

**UM OLHAR PARA O NORDESTE: APONTAMENTOS ACERCA DO
DESENVOLVIMENTISMO DE CELSO FURTADO**

**A LOOK AT THE NORTHEAST: NOTES ABOUT THE DEVELOPMENTISM OF
CELSO FURTADO**

Wladimir Soares de Brito Filho¹

RESUMO

Celso Furtado dedicou-se à questão do desenvolvimento regional brasileiro, com especial enfoque no Nordeste. A formação histórica da economia brasileira e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões do país revelam a existência de uma relação “centro x periferia” entre as regiões Centro-Sul e Nordeste. As propostas de Furtado para a superação deste quadro foram reunidas no histórico *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, que lançou as bases para a fundação da SUDENE em 1959. Apesar do progressivo abandono do modelo durante as décadas de 1970 a 1990, as políticas de redução das desigualdades sociais e regionais ganham novo fôlego no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Celso Furtado. Economia brasileira. Desenvolvimento Regional. Nordeste. SUDENE.

ABSTRACT

Celso Furtado was dedicated to the issue of Brazilian regional development, with a special focus on the Northeast. The historical formation of the Brazilian economy and the different degrees of development of the country's regions reveal the existence of a “center x periphery” relationship between the Center-South and Northeast regions. Furtado's proposals for overcoming this situation were brought together in the historic *A Development Policy for the Northeast*, which laid the foundation for the foundation of SUDENE in 1959. Despite the

¹ Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Processo Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Advogado.

progressive abandonment of the model during the 1970s and 1990s, policies to reduce social inequalities and regional gains new breath in Brazil from the Federal Constitution of 1988.

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

INTRODUÇÃO

O Nordeste brasileiro encanta a todos aqueles que têm o privilégio de conhecê-lo. Suas belezas naturais, a riqueza de sua cultura e a fibra de seu povo convivem, porém, com as mazelas da pobreza, do atraso e da falta de oportunidades. O economista brasileiro Celso Furtado, cujo centenário foi celebrado em 2020, produziu uma obra intensamente dedicada à superação do subdesenvolvimento nordestino, influenciando até hoje as discussões acerca deste objetivo.

O planejamento é um processo político, principalmente em sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais – como a brasileira². Remonta à 1925 a primeira experiência mundial de planejamento propriamente regional: o *Plano de Eletrificação Nacional* estabelecido pela extinta União Soviética, destinado à construção de uma rede de usinas hidrelétricas que serviriam de base para o desenvolvimento de suas diferentes regiões³.

A Grande Depressão que se seguiu ao *crash* da Bolsa de Valores de Nova York (1929) provocou generalizada recessão econômica no mundo capitalista, alçando a um inédito destaque o problema das desigualdades regionais. A tomada de consciência dessas desigualdades e a mudança na concepção do papel do Estado promovida pelo liberalismo intervencionista da Escola Keynesiana abriu espaço para o avanço das técnicas e práticas de planejamento estatal. Mesmo nos países mais industrializados, órgãos e entidades foram criadas especificamente para tais finalidades a partir da década de 1930, promovendo políticas de redução das desigualdades regionais e de reordenamento do território⁴.

² MIQUELIN, Beatriz Momente. *Plano trienal: auge e crise do planejamento no Brasil*. 175 f. Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2019, p. 54.

³ DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. *Nova Economia*, v. 19, n. 2, p. 227-249, fev. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46559563_Celso_Furtado_e_o_desenvolvimento_regional_Celso_Furtado_and_the_regional_development. Acesso em: 30 Maio. 2020, p. 228.

⁴ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 228-230.

Neste contexto de transição de um liberalismo *laissez faire* para um liberalismo social, as políticas desenvolvimentistas adotadas pelos países centrais foram precedidas de um importante esforço teórico de interpretação dos fenômenos da desigualdade regional, de elaboração de metodologias e técnicas de planejamento e de intervenção do Estado nos diversos setores da economia. Desenvolve-se neste período nos Estados Unidos a “Escola da Ciência Regional”, capitaneada por Walter Isard, preocupada com abordagens analíticas a problemas urbanos, rurais ou regionais; Na França surge a “Escola dos Polos de Desenvolvimento”, sob liderança de François Perroux, defendendo que o investimento estatal ou privado em uma região serve como estímulo para a polarização ou atração econômica dos espaços no entorno, produzindo riqueza e iniciando um círculo virtuoso de desenvolvimento social⁵.

As décadas de 1950 e 1960 configuram um período de amadurecimento, expansão e generalização destas políticas de desenvolvimento regional nos Estados Unidos, Itália, França e Inglaterra, fenômeno que não deixou de ser assimilado pela América Latina, à exemplo do México, Venezuela e Argentina. No Brasil, ganham destaque as políticas regionais voltadas para o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia promovidas pelo regime militar⁶.

Neste contexto, as contribuições acadêmicas de Celso Furtado para a transposição das teorias desenvolvimentistas dos países centrais à realidade latino-americana influenciaram decisivamente a abordagem dada ao tema das desigualdades regionais no Brasil.

No caso do Brasil, apesar de a Independência ter ocorrido em 1822, o país continua por mais de um século como mero exportador de produtos primários. Isso o leva a realizar um estudo aprofundado da economia brasileira desde o início da colonização. Para Furtado, somente na década de 1930, com a intensificação da produção industrial, é que termina a sua condição colonial⁷.

Dois períodos da trajetória profissional de Celso Furtado são mais diretamente ligados à temática do desenvolvimento regional: i) de 1949 a 1957, como chefe da Divisão de Desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da

⁵ SOLDI, Rodrigo. *Planejamento, desenvolvimento regional e o papel do estado: estudo comparativo entre o estado brasileiro e o estado italiano*. 2013. 453 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013, p. 141.

⁶ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 228-230.

⁷ TAVARES, Hermes Magalhães. Desenvolvimento, Região e Poder Regional: a visão de Celso Furtado. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 11, 30 nov. 2011. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/392>. Acesso em: 30 maio 2020, p. 13.

ONU; e ii) de 1959 a 1964, como diretor da recém criada Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no Brasil⁸.

