dos diagnósticos para o Nordeste, Furtado passou a atuar no Congresso Nacional para que a Sudene fosse criada. Porém, os deputados federais nordestinos eram contrários à sua criação, já que eles representavam em sua grande parte a burguesia agrária da região que não via com bons olhos uma futura intervenção estatal. Mesmo sem o apoio dos deputados da região, o projeto da Sudene foi aprovado na Câmara e o órgão foi criado em 15

de dezembro de 1959 através da Lei nº 3692. A lei de criação atribuiu ao órgão o desenvolvimento e o controle do planejamento econômico e das políticas econômicas.

Em 8 de janeiro de 1960, Celso Furtado tomou posse como o primeiro superintendente do órgão. Em seu discurso de posse, ficou nítido o papel que a Sudene teria na sociedade, principalmente no Nordeste. Esse momento era o primeiro passo para a instauração do Estado moderno na região, já que a imagem anterior era a de um ente ultrapassado que não tinha a capacidade de articular o desenvolvimento regional. A Sudene era a unificação da realização de políticas públicas, sem a contraposição entre as esferas federal, estadual e municipal, que articularia toda a política de desenvolvimento da região de forma eficiente. Furtado conseguiu através de seu trabalho apresentar um novo modelo de Estado, com papel interventor que poderia atuar na sua função inicial de administrador público tanto em novas funções, como substituto da iniciativa privada com investimentos específicos em alguns setores, como em segmentos industriais.

3.3 Críticas à leitura de Celso Furtado ao planejamento proposto pela SUDENE

A criação da Sudene pode ser vista como um marco para a região Nordeste e até mesmo para o Brasil, pois, traz a ideia do Estado centralizador e provedor do desenvolvimento, até mesmo ocupando o lugar da iniciativa privada em alguns aspectos. Porém, existem alguns pontos tanto nos relatórios realizados pelo GTDN quanto no início da atuação do órgão que merecem algumas ressalvas. Primeiro, o uso da teoria centro-periferia da Cepal como o norteador da análise entre a relação da região Nordeste com o Centro-Sul carece de duas críticas. A primeira crítica destina-se à origem da teoria cepalina que analisou a consequência dos problemas da região e não toda a sua construção. Mas o ponto mais crítico do uso comparativo com a teoria centro-periferia foi levar uma relação de Estado-nação para o âmbito regional. Não havia como transpor a ideia de subdesenvolvimento cepalina entre diferentes nações para um núcleo interregional, porque existiam diferenças estruturais entre as comparações. Em um mesmo país eram estabelecidos os mesmos limites alfandegários e de relações com o exterior. Não era possível diferenciar as fronteiras e as políticas do todo apenas para uma região, como propunha a análise de Furtado (cf. PELLEGRINO, 2003).

A ideia de que não existia integração nacional entre as regiões também é questionada. Pellegrino (2003) aponta que existe certo consenso que apesar da diferenciação entre as regiões, até mesmo por características físicas, as economias regionais estavam integradas através de diversos fatores como: a ausência de barreiras alfandegárias entre os estados, malha ferroviária

e a fluidez intercapitalista. Além disso, é questionado se poderia acontecer um plano de desenvolvimento apenas para uma região, uma vez, que já existia uma estrutura capitalista em expansão por todo país.

Os problemas que foram apresentados como centrais no documento do GTDN para Oliveira (1990) não contrapuseram o verdadeiro problema da região que era a economia voltada para a cana de açúcar. No relatório, a produção de açúcar na região litorânea e a estrutura social formada em seu entorno não são vistos como o cerne do problema de desenvolvimento. Furtado não cria um conflito com a burguesia responsável por essa produção, que era uma parte da sociedade que mais se opunha às ideias de modernização da região, visando sempre à manutenção dos seus benefícios. Era essa produção agrícola que tinha a maior concentração de terras produtivas que poderiam gerar maior renda para a sociedade, já que o açúcar não era mais uma atividade tão vantajosa. Ao invés da crítica no real problema, a mesma foi voltada para a economia produtora de xerófilas que era a atividade mais desenvolvida economicamente e tinha uma estrutura mais moderna. A atividade ao contrário da produção mercantil de açúcar, estava inserida no capitalismo moderno que se desenvolvia no país.

