



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**THAMIRIS LAURE MAGALHÃES**

**Formação econômica do Brasil e a questão regional:  
leitura dos debates da década de 1950 e das críticas à  
perspectiva furtadiana**

**Campinas**  
**2019**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**THAMIRIS LAURE MAGALHÃES**

**Formação econômica do Brasil e a questão regional:  
leitura dos debates da década de 1950 e das críticas à  
perspectiva furtadiana**

**Prof. Dr. Carlos Alberto Cordovano Vieira – orientador**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Econômico, na área de História Econômica.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO  
FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA  
ALUNA THAMIRIS LAURE MAGALHÃES,  
ORIENTADA PELO PROF. DR. CARLOS  
ALBERTO CORDOVANO VIEIRA.**

**Campinas**  
**2019**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

M27f Magalhães, Thamiris Laure, 1993-  
Formação econômica do Brasil e a questão regional : leitura dos debates da década de 1950 e das críticas à perspectiva furtadiana / Thamiris Laure Magalhães. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Carlos Alberto Cordovano Vieira.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. 2. Pobreza. 3. Desenvolvimento regional. 4. Brazil, Nordeste. I. Vieira, Carlos Alberto Cordovano, 1976-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** The economic formation of Brazil and the regional question : critics to furtadian approach and a revision of 1950's debates.

**Palavras-chave em inglês:**

Development and underdevelopment

Poverty

Regional development

Brazil, Northeast

**Área de concentração:** História Econômica

**Titulação:** Mestra em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Carlos Alberto Cordovano Vieira [Orientador]

Fernando Cezar de Macedo Mota

Vanessa Follmann Jurgenfeld

**Data de defesa:** 26-02-2019

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-3119-3373>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/7418755990193921>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**THAMIRIS LAURE MAGALHÃES**

**Formação econômica do Brasil e a questão regional:  
leitura dos debates da década de 1950 e das críticas à  
perspectiva furtadiana**

**Prof. Dr. Carlos Alberto Cordovano Vieira – orientador**

**Defendida em 26/02/2019**

**COMISSÃO JULGADORA**

**Prof. Dr. Carlos Alberto Cordovano Vieira - PRESIDENTE  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanessa Follmann Jurgenfeld  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)**

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

*Aos meus sobrinhos Yure e Ygor.*

## AGRADECIMENTOS

A conclusão de uma dissertação de mestrado representa o resultado de um momento de esforço e dedicação. Contudo, a finalização deste trabalho só foi possível por causa do apoio que recebi. É por isso que agradeço, primeiramente, a Deus que me deu força e sabedoria, e que me ajudou a enfrentar todas as dificuldades.

Agradeço aos meus pais Santos e Laura Elisa pelo esforço, dedicação e apoio nos meus estudos. Agradeço, também, por terem sido compreensivos nos momentos que permaneci distante deles.

Agradeço por todo carinho que recebi dos meus irmãos Bruno e Thaís, e dos meus cunhados Alex e Sabrina.

Agradeço à UFVJM pela oportunidade de acesso ao ensino superior, e aos professores do Curso de Ciências Econômicas que, por meio de leituras e debates, colaboraram para que eu tivesse uma percepção crítica acerca da nossa sociedade.

Agradeço à Unicamp pela oportunidade de cursar mestrado em Desenvolvimento Econômico na instituição e por proporcionar um ambiente composto por docentes que foram importantes na ampliação do meu conhecimento. Agradeço, também, pelas amizades que construí e pelas boas conversas que tive ao longo deste período na pós-graduação, especialmente meu reconhecimento para Andreia Andrade e Natânia Ferreira.

Agradeço à Capes pelo apoio financeiro que me foi concedido, permitindo que eu me dedicasse aos estudos e à elaboração da dissertação durante estes dois anos de pesquisa.

Sou grata ao meu orientador Carlos Cordovano pela paciência e dedicação que foram fundamentais para a finalização deste trabalho.

Ao professor Fernando Macedo, agradeço pela solicitude, e também por todas as contribuições e sugestões que foram importantes para o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço à professora Vanessa Jurgenfeld pelas conversas e pela atenção, e por sempre ter contribuído com a minha formação acadêmica.

Aos professores Fábio Campos e Carlos Rodrigues agradeço imensamente por terem aceitado o convite para participar como membros suplentes da banca de defesa da dissertação.

Por fim, agradeço ao Carlos Alberto Suescún Barón por todo amor e apoio durante esta trajetória. Agradeço também pelas revisões e sugestões dadas ao texto, que foram importantes durante sua construção e finalização.

## RESUMO

A seguinte pesquisa tem por objetivo estudar o subdesenvolvimento no Nordeste por meio de suas conexões com o subdesenvolvimento brasileiro. A partir de uma revisão teórica e histórica, a pesquisa faz uma contextualização da formação econômica do Brasil e do debate nos anos 1950 acerca do desenvolvimento regional. Assim, com base nas análises de Celso Furtado, a pesquisa discute sobre o atraso e a pobreza no Nordeste, bem como as principais propostas de ação para a região nos anos 60. Além disso, são apresentados os principais argumentos e críticas realizados por Francisco de Oliveira e Wilson Cano a partir da perspectiva furtadiana sobre a questão regional.

**Palavras-chave:** Nordeste; Subdesenvolvimento; Pobreza; Desenvolvimento regional

## **ABSTRACT**

The research aims to study the underdeveloped conditions in the Brazilian Northeast through its connections with the general Brazilian underdevelopment. Through a theoretical and historical review, the search will contextualize the Brazilian Economic Formation and the debate on regional development realized in the 1950s. Based on analyzes made by Celso Furtado, the search will discuss the underdevelopment and poverty in the Brazilian Northeast and the main proposals of action for the region in 1960s. Finally, there will be presented the main arguments and critics made by Francisco de Oliveira and Wilson Cano about the Furtadian perspective on the regional question.

**Key words:** Northeast; Underdevelopment; Poverty; Regional development

## LISTA DE SIGLAS

**BNDE** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

**CEPAL** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

**CNBB** Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

**CODENO** Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

**DNOCS** Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

**FINOR** Fundo de Investimento do Nordeste

**GTDN** Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

**IAA** Instituto do Açúcar e do Alcool

**OPENO** Operação Nordeste

**PND** Plano Nacional de Desenvolvimento

**SENAI** Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

**SESI** Serviço Social da Indústria

**SUDENE** Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1. O DEBATE DOS ANOS 1950 SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS</b> .....	20
<b>1.1 Nota inicial</b> .....	20
<b>1.2 A influência teórica de Rômulo de Almeida na questão regional</b> .....	22
<b>1.3 I e II Encontro dos Bispos do Nordeste: as principais contribuições ao debate sobre a questão regional</b> .....	24
<b>1.4 A colaboração dos Seminários de 1959 para o desenvolvimento econômico do Nordeste</b> .....	28
1.4.1. Infraestrutura e fomento agropecuário .....	28
1.4.2. Infraestrutura e fomento industrial .....	34
1.4.3 Educação e formação e assistência técnica .....	36
1.4.4 Administração pública e financiamento .....	38
<b>2. A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL E O SUBDESENVOLVIMENTO NO NORDESTE</b> .....	42
<b>2.1 Nota inicial</b> .....	42
<b>2.2. Os fundamentos do subdesenvolvimento no Brasil</b> .....	49
2.2.1 Subdesenvolvimento e deterioração dos termos de troca .....	52
<b>2.3 O Nordeste: raízes do subdesenvolvimento</b> .....	54
<b>2.4 A economia cafeeira e sua relação com o Nordeste</b> .....	62
<b>2.5 A oferta inadequada de tecnologia: o excedente estrutural de mão de obra e a concentração de renda</b> .....	66
<b>2.6 A Operação Nordeste</b> .....	70

<b>2.7 O aumento das disparidades regionais: uma análise do Nordeste na visão de Celso Furtado no período de 1948 a 1956</b> .....	75
2.7.1 As disparidades de níveis de renda .....	75
2.7.2 As disparidades no ritmo de crescimento .....	75
2.7.3 As disparidades próprias da política de industrialização .....	77
2.7.4 As disparidades dos fluxos de renda .....	79
2.7.5 As disparidades nas mudanças tecnológicas .....	80
<b>2.8 A questão econômica do problema das secas no Nordeste entre os anos de 1951 a 1958</b> .....	82
<b>2.9 O Conselho de Desenvolvimento do Nordeste</b> .....	85
<b>2.10 A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)</b> .....	89
2.10.1 O Primeiro Plano Diretor .....	89
2.10.2 O Segundo Plano Diretor .....	91
<b>3. O SUBDESENVOLVIMENTO E A QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DE FRANCISCO DE OLIVEIRA</b> .....	93
<b>3.1 Nota inicial</b> .....	93
<b>3.2 A fragilidade teórica da tese cepalino-furtadiana do subdesenvolvimento</b> .....	97
<b>3.3 A reinterpetação oposta ao modelo dualista da Cepal: o setor moderno e o atrasado</b> .....	101
<b>3.4 A expansão capitalista pós-1930 e o exército industrial de reserva: o reforço do setor moderno e atrasado</b> .....	105
<b>3.5 A estrutura teórica da divisão regional do trabalho</b> .....	112
<b>3.6 Introdução à questão regional e o conceito de região em Francisco de Oliveira</b> .....	116
<b>3.7 Os principais aspectos do processo de integração após a década de 1930</b> .....	123

<b>3.8 Os impasses da Sudene: uma reflexão crítica.....</b>	<b>125</b>
<b>4. CRÍTICAS SOBRE A QUESTÃO REGIONAL NA ANÁLISE DO AUTOR WILSON CANO .....</b>	<b>130</b>
<b>4.1 Nota inicial .....</b>	<b>130</b>
<b>4.2 O café e o desenvolvimento capitalista em São Paulo.....</b>	<b>132</b>
<b>4.3 O controverso entendimento sobre a questão regional .....</b>	<b>137</b>
4.3.1 A incorreta interpretação do conceito centro-periferia em nível regional .....	139
4.3.2 O projeto industrializante do GTDN: a expansão do sistema capitalista para o Nordeste.....	139
4.3.3 A industrialização como solução para o problema das disparidades regionais .....	141
4.3.4 A proposta de colonização agrícola nos espaços “vazios” das terras úmidas.....	142
4.3.5 O falso imperialismo interno de uma nação .....	143
4.3.6 O planejamento como solução para o problema regional .....	148
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>163</b>

## INTRODUÇÃO

A região Nordeste é hoje uma das áreas mais pobres do Brasil. Paradoxalmente, nos albores da formação econômica do Brasil, foi palco da maior geração e extração de riqueza com a indústria açucareira. A análise histórica de Celso Furtado (1984), que partiu das raízes de nossa formação colonial, permite diagnosticarmos os problemas que respondem pelo subdesenvolvimento brasileiro e da região Nordeste.