Segundo a concepção desenvolvimentista adotada por Celso Furtado, o subdesenvolvimento é fruto do próprio desenvolvimento do capital, apresentando como características centrais a heterogeneidade estrutural, a ausência de um núcleo inovador e uma incapacidade de diversificação produtiva decorrente de vulnerabilidade externa. Essas características possuem implicações significativas para a constituição dos mercados de trabalho, condicionando um padrão desigual de distribuição de renda⁹

O economista argentino Raúl Prebisch, com quem Furtado trabalhou em sua fase cepalina, defendia a tese de que as relações econômicas internacionais, baseadas na teoria das vantagens comparativas, não resultavam em benefícios equitativos para todos os participantes do comércio mundial¹⁰. O subdesenvolvimento não seria, portanto, uma etapa pela qual todos os países desenvolvidos teriam passado, mas episódios diversos, que não se confundem e não são sucedâneos¹¹.

A teoria econômica de Raúl Prebisch e Celso Furtado tem como ponto de partida a crítica aos resultados da teoria da divisão internacional do trabalho da Escola Clássica de David Ricardo¹². Os desenvolvimentistas enxergam a economia mundial como um sistema heterogêneo, já que o progresso técnico se propaga de maneira desigual. Esta característica conduz a uma estruturação da economia mundial em um sistema “centro-periferia”: o centro, constituído pelo pequeno conjunto de países que promoveram a primeira revolução industrial; a periferia, formada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias primas para os países centrais¹³. Daí a necessidade de industrialização dos países da América

⁸ TAVARES, Hermes Magalhães. Região e Desenvolvimento Regional na Obra de Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 5, n. 7, p. 277-295, out. 2010. Disponível em: http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/viewIssue/17/pdf_13. Acesso em: 28 maio 2020, p. 278.

⁹ CARLEIAL, Liana; CRUZ, Bruno. *A Hora e a vez do Desenvolvimento Regional Brasileiro: uma proposta de longo prazo*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2012, 40p. (Texto para Discussão, n. 1.729). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1729.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020, p. 10.

¹⁰ YENDO, Sergio Andrade. *Entre a exceção econômica e a retomada do desenvolvimento*. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011, p. 45.

¹¹ YENDO, Sergio Andrade. *Op. Cit.*, p. 42.

¹² TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 12.

¹³ YENDO, Sergio Andrade. *Op. Cit.*, p. 45.

Latina, por meio de medidas de planejamento da economia pelo Estado, para que esta estrutura desigual entre centro e periferia do capitalismo global pudesse ser modificada¹⁴.

Para Celso Furtado, portanto, a ação estatal poderia criar as condições necessárias para o desenvolvimento e superação da condição de periferia do Brasil, quebrando o ciclo vicioso do empobrecimento da nação – sobretudo do Nordeste¹⁵.

O artigo está assim estruturado: primeiro examinaremos o diagnóstico feito por Celso Furtado a partir da formação econômica do Brasil e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões brasileiras, focando em seguida nas raízes históricas do subdesenvolvimento econômico e social do Nordeste em particular. Em seguida, examinaremos as propostas de Celso Furtado para o desenvolvimento da região, reunidas no histórico *Relatório do GTDN* (1959). Com a criação da SUDENE (1959), os desafios da política de desenvolvimento do nordeste nas décadas de 1950 a 1990 são abordados. Por fim, busca-se compreender como a questão do desenvolvimento regional foi tratada pela Constituição Federal de 1988.

1. Formação econômica do Brasil e a questão do desenvolvimento regional: antecedentes e diagnóstico

A preocupação com o desenvolvimento das diferentes regiões do o Brasil esteve presente no debate público desde o século XIX. Em relação ao Nordeste, por força das graves crises sociais ocasionadas pelas secas e pela força regionalista de sua elite política e econômica; na Amazônia, por força dos desafios a serem superados para se obter o controle político de seu vasto e despovoado território¹⁶.

Durante a época do Império do Brasil foram criadas várias comissões e tentativas de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. A Comissão Imperial foi criada em 1877 especificamente para o caso nordestino, tendo sido encarregada de analisar o problema das secas e propor soluções. Remontam ao final do século XIX propostas como a do desenvolvimento dos transportes da região, a construção de barragens e a tão falada transposição do rio São Francisco¹⁷.

¹⁴ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁵ LIMA, Paulo André Nogueira. *Pré-sal como oportunidade de desenvolvimento sustentável à luz do desafio furtadiano*. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014, p. 43.

¹⁶ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 233.

¹⁷ *Ibid.*

Já no período republicano, foram criadas comissões em 1904 para analisar o problema das secas no Ceará e no Rio Grande do Norte. Remonta a este ano a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), transformada em 1945 no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), ao qual competia a execução do percentual da receita federal destinado ao combate das secas nordestinas¹⁸.

A Constituição Federal de 1934 tornou obrigatória a destinação de 4% do orçamento federal para “a defesa contra os efeitos das secas”. Em 1945, seguindo a experiência keynesiana da *Tennessee Valley Authority* (TVA) norte-americana, foram criadas no Brasil a Comissão do Vale do Rio São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF)¹⁹. A Constituição Federal de 1946 estabeleceu vinculações orçamentárias específicas para o desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônica, levando à criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), em 1948, e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1951²⁰.

As propostas de Celso Furtado para o desenvolvimento do Nordeste fundamentavam-se em temas como o agravamento dos desequilíbrios regionais devido à expansão da industrialização e a inadequação da estrutura agrária da região. Estas ideias tornam-se conhecidas nacionalmente na década de 1950, ganhando força política ao serem adotadas pelo governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) como resposta às demandas sociais da região²¹.

A adoção de novas soluções para o desenvolvimento da região nordestina foi precedida de antecedentes históricos importantes. O governo Getúlio Vargas (1951-1954) criou o Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) e acelerou a construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso, além de ter encomendado o desenvolvimento de um plano econômico para o Nordeste, a cargo de Rômulo de Almeida. O plano concluiu que o atraso e a pobreza da região não se deviam a fatores climáticos (como a falta de chuvas), mas sim à organização econômica regional inadequada. Hans Singer, por sua vez, expôs que a política de desenvolvimento econômico nacional contribuía para o empobrecimento relativo do Nordeste, além da inexistência de uma política de incentivos financeiros e fiscais para a região²².

¹⁸ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 114.

¹⁹ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 116.

²⁰ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 234.

²¹ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 285.

²² TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 16-17.