O primeiro ano e o segundo ano de atividades da Sudene foram dedicados à debates e tentativas de aprovação do seu Plano Diretor, que a permitiria pôr em prática o plano de ação desenvolvido pelo documento do GTDN. A autarquia teve uma atuação tímida em relação às reformas e questões concretas para o Nordeste. Esse cenário viria a mudar a partir da aprovação do I Plano Diretor em 1961.

4. A ATUAÇÃO DA SUDENE DA SUA CRIAÇÃO AO GOLPE DE 1964

4.1 Os primeiros planos diretores e a efetividade do órgão nos primeiros anos

Passada a fase de articulação e estruturação da Sudene com a aprovação na Câmara dos Deputados no final de 1959, o órgão pode começar a traçar a sua atuação para o planejamento e a reforma do Nordeste. Dentro do governo, o órgão era uma autarquia e estava ligado diretamente à Presidência da República, tendo *status* de ministério. Apesar da independência, a Sudene, até a aprovação do I Plano Diretor (1961) teve a atuação regulada pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), que era formado pelos governadores do Nordeste, por representantes dos ministérios civis da União, do Estado Maior das Forças Armadas, dos bancos regionais de desenvolvimento e pelo diretor-geral do Dnocs. Por ter grande representação política, o Conselho por muitas vezes travou as tentativas de reforma propostas pela Sudene, que não eram bem vistas no meio. Pode-se afirmar que o planejamento proposto pela autarquia pode ser dividido em duas fases: sob a organização do Codeno (1959-1961) e após a aprovação do I Plano Diretor (1961-1963), com o último trazendo as reformas colocadas pelo GTDN dois anos antes da sua aprovação (cf. AQUINO, 2004).

Da criação da Sudene até dezembro de 1961, a atuação da Sudene pode ser resumida à tentativa de aprovação do seu plano de atuação. Apesar do grande esforço de Celso Furtado para a elaboração do projeto e de sua aceitação pelo Congresso Nacional, algumas barreiras dificultaram o processo como a dificuldade de técnicos para realizar diagnósticos mais detalhados da região, em que poderiam ser traçados planos mais eficientes. E as dificuldades políticas, tanto no Congresso com a oposição dos representantes das oligarquias nordestinas, quanto com os governadores envolvidos no processo, que discordavam de diversos pontos, principalmente os mais ligados às reformas estruturais, como a reforma agrária.

Após longo debate e entraves, o I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste (1961) foi aprovado pelo Congresso Nacional em 14 de dezembro, permitindo que a Sudene iniciasse o processo de desenvolvimento econômico do Nordeste.

A lei do Plano Diretor proporcionou recursos para que levássemos adiante a execução de um conjunto considerável de projetos nos setores de eletrificação, transportes, hidrologia, reconstrução da economia agrícola, industrialização, saneamento básico, silagem e armazenagem, estocagem de alimentos para emergência de seca, aproveitamento de recursos minerais, educação de base, colonização, perfuração de poços e levantamento cartográfico- tudo reunido em doze anexos ao texto da lei (FURTADO, 2014, p.319).

Apesar de citar a reconstrução da economia agrícola e outras questões presentes no relatório do GTDN, os principais pontos que foram desenvolvidos a partir de 1962, foram substancialmente diferentes daquilo proposto na criação da autarquia. O principal setor econômico beneficiado foi o de infraestrutura, nos segmentos de energia elétrica e de rodovias. O foco no setor teve o intuito de mostrar a relevância da Sudene como um órgão federal que poderia articular e desenvolver as questões mais estruturais da região (cf. PELLEGRINO, 2003). De certa forma, o distanciamento com o que havia sido proposto teve a ver com as tensões políticas nas quais a Sudene estava inserida na região e que também impediram a reforma agrária inicial, que foi pautada como a grande prioridade no plano de ação de 1959. Isso também demonstrou que a ideia de articulador e reformista com plenos poderes, na qual a criação do órgão se baseou, começava a se perder.