Os alicerces da formação econômica foram firmados no comércio internacional e na dinâmica do setor açucareiro. Não obstante, a realidade econômica do Brasil, dado seu caráter de dependência e de origem colonial, pautada em uma economia predominantemente agroexportadora, sempre esteve ligada à dinâmica dos ciclos econômicos dos produtos que exportava, tais como o açúcar, o café, a mineração etc.

Na região Nordeste, o crescimento da economia do açúcar ocorria de forma extensiva, sem modificações estruturais (FURTADO, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009). A exploração dos recursos e da concentração do excedente de riqueza nas mãos da Metrópole ocorria às custas do trabalho escravo, da concentração fundiária e da concentração de renda.

Entretanto, quanto mais a produção de açúcar crescia, piores eram os níveis de vida da população, pois a ocupação de grandes faixas de terra, com os verdes dos canaviais, era feita em detrimento de outras culturas alimentares (FURTADO, 1984). A alimentação, por exemplo, na faixa litorânea (lugar em que acontecia o comércio e *a priori* era a área mais dinâmica) não era rica em proteínas. Esta situação, segundo Castro (1957) provocou prejuízos à estrutura biológica dos grupos humanos que se desenvolveram nessa área, visto que as populações dessas zonas tinham estatura abaixo do normal.

Com o auge do açúcar, novos setores econômicos surgiram no Nordeste e contribuíram para sustentar a acumulação de riqueza nas terras litorâneas. Esse foi o caso da economia pecuária do sertão, que tratou de fornecer gado para o transporte e alimentação nos engenhos.

Portanto, o complexo econômico nordestino, nessa fase histórica, era composto por duas áreas, a saber: a região do litoral da cana-de-açúcar e a região do sertão da atividade pecuária<sup>1</sup>. Estas duas zonas estiveram pautadas pela grande concentração de terras, o que não permitiu que parte considerável da população pudesse utilizar as terras monopolizadas pelos grandes proprietários latifundiários. Dessa forma, a parte litorânea tratou de instalar sua periferia no interior do Nordeste. Para Bastide (1973) criou-se no Nordeste, no século XVII, uma divisão do trabalho entre a zona do litoral, que foi a agricultura comercial, da produção e da fabricação do açúcar; e a zona do interior, que foi o pastoreio.

A rentabilidade da economia pecuária era relativamente baixa e a condição principal para sua expansão era a disponibilidade de terras, o qual exigia uma progressiva concentração fundiária. Esta característica estrutural da região foi analisada desde a visão de Celso Furtado até por obras como *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos; e *Os Sertões*, de Euclides da Cunha – obra que influenciou os escritos de *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado.

O Nordeste também é uma área marcada pelo rigor cruel do clima. Quando chovia, o sertão possibilitava para seus moradores uma alimentação apropriada. Sem embargo, no período das secas, com suas fontes de produção estagnadas, o sertanejo caía em um regime de subalimentação e sua dieta se restringia a um pouco de milho, feijão e farinha. Persistindo a seca, o sertanejo ficava reduzido aos recursos das “iguarias bárbaras”, das “comidas brabas” (sic), compostas por raízes, sementes e frutos silvestres de plantas resistentes às secas. Por causa disso, surgiram dois tipos de vida social no sertão: o cangaceiro e o beato fanático, que usavam a força (física ou mental) para lutar contra a fome<sup>2</sup>, levando a população do sertão a uma espécie

---

<sup>1</sup> Sobre as diferenças entre as duas áreas do Nordeste ver: Gilberto Freyre em *O Nordeste* (2015) e Djacir Menezes em *O outro Nordeste* (1970). Enquanto Freyre fez uma discussão sobre o Nordeste da cana-de-açúcar, das terras úmidas do litoral, Menezes fez uma discussão sobre o sertão, analisando os conflitos sociais desta sociedade que se expressavam por meio do banditismo e do fanatismo religioso.

<sup>2</sup> Josué de Castro identificou que no Nordeste existiam dois tipos de fome. A diferença entre elas residia no fato de que, enquanto uma era permanente, pois estava ligada aos hábitos alimentares do dia a dia, a outra só ocorria por causa das secas. Na parte litorânea, segundo Castro (1957) prevalecia um tipo de fome que se caracterizava por ser endêmica, visto que estava condicionada aos hábitos da vida cotidiana. Já no sertão nordestino, a fome se caracterizava por ser epidêmica, pois não ocorria de forma permanente, mas episodicamente por causa das secas.

de fanatismo religioso (CASTRO, 1957). Contudo, as crises de fome ocorriam principalmente porque os donos de terras (latifundiários), nos períodos de seca, preferiam aumentar a produção de gado e algodão em detrimento da cultura de alimentos. Todo o investimento era orientado para a pecuária e tudo era feito para protegê-la das secas por meio da criação de açudes, que eram dominados pelos interesses locais.

A relação das secas e da fome com o fanatismo religioso foi descrita por Roger Bastide em *Brasil Terra de Contrastes*. Bastide (1973) mostrou a ocorrência de vários movimentos místicos e fanáticos (Pajelança ou santidade; A hecatombe da pedra bonita; Canudos; Juazeiro e Terra da promessa) como reflexo do desespero da população faminta. Além disso, Roger Bastide demonstrou que existia um vínculo que ligava o banditismo e os períodos de grande seca, pois o número de cangaceiros aumentava nesses momentos. Dessa forma, para o autor, os três fenômenos – a seca, o fanatismo religioso e o banditismo – eram fenômenos estritamente associados.

A expansão da economia nordestina, durante esse longo período, foi caracterizada por Celso Furtado (1984), como um processo de involução econômica, pois a expansão consistia no crescimento do setor de subsistência, em que se acumulava gente e a população, por outro lado, produzia apenas o necessário para subsistir. Ou seja, quando a economia açucareira entrava em recessão, enviava mão de obra para a economia periférica, aumentando a carga demográfica de pessoas. Tal situação serve para explicar que de um sistema de alta produtividade no século XVII, o Nordeste foi progressivamente se transformando em uma economia que produzia apenas o necessário para sobreviver. O caráter assumido pelas atividades no litoral e no semiárido, com o lento processo de decadência que começou na segunda metade do século XVII foram importantes para compreender a formação da economia brasileira no século XX (FURTADO, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

Pode-se dizer, que desde a formação econômica do Brasil, que se iniciou nas terras úmidas do litoral nordestino, a economia brasileira sempre esteve pautada nas atividades voltadas para a exportação de produtos primários. Este fator estrutural define o caráter de dependência e subdesenvolvimento dos países latino-americanos e não foi rompido ao longo dos anos, mesmo com o processo de industrialização dos países periféricos.

Com a Grande Depressão de 1929, mesmo com a diminuição da participação no comércio internacional, que permitiu o aparecimento de novas estruturas socioeconômicas nos países subdesenvolvidos por meio da instalação de um mercado interno, os países latino-americanos não romperam com as estruturas herdadas do passado colonial, continuaram inseridos na divisão internacional do trabalho e reproduzindo o subdesenvolvimento (FURTADO, C, 1984).

Contudo, é necessário destacar que no momento que ocorreu a industrialização nos países da América Latina, particularmente o Brasil, o capitalismo internacional era monopolista. Além disso, a industrialização brasileira tendeu a se concentrar na região Centro-Sul, principalmente em São Paulo. As razões para isso foram as condições econômicas das plantações de café e as condições históricas da região (CANO, 1998).

Com o desenvolvimento da indústria na região de São Paulo, as disparidades regionais se consolidaram e o Nordeste tornou-se relativamente mais atrasado e subdesenvolvido que o Centro-Sul. Dado que o Nordeste é uma das regiões mais pobres do país e que mantém o caráter de pobreza e atraso, quando comparado às outras regiões do país, o entendimento dos problemas citados tem gerado, até os dias de hoje, curiosidade acadêmica e preocupação nos setores políticos e econômicos.

A curiosidade intelectual e a preocupação em termos acadêmicos são os fatores que explicam a decisão de investigar sobre o Nordeste. Nesse sentido, a pergunta que articula as distintas interpretações é: Quais são os fatores histórico-estruturais que explicariam o maior atraso relativo do Nordeste em relação às outras regiões do Brasil, particularmente a região Centro-Sul?

A potencial resposta a esta pergunta pode ser procurada no debate sobre as particularidades da formação e do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, particularidades que entre outras, têm reproduzido e ampliado as disparidades regionais, afetando de maneira especial as raízes históricas da desigualdade e da pobreza na região Nordeste.

Os trabalhos realizados nos quatro capítulos permitem entender alguns destes problemas, e estabelecer críticas sobre a natureza dos problemas da região Nordeste e suas relações com as outras áreas do país. A análise dos trabalhos

realizados por Celso Furtado, assim como de outros teóricos que procuraram uma explicação sobre os fatores do subdesenvolvimento em nível nacional e regional permite compreender a existência de um subdesenvolvimento dentro de um subdesenvolvimento e estudar as causas que respondem pelo atraso e a pobreza no Nordeste.