Celso Furtado aborda a questão regional sob dois primas: um de caráter histórico, direcionado ao estudo da evolução da economia brasileira, a qual corresponde a clássica obra *Formação econômica do Brasil* (1959); outra que trata do Nordeste em suas relações com outras regiões do País, sintetizada no relatório *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste* (1959).

A partir de uma análise diacrônica das economias regionais, Celso Furtado buscou compreender a formação da economia brasileira numa perspectiva histórica que abrange da colonização portuguesa à primeira metade do século XX, fadada a uma eterna “modernização superficial”²³. O autor joga luzes sobre as disparidades regionais brasileiras na década de 1950, decorrentes do processo de industrialização que ocorria na região cafeeira, transformada, por isso, em núcleo dinâmico da economia nacional, em torno do qual as demais regiões do país se articulavam.

Se por um lado o conjunto da economia nacional se beneficiava pelo fato de que um núcleo dinâmico havia se formado na região Centro-Sul, com destaque para São Paulo, por outro agravavam-se as disparidades regionais²⁴.

Consideremos, inicialmente, o que se entende por economia brasileira. Para um observador com uma perspectiva suficientemente ampla, o Brasil surge como uma imensa continuidade territorial dotada de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico. Aproximadamente duas terças partes do território nacional constituem um imenso vazio demográfico e econômico. Em cerca de 5,5 milhões de quilômetros quadrados vivem pouco mais de sete milhões de habitantes. Possivelmente, será esse, ao lado do Saara, o mais extenso vazio econômico que existe ainda hoje na superfície ocupada do globo terrestre. No terço restante do território brasileiro, existem pelo menos dois sistemas econômicos autônomos: o sistema nordestino, que se estende da Bahia ao Ceará, com cerca de 18 milhões de habitantes, num território de pouco mais ou menos 1,3 milhão de quilômetros quadrados; e o sistema sulino, de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul, com cerca de 35 milhões de habitantes, num território de 1,5 milhão de quilômetros quadrados²⁵.

Os dados da produção industrial da época revelam as disparidades regionais brasileiras. As indústrias surgiram mais ou menos ao mesmo tempo em diversas regiões do País,

²³ LIMA, Paulo André Nogueira. *Op. Cit.*, p. 47.

²⁴ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 283-284.

²⁵ FURTADO, Celso. *Perspectivas da economia brasileira* (1957), p. 24. In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio (Orgs.). *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). BNDES, um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002. p. 19-45. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11557>. Acesso em: 30 maio 2020.

em meados do século XIX. Mas o censo de 1920 já mostra uma grande concentração industrial em São Paulo, que continuará aumentado nas décadas seguintes. Entre 1948 e 1955, a participação de São Paulo no PIB industrial passa de 39,6% para 45,3% enquanto a do Nordeste (da Bahia ao Ceará), no mesmo período, cai de 16,3% para 9,6%. Por sua vez, a renda per capita de São Paulo era 4,7 vezes mais alta que a do Nordeste²⁶. Em 2007, 45% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro foram gerados no eixo Rio de Janeiro–São Paulo nesse eixo²⁷.

Celso Furtado defendia que o processo de articulação das demais regiões do País em torno do núcleo cafeeiro-industrial, que implicaria necessariamente na ruptura das formas arcaicas de produção de certas regiões brasileiras, significasse também um aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional²⁸.

A economia nordestina ainda se encontra numa etapa em que, sem a ação estimulante de fatores externos, dificilmente poderia lograr uma taxa de crescimento que possa ser considerada satisfatória. Uma economia com esse nível de renda média não está capacitada para gerar espontaneamente a poupança que necessitaria para acelerar seu ritmo de crescimento. Pelo contrário: sob o impacto do aumento rápido da população que se observa no momento presente, é de temer um retrocesso no nível de renda per capita. Não se deduza dessa afirmação que não existe no Nordeste possibilidade de intensificar o desenvolvimento. O que não existem são estímulos para que esse desenvolvimento se acelere espontaneamente²⁹.

A superação do subdesenvolvimento nordestino, portanto, passaria por um projeto nacional que compreendesse a industrialização, o fortalecimento do mercado interno, a redução das desigualdades sociais e a distribuição de renda, condicionado pelo planejamento estatal, por transformações estruturais e por uma política econômica adequada, voltada sobretudo ao ganho de produtividade da região³⁰.

Houve um aprimoramento dos sistemas de planejamento econômico brasileiros após a Segunda Guerra Mundial, com a criação de órgãos e entidades cuja função primeira era o estudo da realidade brasileira e a definição de técnicas estratégicas. Inseridos nesse período de estratégias desenvolvimentistas estão quatro grandes marcos do planejamento nacional: o Plano de Metas (1956-1961), o Plano Trienal (1962-1963), o Plano Nacional de Desenvolvimento I (1971-1974) e o Plano Nacional de Desenvolvimento II (1975-1979)³¹.

²⁶ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 16.

²⁷ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 31.

²⁸ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 284.

²⁹ FURTADO, Celso. *Op. Cit.*, p. 25.

³⁰ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 31.

³¹ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 16.

Apesar dos últimos 60 anos de políticas de desenvolvimento regional, o Brasil ainda não alcançou uma redução significativa das desigualdades regionais. Para Liana Carleial e Bruno Cruz, a complementação de investimentos em infraestrutura e em setores estratégicos da indústria fora do eixo Rio–São Paulo poderão conduzir a um adensamento das estruturas produtivas das regiões mais empobrecidas do país³².

2. O diagnóstico de Celso Furtado para os problemas socioeconômicos nordestinos e suas propostas de ação

Traçadas as linhas gerais acerca da formação econômica do Brasil durante os séculos XVI a XX, e sendo diretamente influenciado pela doutrina estruturalista cepalina, Celso Furtado traçou um original e influente diagnóstico das raízes do subdesenvolvimento do nordeste brasileiro, exposto no relatório “*Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*”, de 1959.

Analisando-se os efeitos da seca nas três camadas da economia das zonas semiáridas – a da agricultura de subsistência, a do algodão mocó e a da criação – vemos que a gravidade do fenômeno e seu prolongamento em crise social se devem ao fato de seus efeitos incidirem de forma concentrada na primeira das referidas camadas. Em algumas zonas típicas, a seca acarretou a perda praticamente total da agricultura de subsistência, sendo menores seus efeitos, porém, na produção de algodão³³.