A indústria que foi colocada por Celso Furtado como primordial para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, recebeu incentivos através de deduções fiscais. O artigo 34 do I Plano Diretor estabeleceu a concessão de subsídios fiscais de até 50% para indústrias nacionais desde que o capital fosse próprio. Essa medida permitiu que a região fosse mais atrativa para o setor em comparação com outras regiões, principalmente em relação ao Centro-Sul.

O I Plano não teve muito tempo para orientar as ações a serem executadas pela Sudene, pois, logo após ao seu primeiro ano de efetividade foi aprovado o II Plano Diretor (1963-1965). A segunda etapa de planejamento veio em um momento em que as tensões sociais externas e internas não eram favoráveis a reformas estruturais socioeconômicas. Externamente, a preocupação norte-americana com o crescimento dos movimentos populares nordestinos, como as Ligas Camponesas, e a sua influência na política interna levou ao enfraquecimento do órgão de planejamento. Segundo Oliveira (1977), o governo americano não confiava nos propósitos da Sudene e tinha a intenção de minar a sua atuação, levando-o a buscar alianças com os governos estaduais para que os projetos de desenvolvimento não fossem concretizados. Internamente, a oposição da burguesia era mantida, principalmente a agrária em relação as reformas propostas inicialmente. O contexto social brasileiro era de muito conflito e insatisfação, o que posteriormente culminaria no golpe militar de 1964.

Com as pressões que influenciavam a sua atuação, teve que ceder em alguns aspectos para que pudesse dar continuidade ao seu trabalho. O II Plano Diretor não teve como norte a reforma agrária para a produção de alimentos e diminuição da densidade demográfica do semiárido que era a prioridade do plano de ação do trabalho do GTDN (1959). Deu-se continuidade às ações apresentadas no plano anterior, adicionando novo foco em questões

sociais como: educação e treinamento de mão de obra, habitação e instalações portuárias, entre outros (cf. PELLEGRINO, 2003). Cabe destacar que a intenção para os investimentos em educação era a de desenvolver mão de obra capacitada para a região, uma vez, que grande parte da população qualificada migrava para outras regiões. As mudanças planejadas podem ser vistas em:

No I Plano Diretor, os investimentos infraestruturais (transporte e energia) haviam absorvido três quartos dos recursos financeiros. Agora, a participação deles reduzia-se a menos da metade. Os investimentos ligados diretamente à produção tiveram sua participação elevada de 15% para 25% do total, e os pré-investimentos saltaram de 5% para 15% graças a uma atenção muito maior dada à melhoria da capacitação do fator humano. Não menos significativo era o fato de que os investimentos ligados diretamente ao bem-estar social tiveram sua participação, no total, elevada de 5% para 15%. (FURTADO, 2014, p.335).

Após sucessivas pressões, a Sudene cedeu em relação à restrição de apenas capital nacional no desenvolvimento industrial. No II Plano, ficou estabelecido através do artigo 18, que o benefício de deduções fiscais de até 50% para a indústria fosse expandido para empresas estrangeiras que já tivessem capital investido no Brasil. A adição do capital estrangeiro ficou conhecido como o “Mecanismo 34/18” devido aos números dos artigos de cada Plano Diretor. Os subsídios foram prioritários à alguns segmentos industriais como as indústrias de base e de matérias-primas locais, equipamentos, produção agrícola, pesca e armazém.

Nos dois primeiros planos diretores houve pouca intervenção na questão agrária. Nada foi feito em relação à reorganização da produção agropecuária no semiárido e a ocupação da zona da mata no Maranhão para o aumento da oferta de alimentos também não foi efetiva. A dificuldade de mudanças estruturais pode estar ligada à resistência de grupos sociais, como a burguesia agrária que não aceitava as reformas propostas e até articulava contra a Sudene. Também pode-se creditar essa dificuldade aos conflitos sociais que culminaram no golpe de 1964.