Nesse sentido, a dissertação contém quatro capítulos. O capítulo um analisa os debates ocorridos na década de 1950 sobre os problemas do Nordeste e as principais discussões para promover o desenvolvimento econômico da região. Para tal, o capítulo faz um resgate de forma sucinta sobre as principais discussões feitas por Rômulo de Almeida; pelo I e II Encontro dos Bispos do Nordeste e pelos Seminários de 1959.

O capítulo dois faz uma discussão sobre os fatores históricos da formação econômica do Brasil. O entendimento do processo de formação oferece embasamento para a compreensão das raízes do subdesenvolvimento no Nordeste e permite compreender o caráter de dependência e subdesenvolvimento da economia brasileira. Toda discussão é realizada a partir da interpretação do autor Celso Furtado.

Furtado, que utilizou o método histórico-estrutural para compreender o subdesenvolvimento brasileiro e a natureza dos desequilíbrios regionais, percebeu por meio de seu diagnóstico que a causa principal do atraso e da pobreza relativa no Nordeste residia não apenas no problema das secas, mas na estrutura agrária arcaica, que produzia uma carga demográfica humana que migrava para a região Centro-Sul e, sobretudo, do impacto da política de industrialização adotada no país, no pós-guerra, que beneficiava a região Centro-Sul por meio da política cambial.

Os capítulos três e quatro discutem sobre a questão regional a partir da interpretação de Francisco de Oliveira e Wilson Cano. Estes autores discutiram a natureza dos desequilíbrios regionais por meio de críticas realizadas à perspectiva furtadiana. Dessa maneira, o capítulo três faz um resgate dos escritos de Francisco de Oliveira, que fez sua discussão sobre a questão regional em termos de classes sociais. Para Francisco de Oliveira, a questão regional não se resolveria no capitalismo, pois este modo de produção tende a aprofundar ainda mais as disparidades regionais. A solução segundo Oliveira, somente ocorreria por meio do socialismo. Além disso, Oliveira identificou também as possíveis falhas na

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que teriam impedido com que esta cumprisse com seu dever social em prol do desenvolvimento do Nordeste.

Para compreender a questão regional, Francisco de Oliveira também levou em conta a reprodução do capital, a forma que o processo de acumulação assumiu e o desaparecimento de regiões, em que a homogeneização do espaço contribuiria com o desaparecimento das regiões menos competitivas por causa da divisão regional do trabalho.

O capítulo quatro corresponde às interpretações de Wilson Cano sobre a questão regional. Para Cano, o problema das disparidades regionais deveria ser entendido a partir das raízes históricas de cada região. Sua análise se concentra no fato de que o sucesso de São Paulo foi possível porque a região contou com condições favoráveis advindas da produção de café, das terras férteis, ferrovias, bancos e força de trabalho. Nesse sentido, Cano realizou algumas críticas à Celso Furtado, principalmente por este autor ter considerado que a causa responsável pelo atraso da região Nordeste foi o desenvolvimento industrial na região Centro-Sul.

# 1. O DEBATE DOS ANOS 1950 SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

## 1.1 Nota inicial

Nos anos 1950, diversos autores, que estiveram preocupados em compreender as causas que respondiam pelo atraso do Nordeste, buscaram fazer uma discussão sobre os problemas da região e propor políticas para o desenvolvimento econômico do Nordeste.

Rômulo de Almeida, por exemplo, que foi uma importante figura pública no Nordeste, exerceu grande influência no debate dos anos 1950. Segundo Furtado, A (2007), Rômulo de Almeida foi responsável por criar o projeto do *Banco do Nordeste* em 1951 e a primeira proposta de um plano de ação para a região.

O principal objetivo do governo, com a criação do Banco, era combater as secas e contar com a participação da iniciativa privada no processo de desenvolvimento da região. O projeto de desenvolvimento, no entanto, tinha uma visão essencialmente ruralista, pois suas sugestões estavam voltadas para o meio rural e para as populações mais carentes, com ausência de um projeto de desenvolvimento com base na industrialização. Dessa forma, inicialmente, o pensamento de Rômulo de Almeida sobre a questão regional estava principalmente voltado para o problema das secas (FURTADO, A, 2007).

Entretanto, por volta de 1966, o pensamento de Rômulo de Almeida mudou e este reconheceu que a industrialização colaboraria com o desenvolvimento regional. Em grande medida, as ideias de Rômulo de Almeida contribuíram com as ideias de Celso Furtado, que posteriormente foram apresentadas no documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) (FURTADO, A, 2007).

Cumprir destacar também que, antes das discussões realizadas por Celso Furtado sobre a questão regional, foram realizados o *I e II Encontro dos Bispos do Nordeste*, que segundo Rocha (2016) exerceu importante função social na região e foi a base para a constituição da Operação Nordeste (OPENO).

Por volta dos anos 1950, os problemas da região Nordeste foram objeto de investigação e discussão por parte da Igreja Católica. Baseados em preceitos como a

fé e procura da dignificação humana, os Bispos do Nordeste moveram-se na busca por encontrar, por meio de algumas ações, soluções que pudessem amenizar os problemas da região. Segundo Rocha (2016), a partir do trabalho realizado nos encontros (especialmente durante o segundo), os Bispos fizeram algumas sugestões com o objetivo de melhorar a situação econômica e social do Nordeste.

O primeiro Encontro ocorreu entre os dias 21 a 26 de maio de 1956, em Campina Grande, na Paraíba. Este encontro foi convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), com o intuito de chamar a atenção do Estado e da população sobre o problema do atraso, da pobreza e das disparidades regionais no Nordeste. Durante o Encontro foram discutidas quais ações poderiam ser tomadas para a superação de tais problemas. Para isso, o Encontro contou com a presença do presidente Juscelino Kubitschek e do Arcebispo Dom Helder Câmara. Segundo Rocha (2016), o papel de Juscelino foi ativo no primeiro encontro, já que estimulou a formulação da experiência piloto de 1956<sup>3</sup>, ao mesmo tempo que demonstrou interesse para colocar à disposição dos Bispos os elementos humanos e materiais necessários para que as ações fossem tomadas no Nordeste.

O segundo Encontro dos Bispos do Nordeste ocorreu entre os dias 24 a 26 de maio de 1959, em Natal, Rio Grande do Norte. Os Bispos, durante este encontro, fizeram algumas afirmações pontuando que era um direito e dever seus interessar-se pela situação do povo nordestino, devido à necessidade de analisar o planejamento econômico elaborado para o Nordeste e suas implicações sociais. Destacaram que a situação do Nordeste só alcançaria eficiência se se apoiasse nas forças atuantes de toda a comunidade, o que exigia a preparação de líderes em todos os níveis. Argumentaram sobre a necessidade de incorporar técnicas modernas em diversas áreas; dar tratamento igualitário à agricultura regional. Além disso, discutiram sobre a ocorrência de medidas não somente com relação a um melhor nível de alimentação, mas também de saúde pública. Chamaram a atenção sobre a necessidade de

---

<sup>3</sup> A experiência-piloto representou a iniciativa, competência, ação, aproveitamento de recursos existentes, unidade de comando, ou seja, um esforço de mobilização que o governo pretendeu fazer no Nordeste. As reuniões preparatórias realizadas permitiram ao governo, pela primeira vez, levar para o Congresso planos de conjunto com vários ministérios e todos os órgãos federais que atuavam em determinada região (ROCHA, 2016).

elaboração imediata de um plano de trabalho que assegurasse aos migrantes nordestinos uma assistência humana justa. Igualmente, é importante ressaltar que os Bispos frisaram a necessidade de realização da reforma agrária no Nordeste (ROCHA, 2016).

No ano de 1959 foi realizado na cidade de Garanhuns (Pernambuco) o *Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste*, que contou com a participação de vários representantes preocupados com o atraso da região. O Seminário buscou discutir sobre questões econômico e sociais, e também propor algumas soluções que poderiam amenizar o atraso da região.

Nesse sentido, de forma breve e introdutória sobre a temática regional, este capítulo discute os principais debates dos anos 1950 sobre o Nordeste. Para tal, é composto pelas seguintes seções: i) A influência teórica de Rômulo de Almeida na questão regional; ii) I e II Encontro dos Bispos do Nordeste: as principais contribuições ao debate sobre a questão regional; iii) A colaboração dos Seminários de 1959 para o desenvolvimento econômico do Nordeste.

## **1.2 A influência teórica de Rômulo de Almeida na questão regional**

O debate sobre a questão regional recebeu grande influência de Rômulo de Almeida, que buscou compreender as causas que respondiam pelo atraso do Nordeste. Segundo Furtado, A (2007), Rômulo de Almeida foi o mentor da primeira proposta de um plano de ação para o Nordeste. Além disso, foi responsável pela criação do Banco do Nordeste, que deveria aplicar recursos no combate às secas na região. Os principais empreendimentos que deveriam ser realizados correspondiam às obras hidráulicas, de silos, armazéns, de equipamentos e implementos agrícolas, custeio etc. (FURTADO, A, 2007).

No documento, *Planejamento do Combate às Secas*, elaborado pela Assessoria da Presidência, as principais propostas contidas no documento pretendiam resolver os problemas de sustentabilidade econômica da agropecuária do semiárido nordestino. Dessa maneira, as obras buscariam melhorar os recursos hídricos para a conservação dos solos e aprimorar a infraestrutura utilizada pela agricultura. Além disso, na época que o documento foi elaborado, o desenvolvimento

de um mercado interno com a indústria não era prioridade para Rômulo de Almeida, já que as atividades industriais que seriam desenvolvidas eram aquelas voltadas para a agroindústria e a indústria artesanal (FURTADO, A, 2007).