Contrariando o senso comum da época, o maior problema econômico e social do Nordeste não seriam as secas, pois estas faziam parte da dinâmica ambiental nordestina. As atividades econômicas de monocultura é que deveriam ser alteradas para culturas mais diversificadas, propiciando maiores condições de sobrevivência para o povo sertanejo³⁴. O economista denunciava que a política de construção de açudes pelo governo federal a cargo do DNOCS acabava por beneficiar apenas os proprietários de terra, contribuindo muito pouco para a subsistência da população.

Para Furtado, os fundamentos históricos da colonização regional seriam, portanto, os fatores determinantes da dicotomia social do nordeste, em especial a relação comercial “centro-periferia” estabelecida entre as regiões Centro-Sul e Nordeste do Brasil - fator de

³² CARLEIAL, Liana; CRUZ, Bruno. *Op. Cit.*, p. 8.

³³ GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. 97 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17760>. Acesso em: 30 maio 2020, p. 66-67.

³⁴ LIMA, Paulo André Nogueira. *Op. Cit.*, p. 43.

subdesenvolvimento que só poderia ser superado por transformações de ordem estrutural na macroeconomia brasileira³⁵.

Estes fundamentos históricos do subdesenvolvimento nordestino podem ser assim sintetizados: i) inobstante a extinção do trabalho escravo no final do século XIX, as relações de trabalho na empresa agrícola exportadora de açúcar situada na faixa litorânea úmida nordestina mantiveram-se pré-capitalistas; ii) a economia exportadora açucareira, a partir de sua demanda por animais de carga e alimentos, criou sua própria periferia no interior, a ela subordinada e dependente. Com o crescimento demográfico da região, a população foi sendo deslocada para terras mais áridas e com menores condições de subsistência; e iii) a fazenda do semiárido se baseava em uma população camponesa, sem-terra e sem salário, a qual trabalhava para o dono da terra na forma de partilha da produção para as culturas de exportação (como algodão) e, em compensação, podia produzir a sua agricultura de subsistência³⁶. Essas três características perduraram por séculos, caracterizando uma situação estrutural de subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro.

A estrutura agrária dual e arcaica, com relações mercantis voltadas para a exportação, manteve-se ao lado de relações de trabalho pré-capitalistas ou não mercantis, especialmente nas atividades voltadas para a subsistência³⁷. A má distribuição de renda na região deve-se, entre outros fatores, à assunção de padrões de consumo cosmopolitas pelas elites periféricas nordestinas (ligadas ao setor exportador ou ao governo) incompatíveis com o nível da renda regional³⁸. Nessa condição, os excedentes eram consumidos e não investidos, impossibilitando a sustentação de um processo de desenvolvimento econômico da região.

Para Celso Furtado, o maior atalho para o desenvolvimento brasileiro seria a dinamização do mercado interno³⁹. Nesta linha, só havia uma saída possível para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro: sua industrialização. As propostas teóricas de Furtado para o Nordeste, encontradas nas obras *Perspectiva da Economia Brasileira* (1957) e *A Operação Nordeste* (1959), se integram e são resumidas no relatório *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste* desenvolvido pelo Grupo de Trabalho do Desenvolvimento

³⁵ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 237.

³⁶ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 236-238.

³⁷ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 237.

³⁸ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 237-238.

³⁹ YENDO, Sergio Andrade. *Op. Cit.*, p. 45.

do Nordeste (GTDN), criado pelo Decreto nº 40.554/1956 e apresentado ao governo Juscelino Kubitschek em março de 1959⁴⁰.

O planejamento estatal deve ser compreendido como um instrumento essencial de alteração de estruturas socioeconômicas, ou seja, uma ação do Estado voltada ao futuro⁴¹. Neste contexto, o relatório do GTDN propôs um compreensivo plano de ação para o nordeste brasileiro, visando modificar o curso dos acontecimentos da região através de um ataque simultâneo em várias frentes consideradas vitais⁴².

As audaciosas propostas do GTDN podem ser assim sintetizadas: i) reformulação da política de aproveitamento de solo e águas na região semiárida, visando tornar o Nordeste mais resistente às secas; ii) reorganização da economia agropecuária da região semiárida e abertura de frentes de colonização, abrangendo os estados do Maranhão e de Goiás; iii) intensificação dos investimentos industriais, visando elevar a produtividade média da mão de obra; iv) solução para o problema da oferta de energia elétrica, sobretudo nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, a partir da construção de usinas termelétricas ou mesmo atômicas; v) aproveitamento de conquistas tecnológicas recentes desenvolvidas em regiões com características similares a do Nordeste; vi) aumento da oferta de alimentos nos centros industriais urbanos da região; vii) assistência técnica aos governos estaduais⁴³.

Estas diretrizes explicitavam a força da doutrina do planejamento econômico estatal nas décadas de 1950 e 1960 – época conhecida como “o consenso Keynesiano”. Buscou-se no Brasil nas frentes do desenvolvimento da infraestrutura e dos incentivos ao crescimento industrial da região nordestina, da reestruturação do setor agrícola da faixa úmida (do agreste e do semiárido), e do deslocamento da fronteira agrícola nordestina para os estados do Maranhão e Goiás.

A indústria regional, em sua quase totalidade, de bens de consumo não duráveis, sobretudo têxteis e de alimentos, deveria ser modernizada, para ter condições de competir com a moderna indústria do Centro-Sul. Ao Estado caberia investir em infraestrutura (energia elétrica, transporte e saneamento) e em indústrias de base, como a siderúrgica. Além do financiamento através de bancos do Estado, seriam criados mecanismos de estímulos fiscais e financeiros, nos moldes dos praticados nos países desenvolvidos e mesmo no Centro-Sul do país⁴⁴.

⁴⁰ SPECIE, Jose Henrique. *Direito da inovação e Desenvolvimento Regional na Federação Brasileira*. 2017. 147 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, p. 30.

⁴¹ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 15.

⁴² SPECIE, Jose Henrique. *Op. Cit.*, p. 30-31.

⁴³ GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). *Op. Cit.*, p. 81 a 94.

⁴⁴ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 19.