Ainda que a atuação da Sudene tenha sido limitada em relação ao seu plano inicial, a autarquia conseguiu promover mudanças significativas nos seus quatro primeiros anos de existência. Pela primeira vez houve uma intenção de planejamento e investimentos para a região que fugia ao debate da seca. Ocorreram investimentos em diversos segmentos além das obras hidráulicas que eram realizadas à exaustão pelo governo federal. Em 1963, os investimentos no Nordeste através da Sudene alcançaram cerca de 55 bilhões de cruzeiros, com 78% sendo investimentos diretos e 22% subsídios fiscais ao setor privado. Entre os investimentos diretos,

55,7% eram voltados à infraestrutura, 10% à agricultura e abastecimento e 11% para desenvolvimento de capital humano. No setor industrial foram incentivados 86 projetos de diversos segmentos, como têxtil, alimentos, metalurgia e em outros setores considerados estratégicos (FURTADO, 2014). Ou seja, as ações da Sudene de certa forma estavam promovendo mudanças na economia atrofiada do Nordeste, mesmo sem a promoção das grandes reformas que na visão de Celso Furtado levariam à grande transformação da região.

4.2 O golpe de 1964 e a ruptura do planejamento regional

Celso Furtado tinha a ideia que o planejamento era algo demorado, que teria a maioria dos seus resultados no longo prazo. Por isso, a Sudene não era um projeto de um só governo, era algo que deveria ser mantido e ter o planejamento condizente para a região Nordeste através dos seus planos diretores. A ideia da Sudene era a de autonomia para o órgão desenvolver o capitalismo na região, a partir da liberdade para a construção de suas políticas. O comando da Sudene pode permanecer o mesmo nos seus quatro primeiros anos, tentando manter seu caráter reformista mesmo estando sob três governos diferentes – JK, Jânio Quadros e João Goulart. Porém, a instauração do regime militar através de um golpe de Estado em 1964 rompeu com a continuidade dos trabalhos que estavam sendo desenvolvidos à época. A primeira grande mudança foi a destituição de Furtado do cargo de superintendente da autarquia e a perda da influência do mesmo nas políticas posteriores. Posteriormente, o economista foi para o exílio fugindo das ameaças do regime militar.

O novo governo, assim como qualquer regime ditatorial, passou a centralizar as políticas a serem desenvolvidas no país. Com isso, a Sudene que era uma autarquia subordinadas apenas à Presidência da República, passou a ser subordinada do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, ainda em 1964. O órgão perdeu a sua visão e atuação de reformas voltadas ao capitalismo moderno, passando até um caráter de modernização conservadora do regime. Deixou de existir uma política voltada apenas para o desenvolvimento do Nordeste e passou a existir na região a política nacional de desenvolvimento, que abrangia todos os estados e não priorizava o desenvolvimento regional perante às diferenças socioeconômicas de cada parte do país.

Com a centralização das políticas econômicas, houve o esvaziamento do planejamento e das políticas econômicas da Sudene, sendo desfeitos os mecanismos de subsídios fiscais, de crédito e câmbio, que promoveram a instalação e o desenvolvimento de alguns setores econômicos no Nordeste, principalmente o industrial. Foram estabelecidas novas formas

estímulos. A partir de 1969, passaram a ser incentivadas as importações de bens de capital e matérias primas. Esses incentivos não eram direcionados a uma região específica, como o incentivo do “Mecanismo 34/18”, o que pulverizava a ideia de desenvolvimento regional, o que levou a grande parte das inversões ocorrerem nas áreas mais desenvolvidas, principalmente no Sudeste.

Por mais que não existisse mais o incentivo regional, ocorreu expansão industrial no pós-64, mas essa não pode ser creditada ao programa de planejamento da Sudene. Segundo Oliveira (1977), essa expansão pode ser concebida como um movimento do setor industrial para manter a hegemonia nacional, ou seja, ampliar o seu perímetro de atuação além do Centro-Sul. Houve a instalação de fábricas e de indústrias na região como uma forma de ocupação, por vezes essas operavam em capacidade ociosa ou produzia os mesmos produtos que o Centro-Sul. Não existia mais a questão regional a qual a Sudene se propôs a resolver.