No mesmo documento, Rômulo de Almeida investigou a causa do atraso da região Nordeste. Explicou – tema que foi objeto de discussão posteriormente por Celso Furtado e outros autores – de que maneira o processo de industrialização por substituição de importações levou à concentração industrial no Centro-Sul. Identificou que a região Nordeste era exportadora de produtos primários e geradora de divisas, ao mesmo tempo que era importadora de produtos manufaturados do Centro-Sul a custos mais elevados que os produtos exportados. Rômulo de Almeida também percebeu que a política protecionista no pós-guerra piorou essa transferência, e que o Nordeste financiou a industrialização na região Centro-Sul. O documento apresentava que os capitais existentes no Nordeste eram deslocados para o Centro-Sul, região que oferecia melhores oportunidades de investimento (FURTADO, A, 2007).

Por volta de 1966, o pensamento de Rômulo de Almeida sofreu mudanças, pois a industrialização passou a representar para ele importante papel na questão regional. Nessa época, as discussões feitas por Almeida buscaram mostrar que os recursos naturais de cada região seriam uma forma de fazer com que o Nordeste conseguisse se inserir no espaço nacional. Como exemplo disso, citou o caso da Bahia e identificou que o petróleo e o gás natural deveriam contribuir com o desenvolvimento da indústria petroquímica neste Estado. Discutiu que deveria ser realizado o aproveitamento dos minerais não-ferrosos e do Rio São Francisco; que os custos de transporte elevados impediriam que os produtos produzidos no Nordeste chegassem de forma competitiva no Centro-Sul; e que a política tarifária prejudicaria o Nordeste frente às outras regiões do país (FURTADO, A, 2007).

Portanto, por meio desta breve análise foi possível identificar que Rômulo de Almeida exerceu grande influência na questão regional e também sobre o pensamento de diversos autores, inclusive de Celso Furtado. Sua contribuição foi de fundamental importância, principalmente por ser responsável por criar um primeiro plano de ação para o Nordeste.

### **1.3 I e II Encontro dos Bispos do Nordeste: as principais contribuições ao debate sobre a questão regional**

Os Bispos do Nordeste preocupados em promover a melhoria das condições de vida da população, discutiram durante os dois encontros realizados nos anos de 1956 e 1959 com a participação do Governo Federal, alguns dos problemas que a região enfrentava, especialmente os referentes à reforma agrária, à estrutura produtiva, econômica e social do Nordeste.

Durante o primeiro Encontro, as principais discussões sobre os problemas do Nordeste concentraram-se na questão do planejamento; da reforma agrária; da infraestrutura e fomento agropecuário; do financiamento por meio do crédito para alavancar a atividade rural; entre outros (ROCHA, 2016). No final do Encontro, dos dezenove projetos apresentados sobre algumas destas discussões, todos foram aprovados. Além dos projetos, vinte e duas indicações foram feitas para o Governo Federal com o objetivo de promover o desenvolvimento da região.

Já no segundo Encontro, as proposições dos Bispos versaram sobre temas como: a instalação de educação de base e promoção operária; a estrutura agrária; a agricultura e o abastecimento; a saúde; a maternidade e a infância; e as migrações internas. Todas as proposições seriam entregues ao presidente, seguiriam os votos apresentados, e posteriormente seriam discutidos e aprovados nos Grupos de Trabalho do Encontro (ROCHA, 2016).

A continuação se apresenta por meio de um resumo do conteúdo principal das sugestões dos Bispos do Nordeste na procura de melhorar as condições de vida da população dessa região.

**1. Planejamento para o Nordeste.** Ao respeito, os Bispos consideraram a elaboração de um planejamento viável para a região, o qual deveria levar em conta as condições estruturais da economia regional. No que diz respeito à política de câmbio e importações deveriam existir prioridades a salvaguardar para a região, por exemplo, o registro de transferência de capitais; o registro de financiamentos estrangeiros; o financiamento de importações; as cotas de câmbio para importações e programas públicos que fossem importantes no plano de desenvolvimento regional.

Além disso, deveria existir ágio mais favorável para equipamentos destinados às indústrias típicas da região (ROCHA, 2016).

Para os Bispos deveriam ser realizados alguns estudos e providências, no que diz respeito à reforma do Ministério da Agricultura. O objetivo era realizar a elaboração de estudos e providências que agilizassem o funcionamento dos órgãos administrativos em favor do Nordeste. O grupo de técnicos deveria ser especializado em extensão agrícola e administração rural, com o objetivo de descobrir o mau funcionamento dos sistemas atuais de fomento e sugerir as medidas que eram indispensáveis para a sua reforma (ROCHA, 2016).

**2. Investimento em infraestrutura para o Nordeste.** Algumas discussões sobre como ampliar os investimentos no Nordeste também mereceram atenção. Segundo Rocha (2016), os campos preferenciais para a aplicação eram os de energia (redes locais de distribuição de eletricidade) transportes e comunicações; solos e irrigação; educação; assistência técnica e saneamento. Igualmente sugeriu-se a necessidade de realização de investimentos nas áreas agrícolas e dos recursos minerais, e indústrias metalúrgicas e químicas.

**3. Fomento nas indústrias de consumo.** Considerou-se que era preciso atender os projetos de desenvolvimento da indústria de tecidos na região criando empregos, reduzindo o desequilíbrio comercial interno e economizando divisas consumidas nos transportes – sobretudo rodoviários – entre o sul do país e o Nordeste (ROCHA, 2016).

**4. Reforma agrária e fomento agropecuário.** Pode ser considerado o principal assunto de discussão por parte dos Bispos. Por este motivo, desagregam-se nos seguintes itens:

**4.1 Reforma Agrária.** Neste ponto, cumpre destacar que os Bispos eram defensores da reforma agrária e que isto representava um princípio de justiça social:

Nesse assunto da vida rural, aliás, o ideal é favorecer que a terra seja *possuída* por aquele que a cultiva e trabalha, com a sua prole, se bem reconhecemos difícil, nas atuais circunstâncias, que esse princípio de justiça social seja aplicado, no caso específico da economia canavieira do Nordeste (ROCHA, 2016, p. 93).

Entre os temas de acesso à terra discutiram-se sobre os problemas relacionados com as áreas do semiárido e o desenvolvimento econômico dos vales secos do Açu e Apodi, no Rio Grande do Norte. Para resolução do problema do semiárido foi proposto o aproveitamento das terras férteis, na área do Polígono, para o uso econômico por meio da agricultura e da colonização. Já nas terras do litoral úmido foi proposta a produção de gêneros alimentícios, de modo que, era necessário instar junto aos usineiros para que compreendessem a necessidade de: a) permitir o uso de terras próximas às usinas para o autoconsumo dos trabalhadores; b) diversificar as culturas para garantir a alimentação aos trabalhadores e moradores próximos das usinas; e c) humanizar as condições de vida da população pobre e trabalhadora rural da economia da agroindústria do açúcar (ROCHA, 2016).

As discussões contemplaram também a criação de núcleos coloniais e projetos de reforma agrária nos estados do Maranhão (vale do Mearim), Piauí (no vale do Parnaíba), Ceará, Pernambuco, Alagoas (200 famílias na Colônia Pindorama) e Bahia (350 famílias). O objetivo do projeto era fixar o nordestino na região e melhorar as condições de vida da população. Para o sucesso desses núcleos de reforma agrária eram necessárias duas ações: 1. O governo teria que desapropriar terras para garantir a criação dos núcleos; e 2. Promover a instalação de posto de migração nos municípios de Petrolina (Pernambuco), Aracaju e Propriá (Sergipe), Feira de Santana e Mapele (Bahia) como forma de controlar as migrações em direção aos núcleos coloniais (ROCHA, 2016).

**4.2. Fomento agropecuário.** Foram várias as sugestões dos Bispos, ao governo, com o fim de gerar desenvolvimento no setor agropecuário. Entre estas, destacam-se as seguintes, segundo Rocha (2016):

a. A adequação de terras com elementos químicos como o fosfato e o desenvolvimento de indústrias agropecuárias (leite e carne) em estados como a Paraíba, Alagoas, Bahia e Pernambuco.

b. A promoção e a articulação de órgãos de fomento em benefício do Nordeste, com o objetivo de coordenar esforços conjuntos em matéria de desenvolvimento produtivo e garantias sociais (saúde, alimentação etc.).

c. Em matéria de infraestrutura e fomento agropecuário foram indicados: o abastecimento de água em Campina Grande, na Paraíba, para tentar frear as

correntes migratórias de nordestinos para o Sul; a realização de Obras do Açude Marechal Dutra, no Rio Grande do Norte, que contribuía com a fixação de agricultores e operários das indústrias de mineração circunvizinhas; a execução das obras do Porto de Macau no Rio Grande do Norte; a perenização do rio Bituri<sup>4</sup> em Pernambuco; entre outras.

d. Assistência financeira às indústrias de fertilizantes e fungicidas que eram importantes para a economia agrícola do Nordeste. Sugeriu-se também a instalação de uma fábrica de nitrogênio no estado da Bahia, que contribuiria com a autossuficiência na produção de fertilizantes; e a instalação de usina de soda cáustica, ácido clorídrico e fosfato de cálcio em Sergipe.

Nesse mesmo sentido, propôs-se a geração de empréstimos de crédito pessoal, particularmente para pequenos produtores, o financiamento da cultura de sisal e a garantia de acesso ao crédito orientado, no Vale do São Francisco, com o uso de processos de irrigação. Além dessas indicações, nas áreas das garantias e direitos sociais também foram feitas indicações sobre a retenção e emprego no Nordeste por meio das contribuições recolhidas pelas instituições de previdência e assistência social direta aos trabalhadores de obras públicas na região (ROCHA, 2016).