O relatório do GTDN é considerado um documento histórico por trazer um diagnóstico detalhado e bastante articulado do problema econômico do Nordeste, conjugado com uma ampla proposta de planejamento estatal da região. Nesta abordagem macroespacial (e macroeconômica) é possível observar a direta influência do desenvolvimentismo estruturalista da CEPAL, a afluência teórica da Escola Keynesiana - em seu momento de máximo prestígio internacional com o sucesso do Plano Marshall para a reconstrução da Europa, bem como o enfoque dos processos sociais cumulativos desenvolvido por Gunnar Myrdal⁴⁵.

O plano de ação proposto pelo relatório do GTDN tinha nítido caráter reformista e modernizador, com forte influência do pensamento econômico moderno de John Maynard Keynes acerca da importância da intervenção do Estado na ordem econômica para equacionar problemas inerentes aos ciclos econômicos capitalistas⁴⁶. Outra influência de relevo é a de Karl Mannheim e sua visão do planejamento estatal como solução para a busca da democracia e da justiça social⁴⁷.

A originalidade da obra de Celso Furtado estava, portanto, em articular as questões de desigualdades regionais à natureza das estruturas subdesenvolvidas, propondo mudanças profundas nas formas arcaicas e tradicionais de organização social de produção na região nordestina. Com efeito, o desenvolvimento pressupõe exatamente esta capacidade de formular objetivos possíveis e conjugar forças para sua execução, mediante o planejamento⁴⁸.

As diretrizes propostas pelo Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste, chefiado por Celso Furtado, foram fundamentais para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) pelo governo Juscelino Kubitschek (Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959). Trata-se de momento de inflexão que denota uma nova abordagem do Estado quanto ao desenvolvimento nacional, agora sob a perspectiva regional.

A criação da SUDENE no Brasil encontra similaridades com a experiência italiana na criação da *Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale* (conhecida como “*Cassa per il Mezzogiorno*”), autarquia regional fundada em 1950 para tratar especificamente da superação das desigualdades regionais existentes entre o Norte e o Sul da

⁴⁵ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 18.

⁴⁶ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 239.

⁴⁷ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 31.

⁴⁸ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 14.

Itália no contexto do Plano Marshall⁴⁹. Ainda, a concepção de que era necessário aproveitar os recursos locais para o desenvolvimento industrial nordestino mostra a influência da “Teoria do Polos de Desenvolvimento” de François Perroux sobre as linhas de ação defendidas pela SUDENE, desde a sua criação.

Competia à autarquia federal elaborar um Plano Diretor Plurianual e coordenar as atividades e investimentos de órgãos e entidades como DNOCS, CVSF e BNB, além de realizar obras públicas e operações de socorro durante períodos de seca⁵⁰. Tratava-se, portanto, de um audacioso projeto de transformação estrutural da região pelo governo João Goulart (1961-1964).

O 1º Plano Diretor da SUDENE (Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961) trazia propostas nas áreas de infraestrutura, reestruturação agrícola, colonização, desenvolvimento industrial e mineral, oferta de alimentos, saúde pública, educação, levantamentos cartográficos, entre outros aspectos. Na prática, destinou-se mais à elaboração de levantamentos básicos, estudos e pesquisas, além de ações de capacitação de órgãos públicos estaduais⁵¹. O subsequente 2º Plano Diretor da SUDENE (Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963) focou na criação de programas de povoamento e de modificação da estrutura industrial, mediante a criação de indústrias de base e reestruturação de indústrias tradicionais e atividades artesanais⁵².

As inovações econômicas e administrativas trazidas pela criação da SUDENE podem ser sumarizadas em cinco grandes vértices: i) delimitação da macrorregião “Nordeste” incluindo os estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão; ii) instituição do Conselho Deliberativo da Sudene, figura original na administração pública federal brasileira, voltada ao fortalecimento de espaços regionais; iii) instituição de incentivos financeiros e fiscais, destinados às empresas privadas; iv) subordinação do novo órgão diretamente ao Presidente da República; e v) localização da sede da autarquia no Nordeste (em Recife/PE), e não na capital da República⁵³.

Cabe destacar que criação do Conselho Deliberativo da SUDENE foi uma iniciativa de relevante significado político (e estratégico), que tinha por objetivo de longo prazo a instituição da região nordestina como uma instância de poder territorial. Tinham assento no

⁴⁹ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 22-23.

⁵⁰ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 119.

⁵¹ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 120-121.

⁵² *Ibid.*

⁵³ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 291.

Conselho representantes dos ministérios econômicos e o das agências a serem coordenadas, como DNOCS, CVSF e BNB, bem como os governadores dos nove estados nordestinos⁵⁴.

Celso Furtado permaneceu à frente da SUDENE de 1959 a 1964. Foi neste período que, conciliando os papéis de administrador público, estrategista e teórico do desenvolvimento, combinou sua teoria à prática, delimitando um conjunto de análises e um projeto de desenvolvimento para o Nordeste que mudaram significativamente o tratamento da questão regional no Brasil⁵⁵.

3. A questão do desenvolvimento nordestino nas décadas de 1960 a 1990 e o direito ao desenvolvimento regional na Constituição Federal de 1988

Desde sua criação, as linhas de orientação e proposições reformistas da SUDENE enfrentaram fortes reações político-ideológicas de parcela significativa das elites empresariais, políticas e intelectuais do Nordeste, tais como governadores de Estado, Forças Armadas e o próprio DNOCS federal⁵⁶. Os interesses políticos dominantes estavam identificados com *status quo*, dificultando sobremaneira a realização de reformas institucionais e políticas de desenvolvimento econômico que contrariassem as hegemonias consolidadas⁵⁷.

Furtado receava que o crescimento excessivo das disparidades regionais colocasse em risco a unidade nacional. Ao mesmo tempo, denunciava que o sistema federativo brasileiro conduzia a um aumento crescente do poder da União sobre os entes subnacionais. Os Estados nordestinos, em particular, tornaram-se econômica e politicamente frágeis, com reduzido poder de barganha junto ao Governo Federal⁵⁸.

A partir da mudança de regime político ocorrida em 1964, a autonomia da SUDENE foi sendo constantemente reduzida⁵⁹. A partir do 3º Plano Diretor (Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965), as linhas de ação da entidade foram concentradas em apenas duas frentes⁶⁰:

i) expansão da malha de infraestrutura de transportes, energia elétrica e saneamento e suporte à

⁵⁴ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 119.