No setor agrícola a ideia da reforma agrária foi completamente abandonada e as outras medidas que favoreciam o Nordeste foram descontinuadas. Os programas de crédito que abrangiam apenas a região e a Amazônia, passaram a atender as todas as regiões e principalmente a agricultura modernizada de exportação, que era concentrada em São Paulo. Foram instituídos programas de incentivo à agricultura na região, como o Programa de Integração Nacional, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste. Porém, esses programas não possuíam caráter reformista e incentivaram a concentração agrária e a manutenção das produções agrícolas oligárquicas da região (CANO, 2000).

Na década de 1970, a estrutura e as ideias trazidas pelas Sudene foram pouco relevantes na elaboração de políticas para o Nordeste. Assim como já vinha ocorrendo desde 1964, as ações do Governo Federal para o Nordeste passaram a ser pautadas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) em 1972, que teve como objetivo o desenvolvimento da infraestrutura e industrial do país, levando investimentos estatais à região através da Petrobras, Eletrobras e outras empresas públicas. Posteriormente, após o fim do I PND em 1974, foi lançado o II PND (1975-1979) que buscava continuar a aceleração do crescimento no país através do desenvolvimento da indústria petrolífera nacional. Ou seja, a Sudene era apenas um órgão executor de medidas centralizadas e não o planejador que foi idealizado, como apontou Furtado ao final da década de 1970:

Pensar o Brasil a partir do Nordeste tornou-se tão esdrúxulo que ninguém teve a ideia de imaginar que a Sudene possa ser outra coisa além de um organismo tecnocrático,

encarregado de administrar os incentivos fiscais. Subordinada a um ministro de Estado como um cargo público a mais e reunindo governadores que nada mais são do que funcionários do governo central, ela não existe senão com um fantasma – ruína de uma instituição que ninguém sabe porque foi criada. (FURTADO, 2009, p. 182).

Celso Furtado retratou em *Para o Nordeste 15 anos perdidos* de 1979 (cf. FURTADO, 2009), a sua leitura sobre a situação do Nordeste 15 anos após a instauração do regime militar. Para ele o impulsionamento da industrialização através do PND, agravou ainda mais os problemas socioeconômicos da região. Apesar de todo o diagnóstico realizado pelo GTDN e o trabalho previsto pela Sudene, a região continuou com seu caráter primário exportador e realizando os seus dispêndios no do Centro-Sul, que continuava a ser região central em investimentos e em produtividade econômica. As disparidades de renda e a concentração de recursos se mantiveram, não tendo o Nordeste a oportunidade de se desenvolver como previa o planejamento da Sudene.

CONCLUSÃO

A partir de toda a trajetória econômica do Nordeste, pode-se afirmar que a causa do subdesenvolvimento socioeconômico da região ia além das questões climáticas que ainda eram apontadas como as causadoras do problema na segunda metade da década de 1950. O subdesenvolvimento teve suas origens com a economia agroexportadora açucareira do século XVI, que através da concentração de renda e ausência do investimento de capital colaboraram para o não surgimento de atividades produtivas que gerassem renda. Tal fato foi substancial para o atrofiamiento da economia nos séculos seguintes. Ainda no período colonial, o surgimento da economia de subsistência no semiárido, agravaria ainda mais a ausência de atividades que gerassem renda na região. Por mais que nas análises de Celso Furtado, essa atividade seja uma das principais causas do subdesenvolvimento, ela era a que tinha a capacidade de sustentar grande parte da população nordestina, principalmente da área do semiárido.

A visão para o subdesenvolvimento abordada em UPDEN, pode ser vista como uma quebra de paradigmas para a situação analisada por esse trabalho. Foi de suma importância na época trazer para o debate que as secas não eram a principal causa do atraso econômico, que segundo o documento, estava ligado a diferentes elementos estruturais da economia nordestina, alguns presentes desde o seu surgimento, como a produção agroexportadora e a pecuária de subsistência, outros mais recentes ligados a processos que favoreceram o desenvolvimento de outras regiões, como a relação econômica entre o Nordeste e o Centro-Sul. Além da ausência do Estado propulsor da industrialização, a presença desse apenas como um ator assistencialista nas crises da seca e na realização de obras hidráulicas, também fomentou o subdesenvolvimento.