Portanto, os Bispos contribuíram com o debate sobre a questão regional. As principais preocupações dos Bispos estavam voltadas para projetos como de reforma agrária, em que esta garantiria o desenvolvimento econômico do Nordeste e promoveria melhores condições vida para a população por meio do uso social da terra.

---

<sup>4</sup> Segundo Rocha (2016), a bacia desse rio interessava cerca de nove municípios pernambucanos e oferecia condições lucrativas para o desenvolvimento de uma fábrica de leite condensado cuja barragem, além de fornecer água potável a quatro cidades e a quatro grandes fábricas de gêneros alimentícios, ainda aumentava as possibilidades de produção da área agropecuária circunvizinha pela irrigação.

## **1.4 A colaboração dos Seminários de 1959 para o desenvolvimento econômico do Nordeste**

Nos dois volumes dos anais do Desenvolvimento Econômico do Nordeste, publicados em 1959, foram debatidas algumas medidas para a promoção do desenvolvimento econômico da região. Os dois volumes contêm um total de vinte artigos que analisaram temas diversos, os quais foram classificados em quatro categorias gerais: Infraestrutura e Fomento Agropecuário (7 artigos); Infraestrutura e Fomento Industrial (4 artigos); Educação, Formação e Assistência Técnica (3 artigos); e Administração Pública e Financiamento (3 artigos). A continuação resenha brevemente as análises dos distintos autores, isto é, cerca de 17 artigos de um total de 20, respeitando a classificação proposta.

### **1.4.1. Infraestrutura e fomento agropecuário**

Os principais temas discutidos por seus respectivos autores na categoria Infraestrutura e Fomento Agropecuário foram: Formas de Agricultura no Nordeste – José Guimarães Duque; Contribuições da Tecnologia para os Problemas do Nordeste – Sylvio Fróes Abreu; Aproveitamento da Energia Solar para Fins Domésticos e Industriais – Teodoro Oniga; Aproveitamento Industrial das Plantas Xerófitas do Nordeste – Jayme Da Nóbrega Santa Rosa; A Experiência do Japão na Operação Nordeste – Dat Takakusaki; Expansão do Mercado Regional – Thomaz Borges; Modificação da Estrutura Agrária – José Rios.

Durante os seminários de 1959 foram discutidos temas que englobavam formas de melhoria das lavouras no Nordeste. Duque (1959) demonstrou que a agricultura na região era de quatro tipos: lavoura da chuva ou de cereais, cultura de irrigação, lavouras resistentes às secas e dos vales úmidos.

Segundo Duque (1959), a lavoura da chuva era a forma tradicional de cultivo, em que o plantio era mais ou menos nômade, voltada à produção de subsistência. O melhoramento dessa lavoura dependia de várias medidas articuladas como: a necessidade de organização interna das fazendas, a conservação e

adubação do solo, o combate às pragas e conservação de cereais nos anos de abundância para os anos de secas.

Para o projeto de culturas de irrigação no Nordeste, Duque (1959) considerou a necessidade de levantamentos e estudos de projetos de orçamento, hierarquizados segundo critérios de prioridade. Essas necessidades também se aplicavam na terceira forma de lavoura, que consistia no aproveitamento das plantas resistentes às secas.

A quarta lavoura consistia no aproveitamento dos vales úmidos por meio da colonização no Piauí, Maranhão, norte de Goiás e zonas conexas. Levantamentos topográficos, estudos, projetos, estradas, loteamentos e instalações deveriam ser realizados para que as famílias pudessem ter assistência técnica e social, e fossem despendidos recursos naturais com práticas racionais. O objetivo principal era tornar as famílias produtivas (DUQUE, 1959).

No seminário de 1959 também foi promovida uma reunião pela Confederação Nacional da Indústria, que buscou discutir o importante papel da tecnologia na promoção do desenvolvimento econômico do Nordeste, particularmente no sentido de melhorar o nível de vida das populações que viviam na região semiárida. Além disso, no seminário foi discutido que o problema das secas era causa primária dos problemas econômicos e sociais do Nordeste.

Assim, Abreu (1959) mostrou que a construção de açudes no Nordeste não conseguia resolver o problema das secas. Esse diagnóstico se baseava no argumento de que o acúmulo de água em pequenos trechos não atendia às necessidades da população e que a distribuição de água acumulada em açudes por meio da irrigação encontrava obstáculos topográficos e, por isso, a geomorfologia do sertão não era favorável à irrigação generalizada.

Partindo deste balanço, das medidas anteriormente tomadas no combate às secas, o seminário de 1959 reavaliou este problema e discutiu outras providências que podiam contribuir com o desenvolvimento econômico do Nordeste e a elevação do padrão de vida na região, sendo a industrialização uma das medidas apresentadas. Para isso, Abreu (1959) considerou a necessidade de conhecer as fontes de energia e matérias-primas que eram essenciais à industrialização.

A necessidade de aproveitamento dos recursos naturais da região no sentido de promover o desenvolvimento econômico também foi tema de discussão. O objetivo era mostrar as formas de aproveitamento da energia solar para a indústria e usos domésticos.

Segundo Oniga (1959), dentre as aplicações com o uso da energia solar, a mais interessante para o Brasil era o condicionamento de ar. A secagem do ar ambiente era realizada borbulhando o ar úmido em um líquido próprio, como o trietileno glicol ou cloreto de lítio, que retinha o vapor de água do ar. Assim, o líquido, quando continha a água retirada do ar, era regenerado por aquecimento – realizado por meio do coletor de energia solar – e pronto para ser utilizado novamente. Em substituição a geladeira a querosene ou a gás, o vapor de água podia ser utilizado para a redução de temperatura do ar ou a refrigeração de alimentos. Para Oniga (1959), as vantagens desse processo eram: a) maior demanda para a refrigeração, que coincidia com os dias mais ensolarados; b) o sistema de refrigeração solar poupava o gasto de energia elétrica ou combustível; c) podia ser utilizado em lugares isolados como fazendas, casas de campo, que deixavam de depender da entrega regular de combustíveis tradicionais.

Um dos usos mais interessantes da energia solar era empregada no aquecimento de oleoduto onde escoava petróleo bastante viscoso. Como no Brasil, o petróleo era bastante sólido em temperatura ambiente, a fim de facilitar o escoamento era sugerido colocar o oleoduto à flor da terra e cobri-lo com uma superfície seletiva (ONIGA, 1959).

Discutiu-se ainda a possibilidade de uso de outros combustíveis que podiam ser aproveitados em pequenas indústrias nordestinas, como a produção de celulose de cana e também com as fibras de agave (sisal). Segundo Oniga (1959), com base em outros estudos foi verificado que, para a produção de grandes quantidades de vapor a temperaturas e pressões mais elevadas, uma caldeira convencional utilizando um combustível qualquer, enriquecido com óleo de combustível, era mais econômica do que um coletor solar de grande superfície.

O aproveitamento dos recursos naturais da região para usos industriais também era feito por meio do uso de algumas plantas xerófitas, como a faveleira, a maniçoba, o pinhão bravo, a flor-de-cera e o pereiro, todas resistentes às secas.

Segundo Rosa (1959), por meio do uso industrial dessas plantas, o homem do sertão conseguia novos recursos, melhores condições de vida, contribuía para evitar a erosão do solo e reflorestava o meio ambiente.

A faveleira, planta presente no sertão, podia ser aproveitada como óleo alimentar (óleo de salada). Podia ser utilizada também como torta, que era resultante da extração do óleo de favela e servir de forragem para o gado. A torta, obtida a partir das sementes sem casca e reduzida à farinha, podia ser utilizada na alimentação humana e ter aplicação lucrativa (ROSA, 1959).

A respeito das outras plantas sugeriram-se variados usos. Segundo Rosa (1959), a maniçoba era usada para fabricação de borracha e também para produção de óleo. Com o pinhão bravo também era possível obter óleo, porém, este tinha um odor um pouco desagradável e qualidades tóxicas. Já a flor-de-cera oferecia a possibilidade de se obter diversos produtos. Com a planta pereiro era possível obter cera, que poderia ser utilizada para encerar linha de coser, artefatos de couro, entre outros.

Contudo, caso os óleos das plantas fossem obtidos, dificuldades técnicas apareceriam. Assim, a sugestão era que os óleos tinham que ser hidrogenados para encontrar consumo fácil e pronto. Segundo Rosa (1959) era necessário organizar um novo tipo de indústria com incentivo à produção de matéria-prima em benefício da economia coletiva. Para que a indústria se desenvolvesse seria necessária sua associação com as gorduras hidrogenadas para fins alimentícios (ROSA, 1959).

Ademais, o Banco do Nordeste S.A. deveria dar participação à nova atividade, proporcionar instalações mecânicas adequadas, assegurar preços de compra das sementes, fiscalizar e realizar propaganda<sup>5</sup>; enquanto os governos estaduais e municipais, junto à população interessada, deveriam dar informações, esclarecimentos e fornecer os dados técnicos disponíveis sobre o plantio, os cuidados culturais, a colheita, entre outros. Dessa forma, o interesse do fazendeiro era despertado, pois se encontrasse mercado, por exemplo, colheria sementes (ROSA, 1959).

---

<sup>5</sup> As sugestões para o desenvolvimento desse tipo de indústria também foram indicadas por: Walmir Augusto Teixeira De Carvalho, no artigo *Fibra e Celulose de Sisal: Aspectos Tecnológicos*, no volume I dos Anais de 1959, em que foi discutido o uso da fibra e celulose de sisal para a fabricação de papel.

Nas discussões dos Seminário de 1959 identificou-se que o Brasil, principalmente o Nordeste, tinha necessidade de autossuficiência na produção de fertilizantes e que as fábricas do produto, com base no petróleo, deviam ser instaladas no centro dos mercados consumidores de Recife e Salvador.