⁵⁵ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 121.

⁵⁶ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 240.

⁵⁷ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 259.

⁵⁸ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 23.

⁵⁹ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 122.

⁶⁰ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 240.

industrialização, a qual correspondia de 60% a 70% dos recursos aprovados nos Planos Diretores; e ii) sistema de incentivos fiscais, que conjugava a isenção tributária sobre a produção e o financiamento dos investimentos mediante o uso de parcela do imposto de renda devido pelas empresas (“mecanismo 34/18”)⁶¹.

Os governos federais pós-1964 descaracterizaram a identidade desenvolvimentista regional implementada por Celso Furtado com a criação da SUDENE⁶², interferindo de forma crescente nas esferas estaduais e municipais e tornando os entes menos desenvolvidos cada vez mais dependentes dos favores concedidos pelo governo federal⁶³.

O auge da produção teórica e da implementação de políticas de desenvolvimento regional se deu nas décadas de 1950 e 1960. Após este período, a atividade entrou em crise, cujos elementos explicativos podem ser assim sumarizados: i) o sucesso da expansão econômica do pós-guerra e a redução da preocupação com a questão regional; ii) reações político-ideológicas contra a intervenção do Estado na economia; iii) insatisfação e crítica dos resultados das políticas regionais pelos grupos à esquerda do espectro político; iv) incapacidade teórica de explicar os novos fenômenos (desindustrialização, emergência de novos centros baseados em alta tecnologia, mudanças na divisão internacional do trabalho); v) enfraquecimento das políticas regionais nos Estados Unidos, com a ascensão de Richard Nixon e dos governos republicanos; vi) enfraquecimento das políticas regionais por países, na Europa, com o avanço da União Europeia; vii) crise do Estado interventor, com déficits públicos crescentes e processos inflacionários; viii) alegação de corrupção em várias das instituições encarregadas das políticas regionais; ix) desenho de uma nova visão do papel do Estado a partir da década de 1980, o que ficou conhecido como “neoliberalismo”⁶⁴.

As décadas de 1970 e 1980 são, portanto, um período de tormenta crítica e de desânimo com as políticas desenvolvimentistas regionais ao redor do globo. No Brasil, a grave crise fiscal do período, a redução do planejamento ao orçamento e a implementação de reformas

⁶¹ A Lei nº 3.692/1959, que criou a SUDENE, estabeleceu em seu artigo 18 os incentivos fiscais (isenção tributária) para projetos industriais novos e de expansão a ser implementados no Nordeste. Já a Lei nº 3.995/1961, que aprovou o 1º Plano Diretor da SUDENE, estabeleceu no seu artigo 34 o direito de as empresas brasileiras (pessoas jurídicas) vincularem parcela do imposto de renda a ser pago para aplicação em projetos industriais no Nordeste. Esses dois mecanismos eram utilizados de forma conjunta, e ficaram conhecidos como o “mecanismo 34/18”.

⁶² TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 22.

⁶³ SPECIE, Jose Henrique. *Op. Cit.*, p. 33.

⁶⁴ DINIZ, Clélio Campolina. *Op. Cit.*, p. 232.

administrativas voltadas ao enxugamento da máquina pública são causas que explicam o abandono do planejamento estatal como instrumento de desenvolvimento regional⁶⁵.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que determina a realização de várias políticas de cunho econômico, as antigas reivindicações pela redução dos desequilíbrios regionais ganham um novo fôlego no Brasil⁶⁶. Estas políticas definem-se por normas constitucionais notadamente programáticas, que estabelecem objetivos e metas que devem ser alcançados pelo Poder Público mediante a elaboração de leis e a realização de ações concretas, coerentes e coordenadas. A política de redução das desigualdades sociais e regionais foi eleita pela Constituição de 1988 como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo nítido que a atual Carta Magna deu enfoque maior ao desenvolvimento regional do que suas predecessoras⁶⁷. Ao lado da estabilidade de preços e da distribuição de renda, o desenvolvimento econômico nacional é um dos fundamentos da ordem econômica brasileira.

O princípio constitucional do desenvolvimento econômico regional deve ser compreendido como um mecanismo de atualização do capitalismo brasileiro, buscando superar as desuniformidades entre seus flancos arcaico e moderno⁶⁸. Funciona, portanto, como fundamento constitucional para a reivindicação de políticas públicas pela sociedade.

Garantir o desenvolvimento nacional é tal qual construir uma sociedade livre, justa e solidária, realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação neste artigo 3º, II. O papel que o Estado tem que desempenhar na perseguição da realização do desenvolvimento, na aliança que sela com o setor privado, é, de resto, primordial⁶⁹.

Conforme a visão dos defensores do liberalismo social, o planejamento estatal praticado em meio a economias de mercado visa promover a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, sem que isso signifique entrar em conflito com a democracia, a federação e a livre iniciativa⁷⁰. Assim, visando concretizar o princípio do desenvolvimento regional, a Constituição de 1988 trata especificamente das *regiões geoeconômicas*, que têm como características a proximidade geográfica e a similaridade de estrutura socioeconômica.

⁶⁵ MIQUELIN, Beatriz Momente. *Op. Cit.*, p. 15.

⁶⁶ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 21.

⁶⁷ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 19.

⁶⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem econômica na constituição de 1988*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 200.

⁶⁹ GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.*, p. 217.

⁷⁰ SOLDI, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 20.

Os diversos instrumentos de desenvolvimento socioeconômico regional trazidos pela legislação pátria buscam superar as limitações burocráticas presentes no trato federativo, permitindo-se a atuação consertada em áreas que transcendem os limites dos municípios e dos estados. Neste contexto, os diversos agentes do desenvolvimento regional devem se pautar pelo enfoque territorial e pela articulação intersetorial na elaboração dos planos e programas de desenvolvimento, na implantação de ações e na utilização dos instrumentos desenvolvimentistas. Destacam-se aqui, em âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento Regional, as superintendências de desenvolvimento das regiões nordeste (SUDENE), centro-oeste (SUDECO) e amazônica (SUDAM) e os bancos regionais de desenvolvimento (como o BNB e o BRDE).