A criação da Sudene e a sua tentativa do desenvolvimento pela alternativa do planejamento, foram essenciais para a quebra dos paradigmas impostos à região e para atenuar a ausência do Estado como propulsor do desenvolvimento, como o mesmo foi na industrialização do Centro-Sul. A ideia de um órgão estatal interventor e que planejasse todo o processo de desenvolvimento socioeconômico foi a tentativa de inserir o Nordeste no capitalismo moderno, principalmente sobre a via da industrialização, que foi apontado por Celso Furtado como a principal forma de aumentar a produtividade, a renda e diminuir a desigualdade regional. Também cabe ressaltar o pilar da reforma agrária e a reorganização das atividades da pecuária, que poderiam mudar a questão da seca como um problema social e também a ausência de renda de grande parte da população

Infelizmente, a Sudene – que foi apontada como a utopia de Celso Furtado por alguns autores – foi criada em um momento de tensão social interna e externa e esteve envolvida em muitas questões políticas, que a impediram de durante seus quatro primeiros anos de existência de realizar reformas mais estruturais, como a reforma agrária, que foi colocada como Furtado prioridade do planejamento regional, mas sofreu grande oposição da burguesia agrária e classe política da região. No âmbito industrial, a autarquia conseguiu promover mudanças e incentivar investimentos através do “Mecanismo 34/18” oriundo do seu I e II Planos Diretores. Porém, a atuação da Sudene como foi imaginada em sua origem resumiu-se ao que foi realizado entre 1960 e 1964, a instauração do regime militar enfraqueceu o órgão e mudou completamente o seu caráter de articulador, sendo apenas um órgão executor de políticas centralizadas. A utopia de Celso Furtado foi desfeita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Laura Christina Mello de. **SUDENE: A utopia de Celso Furtado**. Recife, 2004. 186f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p.106-138

CAMPOS, José Nilson B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 28, n. 82. p. 65-88, jan/2014.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1990. p.87-120.

_____. Celso Furtado e a questão Regional no Brasil. *In*: TAVARES, Maria da Conceição. (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. 1 ed. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 2000. p.93-120

_____. Furtado: A questão regional e a agricultura itinerante no Brasil. *In*: FURTADO, Rosa. (org.). **Cadernos do Desenvolvimento**. 1 ed. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006. p.23-51.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1ª edição: 1959)

_____. Discurso de Posse na Sudene. FURTADO, Celso (org). **O Nordeste e a saga da Sudene 1958-1964**, 3.vol. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p.165-178.

_____. Para o Nordeste 15 anos perdido. FURTADO, Celso (org). **O Nordeste e a saga da Sudene 1958-1964**, 3.vol. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p.179-182.

_____. **Obra Autobiográfica**, 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p.207-345.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene 1958-1964**, 3.vol. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p.83-165.

HIRSCHMAN, Albert. Notas de uma entrevista com Celso Furtado. FURTADO, Celso (org). **O Nordeste e a saga da Sudene 1958-1964**, 3.vol. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p.183-191

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Inquérito Industrial: Resultados Gerais, segundo as unidades da federação — 1907**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/atividade_economica/setoriais/industria/7_02u_ind1907.xls. Acesso em: 10.jan.2019.

_____. **Censo industrial: resultados gerais, segundo os grupos de indústrias — 1920**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/atividade_economica/setoriais/industria/7_07u_ind1920.xls . Acesso em: 10.jan.2019.

_____. **Produção industrial - Resultados do Censo Industrial de 1940**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/trabalho/1949/trabalho1949_aeb_034.xls . Acesso em: 10.jan.2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL. **DNOCS – História**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www2.dnocs.gov.br/historia> . Acesso em: 15.dez.2018.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE**, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PELLEGRINO, Anderson César Gomes Teixeira. **O Nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro**. Campinas, 2004. 188f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, 2003. p.89-126

TAVARES, Hennes Magalhães. A questão regional no segundo governo Vargas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v .25, n. 1, p.4-24, nov.1990/jan.1991.