Para Takakusaki (1959), a produção de fertilizantes representava o aumento da produção agrícola, principalmente de gêneros alimentícios, pois gerava grande fertilidade para o solo. Com isso, se alimentasse a população com preço acessível, a mão de obra seria relativamente menos onerosa, o que influenciaria positivamente a reestruturação industrial da região.

Com a produção de adubos químicos produzidos no Nordeste, o aproveitamento de matérias-primas locais e o fornecimento a preços baixos, o aumento da produção de algodão e de açúcar seria possibilitado junto ao aumento das transações comerciais nipo-brasileiras (TAKAKUSAKI, 1959).

A necessidade de promover a aceleração do desenvolvimento do Nordeste também foi objeto de discussão. Segundo Borges (1959), para a ocorrência deste processo duas condições eram fundamentais: solucionar o problema da estrutura agrária e elaborar projetos bem estruturados, que melhoravam o aproveitamento dos recursos da região. O problema agrário, nesse sentido, era considerado o principal limite para a expansão do mercado regional.

Discutiu-se que o Nordeste era uma região principalmente ligada à atividade rural, e que isso era um reflexo da baixa produtividade e da falta de investimentos. Nesse sentido, foi sugerida a necessidade de promover a reforma agrária no Nordeste, pois observou-se que a região possuía grandes extensões de terras inutilizadas. Essa política, segundo Borges (1959) modificava a estrutura agrária da região, tornava possível a elevação da renda per capita dos lavradores e operários nordestinos, e amenizava os desníveis econômicos e sociais existentes.

A respeito da elaboração de projetos estabeleceu-se um balanço que incluía: a) as facilidades resultantes da Openo e os consequentes estímulos aos investimentos; b) o grande atrativo de algumas indústrias para o Nordeste; c) o interesse de vários grupos em um mesmo plano industrial, o que era danoso para a instalação de indústrias regionais acima da capacidade dos mercados regionais que se pretendia atender; e) o interesse em reduzir ao mínimo a utilização de transportes

a distâncias maiores. Destarte, cabia ao Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) estabelecer normas especiais para apreciação dos projetos industriais que lhe eram apresentados, de modo que só eram concedidas facilidades às indústrias que não ultrapassavam a capacidade de consumo dos mercados regionais e que não criavam superposição de zonas de influência (BORGES, 1959).

Rios (1959) discutiu que a mudança na estrutura agrária do Nordeste e o planejamento coordenado da agricultura era a melhor forma de promover o desenvolvimento da região. Por meio da reforma agrária era possível fazer o uso social da terra e dar melhores condições de vida às populações rurais.

Os estados do Nordeste deviam tomar algumas medidas, no que diz respeito à propriedade da terra, com o objetivo de: a) estabelecer uma legislação do cadastro da terra para tributação e cobrança das contribuições de melhoria; b) reformar o imposto fundiário, adotando-se a carga fiscal regressiva; c) isentar o imposto fundiário, por um prazo não menor de dez anos, às propriedades de vinte e cinco hectares, que se dedicassem à produção policultora; d) encaminhar as medidas necessárias ao zoneamento agrícola, que facilitassem a localização de pequenos agricultores em terras próprias; d) empregar o aldeamento na localização dos pequenos agricultores; e) instalar o plano-piloto em cada Estado (RIOS, 1959).

Como forma de modificar a estrutura agrária, Rios (1959) sugeriu o cooperativismo rural, isto é, que as relações dos núcleos com o mercado deviam ser coordenadas por uma rede de cooperativas que realizavam o contato com o consumidor, em que eram distribuídos o crédito e as máquinas. Além disso, sugeriram-se mudanças no contrato de arrendamento, a fim de garantir ao arrendatário maior segurança e estabilidade, procurando eliminar formas de parceria agrícola prejudiciais ao trabalhador rural.

Cabia ao Poder Público, ao organizar os planos de melhoria rodoviários, de “açudagem” ou irrigação, desapropriar as áreas por ele abrangidos e outorgar o título definitivo se comprovada a utilização pelo ocupante (RIOS, 1959).

Portanto, as discussões sobre infraestrutura e fomento agropecuário trataram de analisar: os tipos de agricultura no Nordeste com o objetivo de melhorar as lavouras para cultivo; formas de promover a industrialização por meio do conhecimento das fontes de energia, matérias-primas e recursos naturais da região;

utilização das plantas xerófitas do Nordeste como garantia de recursos e melhores condições de vida para a população do sertão; incentivo à produção de fertilizantes para aumentar a produção agrícola; realização da reforma agrária e implantação de uma indústria siderúrgica no Nordeste.

#### **1.4.2 Infraestrutura e fomento industrial**

Os principais temas discutidos sobre a questão industrial no Nordeste foram: Perspectivas e Limitações da Industrialização no Nordeste – Henrique Capper Alves De Souza; Implantação de Indústria Siderúrgica; Indústria de Transformação do Ferro e Aço; Indústria Mecânica – Nelson Chaves; Expansão de Indústrias com base no Aproveitamento de Matérias-Primas Locais – Jader de Andrade; Modernização Das Indústrias Tradicionais da Região – Luiz Carlos De Andrade.

No Seminário de 1959 foi identificado que, no Nordeste, a população, a indústria e a riqueza tendiam a se concentrar na faixa do litoral, situação que limitava a instalação de indústrias em outras áreas da região. Segundo Souza (1959), a densidade demográfica, que representava a escolha de maiores facilidades de vida, se concentrava em apenas quatro áreas: no triângulo de Camocim, Sobral e Ipueiras; na região litorânea de Fortaleza, Urubeterama e Baturité; região de Crato, Iguatu, Piancó e São José do Egito; e todas as demais cidades que iam de Touro, no Rio Grande do Norte, à Salvador, na Bahia.

Além disso, o clima e a água também eram outro fator de limitação, pois a população se concentrava nas regiões mais favoráveis climaticamente, o que determinava a industrialização limitada na faixa atlântica. Outro fator era a geologia, visto que a pouca permeabilidade do arqueano, associada às chuvas escassas, tornava a região hostil para a agricultura (SOUZA, 1959).

Para Souza (1959), o parque industrial no Nordeste apresentava, contudo, algumas lacunas. Dentre elas, podia-se destacar: a não importância das indústrias metalúrgicas e mecânicas de transformação; a falta de desenvolvimento da indústria têxtil baseada em fibras nas regiões semiáridas; a insuficiência de indústrias químicas ou químico-metalúrgicas com base na energia barata. Outra lacuna estava

relacionada com o baixo desenvolvimento das indústrias alimentares baseadas na pesca.

No seminário de 1959, a discussão sobre a questão industrial tratou de demonstrar a importância da implantação de uma indústria siderúrgica no Nordeste. O objetivo era promover o desenvolvimento econômico da região, de modo que esse tipo de indústria podia ser capaz de concorrer com outras indústrias que estavam instaladas no país, como as do Sul. Para isso, segundo Chaves (1959), a política devia incluir as indústrias existentes e contar com os devidos apoios estatais em matéria econômica, técnica e administrativa (CHAVES, 1959).

Chaves (1959) sugeriu também a continuidade e a intensificação das pesquisas sobre a presença de carvão mineral nos estados do Piauí e Maranhão, levando em conta a carência de carvão mineral no país. Caso a solução fosse dada pelo uso do carvão vegetal, seria recomendado levar em conta os estudos sobre a oportunidade de emprego dos carvões de coco de babaçu ou xerófilas ou do coco da Bahia, produtos regionais. Além disso, com o objetivo de garantir o aproveitamento da indústria siderúrgica foi proposta a fixação dos custos de transportes rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial, que interessavam a região Nordeste. Visando promover o melhor entrosamento com as indústrias da região, também foi proposta a revisão da utilização das escolas de Engenharia, escolas técnicas, profissionais e artesanais.

A possibilidade de instalação de indústrias com base no aproveitamento da matéria-prima local<sup>6</sup>, como fosfato, refratários, entre outros, também foi tema de discussão. No caso da Bahia, Andrade, J (1959) sugeriu a instalação de indústrias com base no óleo de dendê, o aproveitamento das oleaginosas – principalmente o babaçu – pelo carvão, a partir do qual era possível a instalação de uma usina piloto, dentro dos critérios econômicos locais. Além disso, o autor também sugeriu a preparação de um projeto pioneiro para a fabricação de ácido sulfúrico e cimento a partir da gipsita.

---

<sup>6</sup> Somavam-se a essas indústrias, a indústria alimentar, particularmente de laticínios, carne e derivados, e pesca. O engenheiro Américo Barbosa de Oliveira realizou algumas discussões no que diz respeito ao Desenvolvimento das Indústrias de Produtos Alimentares no Nordeste como forma de melhorar a dieta e a oferta de alimentos na região.

Visando melhorar os setores industriais do Nordeste, Andrade, L (1959) sugeriu a criação de grupos de estudos formados por técnicos do CODENO, das Federações das Indústrias da região e órgãos técnico-governamentais para pesquisa da situação das indústrias da região, e a indicação das medidas necessárias à sua atualização no menor prazo possível.

Segundo Andrade, L (1959), a política de reequipamento devia ser orientada como forma de garantir a melhoria da qualidade da produção local e atender à redução dos custos industriais. As entidades oficiais deviam ser responsáveis por elevar o nível de rendimento técnico por meio do planejamento das atividades industriais e garantir a assistência técnica adequada no preparo dos projetos de financiamento.

O Governo Federal devia fazer a concessão do câmbio de custo, isenção de tarifas aduaneiras e outras medidas fiscais para a importação de equipamentos, acessórios e assistência técnica para sua montagem e instalação. Por meio da isenção do imposto de renda, as autoridades deviam adotar medidas que estimulassem os reinvestimentos da indústria nordestina (ANDRADE, L, 1959).

Também foi sugerido o melhoramento da formação da mão de obra por meio da elaboração de um programa específico a ser implementado pelas Escolas Técnicas e pelo Senai. Segundo Andrade, L (1959), este programa devia ser ampliado aos operários das indústrias existentes para melhorar seus conhecimentos.