Inobstante a redemocratização do país e o advento da Constituição de 1988, o planejamento estatal para a região Nordeste seguiu em declínio durante as décadas de 1990-2000, sendo um período marcado por críticas quanto a sua eficácia, denúncias de aparelhamento do Estado por políticos e graves escândalos de corrupção, efeitos típicos do uso de mecanismos de *rent seeking* em um modelo de capitalismo de compadrio no qual há uma relação simbiótica entre agentes políticos, agentes econômicos e agentes administrativos.

Reconhecemos, porém, que nos últimos 30 anos o país abandonou a coordenação nacional de políticas de desenvolvimento regional, inaugurada com a criação da Sudene, esvaziou os órgãos de planejamento regional e apostou que a mera presença de subsídios, incentivos fiscais e a guerra fiscal entre os estados federados pudessem resolver a questão via mercado. Certamente, isto não aconteceu, o que recoloca a necessidade de construção de estratégias e definição de novos instrumentos à altura do desafio. O momento atual da economia e da sociedade brasileiras favorece muito uma mudança que promova a redução das desigualdades regionais do país⁷¹.

Após o hiato das décadas de 1980 e 1990, as políticas de desenvolvimento regional coordenadas pelo governo federal foram revividas pelo governo Lula da Silva (2002-2010)⁷². Em 2003 foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada pelo Decreto n. 6.047/2007, com o intuito de ser a base que agregaria as demais políticas territoriais para guiar o desenvolvimento nacional a partir das regiões⁷³.

⁷¹ CARLEIAL, Liana; CRUZ, Bruno. *Op. Cit.*, p. 9.

⁷² SPECIE, Jose Henrique. *Op. Cit.*, p. 36-38.

⁷³ PORTUGAL, Rodrigo. O retorno dos que nunca foram. Propostas para instituições de desenvolvimento regional. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 83-102, 2018. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/73/pdf>. Acesso em: 01 Jun. 2020, p. 84.

Neste contexto, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi recriada por meio da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, tendo por finalidade a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional nas economias nacional e internacional. Desde sua recriação, a SUDENE vem sendo parte importante das políticas federais voltadas para o desenvolvimento econômico brasileiro, como no caso dos incentivos fiscais para determinadas atividades econômicas instaladas no Nordeste⁷⁴.

Uma das principais atribuições da autarquia é a gestão dos fundos econômicos regionais, como o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), que tem por finalidade assegurar recursos para investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas. Três são, portanto, os instrumentos de ação da autarquia para a consecução de seu objetivo de promover a redução das desigualdades regionais: i) o Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)⁷⁵; o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e iii) o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), em consonância com o artigo 43 da Constituição Federal.

A eficácia das políticas de planejamento regional levadas a cabo pela SUDENE desde sua recriação (em 2007) é alvo de questionamentos⁷⁶. Para Hermes Magalhães Tavares, algumas das razões que explicam o insucesso da autarquia neste período: i) o modelo adotado, que divide o país em micro e mesorregiões, inspira-se no modelo da União Europeia; ii) esta subdivide a Europa dos países-membros em mais de uma centena de regiões, muitas das quais

⁷⁴ Os incentivos fiscais administrados pela SUDENE e oferecidos atualmente a empresas instaladas no Nordeste por meio da Lei nº 13.799, de 3 de janeiro de 2020, são os seguintes: i) Redução de 75% do IRPJ para empreendimentos que venham a se instalar e entrem em operação, ou que, já instalados, ampliem, modernizem ou diversifiquem sua linha de produção; e ii) Reinvestimento de 30% do IRPJ na modernização ou complementação de equipamentos, incluídos aí os custos de montagem e instalação.

⁷⁵ A partir da análise de suas diretrizes, o Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) está estruturado em seis grandes eixos estratégicos: i) Segurança hídrica e conservação ambiental, tal como a transformação dos canais de integração do São Francisco em eixos de desenvolvimento (combinação de água para consumo humano e atividades produtivas e geração de energias renováveis; ii) Inovação, focada sobretudo nas atividades produtivas e nos serviços públicos da região; iii) Desenvolvimento das capacidades humanas, com enfoque redução da pobreza e das desigualdades sociais na região; iv) Dinamização e diversificação produtiva, através do impulso ao emprego de energias renováveis, comunicação digital, integração da logística regional e diversificação da estrutura produtiva; v) Desenvolvimento social e urbano, como a melhoria da qualidade do espaço urbano das cidades intermediárias do Nordeste e a redução dos altos índices de criminalidade na região; e vi) Desenvolvimento institucional, com enfoque no aumento da eficiência, eficácia e efetividade das instituições públicas estaduais e municipais do Nordeste.

⁷⁶ PORTUGAL, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 83.

com áreas reduzidíssimas, e conta por outro lado com um enorme volume de recursos, enquanto os recursos da política brasileira para os mesmos fins são escassos; iii) a escolha, pelo governo, da escala microrregional explica-se pela inspiração na política da União Europeia, mas também por motivações políticas do governo, para o qual a opção pelo local se torna bem mais cômoda⁷⁷.

Para os críticos das medidas interventivas do Estado na economia, os 60 anos de história da SUDENE e a pouquíssima modificação das estruturas socioeconômicas nordestinas observadas no período são um exemplo de como, apesar de boas intenções e reformadores sinceros, a eficácia do meio empregado para as mudanças é bastante questionável.

A ICC ilustra o que pode ser chamado de a história natural da intervenção do governo. Um mal real ou imaginário leva a cobranças para que se faça algo a respeito. Forma-se uma coalização política consistindo em reformadores sinceros, idealistas e de partidos interessados igualmente sinceros. Os objetivos incompatíveis dos membros da coalização (por exemplo, preços baixos para o consumidor e preços altos para os produtores) estão mascarados por bela retórica sobre “o interesse público”, “concorrência leal” e coisas semelhantes. A coalização consegue que o Congresso (ou um legislativo estadual) aprove uma lei. O preâmbulo enaltece falsamente a retórica e o corpo concede poder aos funcionários do governo para que façam alguma coisa. Os reformadores idealistas têm uma sensação de vitória e voltam suas atenções para novas causas. Os partidos interessados vão trabalhar para garantir que o poder seja utilizado em seu proveito. Em geral, têm acentuado sucesso. O sucesso cria seus próprios problemas, que são resolvidos ampliando-se a esfera de intervenção. A burocracia leva a sua parte, de modo que mesmo os interesses especiais do início já não se beneficiam. No final, os efeitos são exatamente o oposto dos objetivos dos reformadores e, em geral, não alcançam nem mesmo os objetivos dos interesses especiais. No entanto, o feito está tão solidamente criado e tantos interesses estabelecidos estão associados a ele que revogar a legislação inicial é quase inconcebível. Apela-se então para uma nova legislação do governo para enfrentar os problemas pela legislação anterior, e um novo ciclo começa⁷⁸.