Dessa forma, a principal discussão nesta categoria consistiu em promover a instalação de indústrias no Nordeste e melhorar os setores que já existiam na região.

### **1.4.3 Educação e formação e assistência técnica**

Os principais temas discutidos sobre esta categoria foram: O Papel da Universidade Pública no Desenvolvimento Econômico – Pedro Paulo Penido; Assessoramento Técnico da Indústria – Carlos Marques De Souza; Promoção do Espírito Empresarial e Preparo da Mão de Obra – Paulo Novais.

Durante a conferência, Penido discutiu sobre a importância de colocar a serviço do desenvolvimento econômico do Nordeste as universidades públicas. Segundo Penido (1959), a carência técnica e científica humana atrapalhava o

desenvolvimento econômico. Assim, debateu-se a necessidade de levar formação para a população por meio das universidades públicas.

De acordo com Penido (1959), com mão de obra qualificada e especializada, o setor industrial e agrícola podia alcançar altas taxas de produtividade. A preparação técnico-profissional era imprescindível para o fomento da produção. Somente assim era possível “incorporar ao patrimônio nacional os modernos conhecimentos científicos e técnicos de nosso tempo, assistindo e estimulando, igualmente, o esforço da iniciativa privada para a consecução de idênticos objetivos” (PENIDO, 1959, p. 29).

No seminário também foi discutida a necessidade de promover o assessoramento técnico da indústria. Para tal foi sugerida a criação de um escritório de Assistência Técnica à Indústria, assim como a suplementação de recursos, com o objetivo de contratar um técnico-projetista, em caráter efetivo, para assessor cada uma das Federações da Indústria do Nordeste (SOUZA, 1959).

Os cursos e programas de treinamento deviam ser intensificados, tendo-se em conta a urgente formação de pessoal habilitado e de alto nível técnico-profissional. Discutiu-se também a possibilidade de organização de Cursos de Administração de Empresas. Além disso, o Centro Nacional de Produtividade Industrial devia estabelecer, prioritariamente, um programa de assistência técnica para as indústrias localizadas no Nordeste Brasileiro (SOUZA, 1959).

O plano de preparação de mão de obra deveria ser realizado, caso fossem estabelecidas novas indústrias ou ampliadas as que já existiam no Nordeste. Segundo Novais (1959), os planos de desenvolvimento do Nordeste dependiam de pessoal capacitado. Em consequência, as empresas industriais e agrícolas que contribuía com o aumento das oportunidades de emprego deviam receber tratamento preferencial nos programas de desenvolvimento do Nordeste.

Cabia aos Governos Estaduais estudar a possibilidade de estabelecimento de serviços que forneciam assistência aos migrantes e às empresas para a instalação de planos de treinamento, instituindo ou ampliando recursos financeiros, sendo responsáveis as Federações das Indústrias por meio de seus órgãos como o Senai e Sesi (NOVAIS, 1959).

Debateram-se também sobre o aproveitamento da rede de escolas de engenharia, agronomia, química, economia, escolas técnicas, profissionais e artesanais, e também a revisão de seus programas como forma de promover, segundo Novais (1959), o entrosamento entre as mesmas e os planos de desenvolvimento do Nordeste em cooperação com as empresas da região.

Assim, a principal discussão nesta categoria consistiu em levar educação e formação para a população como forma de melhorar os setores industriais do Nordeste.

#### **1.4.4 Administração pública e financiamento**

As discussões em matéria de administração pública e financiamento abordaram os seguintes temas: Participação do Banco do Brasil nos Problemas de Financiamento do Nordeste – José Farani Pedreira De Freitas; Financiamento dos Empreendimentos Regionais – Ignácio De Mourão Rangel; Ação dos Órgãos Governamentais e das Entidades Particulares que se Voltam para o Nordeste – Diogo Adolpho Nunes De Gaspar.

Discutiu-se que o Banco do Brasil devia intensificar a assistência dada à produção rural, pois não podiam faltar recursos na agricultura, dada a importância dos mesmos para regular a formação, trato e colheita das safras, principalmente de gêneros alimentícios. Não obstante, devido aos diferenciais de fertilidade das terras no Nordeste, além de ter sido determinadas as faixas de melhor rendimento agrícola, pecuário, vegetal e animal que apresentavam melhores condições de adaptação ao meio, era preciso realizar um planejamento baseado em estudos dos solos (FREITAS, 1959).

Freitas (1959) sugeriu a implantação de um regime de seguro em condições de oferecer cobertura aos riscos inerentes ao transporte, como o que era realizado na época no Nordeste. Esse objetivo seria alcançado por meio de um esforço de iniciativa que devia ser desenvolvido pelas entidades de classe, da indústria e do comércio, em articulação com as companhias de seguro.

Além disso, Freitas (1959) recomendou que o Banco do Brasil devia participar de atividades que determinassem as características dos ciclos das safras

no Nordeste, desde as condições para a armazenagem e o desenho de mecanismos para a defesa fito-sanitária, até assuntos relacionados com a formação de mão de obra para atender às necessidades técnicas de distintos setores econômicos no Nordeste.

O sistema bancário também devia ser responsável por adotar providências que permitiam a) promover a constituição de organizações de investimentos no Nordeste; b) facilitar a realização de capital social das empresas novas que eram destinadas para contribuir com o desenvolvimento regional, por meio da participação direta na capitalização por meio de empréstimos para a formação de capital (RANGEL, 1959).

Segundo Rangel (1959), os bancos oficiais e os estabelecimentos particulares deviam realizar de forma adequada o estudo sobre o financiamento, para normalizar o suprimento do Capital de giro às empresas, com o objetivo de regularizar o andamento de sua atividade e evitar a necessidade de recorrer a financiamentos particulares com ônus, que prejudicavam a capitalização dos empreendimentos.

Recomendou-se a criação de Bancos de Investimentos com o objetivo de recolher as poupanças e permitir a realização de empréstimos a médio e longo prazos, nos setores primário e secundário, de modo que seu funcionamento tivesse apoio das autoridades monetárias (RANGEL, 1959).

Para Ignácio Rangel, o Nordeste contribuiu com a industrialização brasileira, ainda que esse processo ocorreu de forma indireta por meio de outras regiões que compunham a economia nacional. Assim, acreditava-se que esse processo representava a unidade do sistema econômico nacional (RANGEL, 1959).

Discutiu-se que a empresa nordestina era marginalizada – isso por causa de imperativos locacionais que faziam com que o Nordeste investisse pouco em suas próprias instalações e pelo fato de que a União federal se esforçava insuficientemente para compensar o retardo tecnológico. O Nordeste, portanto, não oferecia condições para o surgimento desses recursos. Para Rangel, em vista da importância deste problema, que merecia um tratamento unitário, a Nação devia enfrentar solidariamente sua solução (RANGEL, 1959).

Nos seminários de 1959 foram feitos, por Ignácio Rangel, alguns apontamentos sobre os bens de consumo e de capital. Segundo Rangel (1959), o

Nordeste era a região que tinha a mais importante reserva de mão de obra do país. Para Rangel, o planejamento era importante, pois permitia o uso eficiente da mão de obra por meio da aquisição de equipamento no Sul do País e da importação de equipamento de certas procedências estrangeiras (RANGEL, 1959).

Rangel (1959) identificou que a produção de bens de equipamento no país tinha impactos sobre o nível de emprego no Nordeste. Assim, por causa de algumas circunstâncias, nordestinos migravam para o Sul com o objetivo de trabalhar nessa produção. Na fase de integração, a participação do Nordeste assumiu o caráter de economia complementar e o peso de sua participação dependeu, em grande medida, da política econômica do governo.

Para Rangel, o financiamento da expansão de novas atividades era a forma mais adequada de reorientação e diversificação da produção no Nordeste. As instalações metalúrgicas que existiam em caráter subsidiário deviam receber atenção especial. Isso aumentava o potencial de reequipamento, proporcionava a ampliação das empresas existentes e possibilitava ao mercado o suprimento de instalações simples, como bombas de irrigação etc. (RANGEL, 1959).

A capacidade nordestina de autossuprimento de bens de produção e de equipamento não era a principal fonte de recursos para a remodelação da região. Assim, não se justificava que uma região débil, em que a posição no conjunto da economia nacional era definida pela marginalidade de suas unidades produtivas, fosse obrigada a pagar mais caro pelo equipamento que comprava. Por essa razão, sugeriu-se que as transferências realizadas pelo Governo Federal em favor da região Nordeste deviam ser feitas no sentido de corrigir a situação de marginalidade, com o objetivo de elevar o ritmo de atividade na região por meio de seus próprios recursos produtivos ociosos (RANGEL, 1959).

Além disso, com o objetivo de possibilitar um melhor aproveitamento do potencial econômico que existia no Nordeste e acelerar seu desenvolvimento econômico e nacional, Rangel (1959) sugeriu que devia ser feita uma reorganização administrativa.

Durante o seminário foi discutida a necessidade de urgência para aprovar o projeto de Lei que instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que dela resultou: a) a integração de propósitos e de trabalhos dos

organismos específicos de administração regional, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, o Banco do Nordeste do Brasil S/A., a Comissão do Vale do São Francisco, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco, e de todos os Departamentos que faziam parte da Administração Federal e dos Governos Estaduais; e b) o entrosamento funcional de todos os serviços (GASPAR, 1959).

Propôs-se intensificar e ampliar na região os programas dos serviços sociais patronais de caráter assistencial, como o Sesi e técnico-educacionais, como o Senai. Nesse sentido, o objetivo central era conseguir melhor aproveitamento da região e garantir seu desenvolvimento econômico, mas para isso era necessário considerar os órgãos públicos e privados que estavam comprometidos em apoiar o Nordeste (GASPAR, 1959).