As abordagens recentes do desenvolvimentismo são caracterizadas em termos gerais pelo objetivo de combinar crescimento econômico sustentado com reestruturação produtiva e distribuição de renda, dando ao Estado um papel ativo. A avaliação das políticas adotadas no período de governos do Partido dos Trabalhadores Brasil (2003-2016) revela que as políticas macroeconômicas foram, predominantemente, ortodoxas⁷⁹. Assim, a falta de coerência e as

⁷⁷ TAVARES, Hermes Magalhães. *Op. Cit.*, p. 23.

⁷⁸ FRIEDMAN, Milton. *Livre para escolher: um depoimento pessoal*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2019, p. 293-294

⁷⁹ PRATES, Daniela; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 187-215, 2017. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/61/pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020, p. 211.

sucessivas mudanças na política econômica no período, combinada com a deterioração do cenário internacional, parecem explicar a desaceleração e a crise de 2015-2016.

Neste contexto, Daniela Prates et. al. defendem que o uso do mesmo rótulo (desenvolvimentismo) para diferentes estratégias e a ausência de um esforço de combinar essas visões em uma abordagem mais consistente constituem uma das principais deficiências do recente debate econômico brasileiro⁸⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Celso Furtado tem lugar de destaque no rol dos grandes pensadores do Brasil, tendo sido o primeiro candidato brasileiro ao Prêmio Nobel de Economia (em 2003). O economista paraibano buscou entender nosso país partindo da análise de sua formação histórica e dos condicionantes estruturais que essa herança nos legou.

Tendo prestado relevantes contribuições à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da ONU (CEPAL), realizou vários trabalhos sobre países específicos, aprofundando sua interpretação sobre a problemática do subdesenvolvimento latino-americano como um todo. Estas experiências pretéritas foram empregadas por Celso Furtado em sua tarefa de interpretar as raízes do subdesenvolvimento regional brasileiro, com especial destaque para a região Nordeste, terra onde nasceu.

O economista brasileiro nos legou a análise de que a disparidade de níveis de renda entre o Centro-Sul e o Nordeste do país, decorrente de uma relação do tipo “centro-periferia” estabelecida entre as regiões ao longo da história econômica brasileira, constituía o mais grave entrave ao desenvolvimento econômico e social nordestino (e do Brasil). Diante deste diagnóstico, Celso Furtado propôs uma ação dirigida e planejada do Estado brasileiro em diversas frentes simultâneas, destinada à promoção do desenvolvimento nordestino – propostas reunidas no histórico relatório *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, desenvolvido pelo Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste, em 1959.

O ousado plano de reforma estrutural da economia da região nordestina proposto por Celso Furtado não se limitava ao simples enfrentamento das secas – tradicional ênfase das políticas públicas desde a época do Império - mas se propunha à industrialização, diversificação

⁸⁰ PRATES, Daniela; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. *Op. Cit.*, p. 212.

da produção e implementação de novas tecnologias, inclusive com a modificação da fronteira agrícola brasileira da época.

Celso Furtado não se limitou a reproduzir as teorias econômicas europeias e norte-americanas de sua época, mas buscou ativamente adequar projetos nacionais às características dos países da América Latina. Não se limitava a entender o Brasil do passado, mas buscava explicar e construir o Brasil de seus dias. Da teoria à prática, do pensamento à ação concreta, a questão do desenvolvimento regional no Brasil (e na América Latina) perpassa, obrigatoriamente, pela herança intelectual e pelo legado político de Celso Furtado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARLEIAL, Liana; CRUZ, Bruno. A Hora e a vez do Desenvolvimento Regional Brasileiro: **uma proposta de longo prazo**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2012, 40p. (Texto para Discussão, n. 1.729). Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1729.pdf. Acesso em: 03 Jun. 2020.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, v. 19, n. 2, p. 227-249, fev. 2009. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/46559563_Celso_Furtado_e_o_desenvolvimento_regional_Celso_Furtado_and_the_regional_development. Acesso em: 30 Maio 2020.

FRIEDMAN, Milton. **Livre para escolher: um depoimento pessoal**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.

FURTADO, Celso. *Perspectivas da economia brasileira* (1957). In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio (Orgs.). **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). BNDES, um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002. p. 19-45. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11557>. Acesso em: 30 Maio 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem econômica na constituição de 1988**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. 97 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17760>. Acesso em: 30 Maio. 2020.

LIMA, Paulo André Nogueira. **Pré-sal como oportunidade de desenvolvimento sustentável à luz do desafio furtadiano**. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

MIQUELIN, Beatriz Momente. **Plano trienal: auge e crise do planejamento no Brasil**. 175 f. Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2019.

PORTUGAL, Rodrigo. O retorno dos que nunca foram. Propostas para instituições de desenvolvimento regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 83-102, 2018. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/73/pdf> . Acesso em: 01 Jun. 2020.

PRATES, Daniela; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 187-215, 2017. Semestral. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/61/pdf> . Acesso em: 03 jun. 2020.

SOLDI, Rodrigo. **Planejamento, desenvolvimento regional e o papel do estado**: estudo comparativo entre o estado brasileiro e o estado italiano. 2013. 453 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

SPECIE, Jose Henrique. **Direito da inovação e desenvolvimento regional na federação brasileira**. 2017. 147 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

TAVARES, Hermes Magalhães. Região e Desenvolvimento Regional na obra de Celso Furtado. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 277-295, out. 2010. Disponível em: http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/viewIssue/17/pdf_13 . Acesso em: 28 maio 2020.
_____. Desenvolvimento, região e poder regional: a visão de celso furtado. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 11, 30 nov. 2011. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/392> . Acesso em: 30 maio 2020.

YENDO, Sergio Andrade. **Entre a exceção econômica e a retomada do desenvolvimento**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.