Portanto, nesta categoria a principal discussão foi sobre as formas de aproveitamento econômico do Nordeste, principalmente por meio da assistência financeira do Banco do Brasil.

Portanto, os debates dos anos 1950 exerceram importante papel no desenvolvimento regional. As propostas de ações dos diversos autores tinham como objetivo garantir o bem-estar da população do Nordeste por meio de projetos econômicos e sociais. Além disso, estas contribuições serviram de base para a continuidade de importantes trabalhos teóricos que também investigaram o problema do atraso da região e criaram propostas de ação para o Nordeste.

## **2. A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL E O SUBDESENVOLVIMENTO NO NORDESTE**

### **2.1 Nota inicial**

A tese dos desequilíbrios regionais no Brasil, abordada em várias obras de Celso Furtado, é uma temática que está associada ao subdesenvolvimento brasileiro (CANO, 2000; 2010). Celso Furtado partiu da análise e compreensão da realidade econômica e social dos países da América Latina, por meio do método estruturalista da Cepal, e compreendeu as enormes disparidades de níveis de desenvolvimento entre os países centrais e periféricos. Com isso, por meio um enfoque histórico, compreendeu as particularidades que explicam o subdesenvolvimento do Brasil e a natureza dos desequilíbrios regionais (FURTADO, 1985, 1989; CANO, 2000; OLIVEIRA, 2003).

Ao discutir as raízes do subdesenvolvimento brasileiro, Celso Furtado partiu da nossa formação econômica desde a Colônia e analisou a economia primário-exportadora. Tais raízes se situam no Nordeste desde o século XVI, com a implantação da grande empresa agrícola açucareira e, posteriormente, com o surgimento de outras agriculturas nas regiões da mineração e do café, todas resultando numa agricultura itinerante<sup>7</sup> (CANO, 2000; 2010).

Portanto, as teses da Cepal foram utilizadas para a compreensão da gênese do problema no Nordeste, visto que o país estava reproduzindo o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho em que havia uma deterioração dos termos de troca inter-regionalmente, isto é, entre o Nordeste e o Centro-Sul. Em outras palavras, o Nordeste por meio do comércio triangular, exportava para o exterior e também para o Centro-Sul produtos primários e importava manufaturas deste, despendendo suas divisas na compra destes produtos industrializados na região Centro-Sul, enquanto este comprava bens de capital do exterior para sua industrialização (GTDN, 1967; CANO, 2000; DINIZ, 2009).

---

<sup>7</sup> O termo agricultura itinerante foi utilizado por Celso Furtado para se referir à agricultura nacional e regional de exportação e de subsistência (CANO, 2000).

A partir da segunda metade dos anos 50, Celso Furtado fez uma discussão sobre a questão regional e a formulação de políticas de desenvolvimento para o Nordeste. Durante a Opevo, Celso Furtado, por meio do GTDN, buscou explicar o subdesenvolvimento do Nordeste enquanto região que se encontra inserida em um país subdesenvolvido. A Sudene seria, então, responsável pela superação do atraso no Nordeste (GTDN, 1967; FURTADO, C, 1989; CANO, 2000; DINIZ, 2009).

Dessa forma, Furtado percebeu que a causa principal do atraso e da pobreza do Nordeste não residia apenas no problema das secas, ou na falta de água, mas na “estrutura agrária arcaica”, que produzia uma carga demográfica de gente que migrava para a região Centro-Sul e, sobretudo, do impacto da política de industrialização adotada no país, que beneficiou esta última região. Dessa maneira, no documento do GTDN foi elaborada *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*<sup>8</sup>, que explicava as razões do subdesenvolvimento do Nordeste, e as propostas e políticas de ação para a região. Além disso, Celso Furtado (1989) deixou claro que a própria ação do governo era responsável por reforçar as estruturas existentes e agravar os efeitos das secas, no qual a seca era um negócio próspero para muita gente (GTDN, 1967; FURTADO, C, 1989; CANO, 2000; DINIZ, 2009).

O diagnóstico que Celso Furtado realizou sobre o Nordeste compreendia as causas que respondiam pelo atraso da região. A partir da identificação da existência de disparidades nos níveis de vida e desenvolvimento entre o Nordeste e o

---

<sup>8</sup> O documento do GTDN, embora foi redigido por Celso Furtado, não foi assinado pelo autor. Nesse sentido, ao longo do texto as referências são feitas com base no documento do GTDN. “O texto fora concebido e redigido por mim. Não houve tempo sequer para submetê-lo à leitura crítica de outras pessoas. Os estudos setoriais em que se aplicavam os técnicos do GTDN ainda estavam em gestação e se afastavam da ótica macroeconômica que eu adotara. Mas evitei assiná-lo ou encaminhá-lo ao presidente da República com texto oficial introdutório assinado por mim. Foi distribuído entre os presentes na reunião do Palácio do Catete como simples fundamentação técnica da exposição que fiz. Essa tática de apresentação foi providencial para a sua sobrevivência quando caíram sobre nós os dias sombrios da ditadura militar, que me cassou os direitos e tornou ‘suspeito’ tudo o que contivesse meu nome. Com efeito, ele pôde continuar a ser utilizado e citado, atribuindo-se a autoria ao GTDN, grupo incolor que praticamente deixou de existir quando recebi a missão de preparar o referido documento, texto básico da Operação Nordeste. Desligado do nome de seu autor, pôde ele continuar a exercer sua função de desvelador da realidade nordestina, enterrando as falácias que secularmente serviram para justificar a utilização de dinheiro público na perpetuação de estruturas anacrônicas e antissociais” (FURTADO, C, 1989, p. 56).

Centro-Sul, Celso Furtado elaborou o documento citado, que tinha como objetivo promover a industrialização e modificar a estrutura daquela região.

A dinâmica da estrutura socioeconômica brasileira tem como característica a reprodução de um subdesenvolvimento dentro de um subdesenvolvimento, que pode ser percebido a partir da desigualdade em nível inter-regional. Uma economia que se pauta, sobretudo, na exportação de produtos primários e com uma estrutura agrária extremamente concentrada, contribui para que a pobreza e a concentração da renda sejam relativamente maiores no Nordeste e que esta região fique cada vez mais atrasada em relação ao Centro-Sul.

As raízes que respondem pelas causas do subdesenvolvimento no Nordeste brasileiro podem ser buscadas nos fatores histórico-estruturais desta região, em grande medida herdados da colonização no século XVI e, posteriormente, aprofundados com o processo de industrialização no Brasil, principalmente após a década de 1930. Estes fatores que prejudicaram a região Nordeste estão associados à reprodução de atividades “pré-capitalistas”, à persistência da pobreza, à desigualdade na distribuição da renda, à alta concentração da terra e ao poder político ligado à posse da terra, além de fatores climáticos como as secas (FURTADO, C, 1984; OLIVEIRA, 1981; CANO, 2000).

Estes fatores explicariam o motivo pelo qual o Nordeste, apesar de ter conseguido um alto nível de acumulação de capital durante a fase da economia do açúcar, não provocou transformações na sua estrutura social, política e produtiva. Dessa forma, o que responde pela decadência e o atraso da economia nordestina deve ser buscado não somente nos fatores econômicos, mas também nos políticos (FURTADO, 1984).

É notório o fato da existência de uma classe de políticos que têm sido resistentes às mudanças. O poder político das oligarquias dirigentes, desde o século XVI, tem sido sedimentado por meio da estrutura fundiária altamente concentrada. A concentração do poder político sempre esteve nas mãos dos grandes fazendeiros e estes, em busca de maiores rentabilidades e poder, preferiam salvar sua produção agrícola em prejuízo da produção de alimentos.

Segundo Furtado, no sertão, o dono da terra preferia aumentar a produção de gado e algodão em detrimento de outras culturas alimentares, o que contribuía

para formar na região, uma área sujeita a fomes periódicas. A situação de privilégio da minoria em detrimento da maioria também pode ser notada por meio da atuação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas no Nordeste (DNOCS). Esta instituição que foi criada pelo Governo Federal para realizar obras de proteção contra as secas, inundações, irrigações era dominada por interesses locais, isto é, pelas oligarquias. A água, que deveria ser usada em benefício de toda a população, não raro era utilizada em benefício da pecuária nos períodos de secas (GTDN, 1967).

No documento do GTDN, Celso Furtado observou que em nível inter-regional reproduzia-se o mesmo esquema da divisão geográfica do trabalho entre os países centrais e periféricos. Aos problemas histórico-estruturais do Nordeste somavam-se o atraso relativo que foi adquirindo esta região em relação ao Centro-Sul (GTDN, 1967).

Ao analisar a diferença de renda do Nordeste em relação ao Centro-Sul, Celso Furtado percebeu que uma das causas básicas do problema da desigualdade era a concentração de terras nas mãos dos grandes proprietários fundiários, principalmente da cana-de-açúcar e da pecuária no Nordeste (GTDN, 1967).

Celso Furtado, quando observou as diferenças de produtividade na agricultura, por exemplo, percebeu que a baixa produtividade na agricultura nordestina era por causa da menor quantidade de terra ocupada e da menor dotação de capital por unidade de terra.

A quantidade de terra por pessoa ocupada no Centro-Sul, em 1950, superava a do Nordeste em 85 por cento. E a dotação de capital por unidade de terra, em 57 por cento. Combinado esses dois efeitos obtemos para o Centro-Sul uma vantagem de 190 por cento, que se aproxima muito da diferença observada nos níveis da renda agrícola por pessoa ocupada (181 por cento) (GTDN, 1967, p. 18).

A estrutura fundiária extremamente concentrada no Nordeste não permitia o acesso à terra para a população pobre, o que contribuía para agravar a pobreza, visto que sem o recurso primário era impossível garantir a permanência e sobrevivência do povo miserável na região.

Somado à estrutura agrária concentrada, estava também o problema das secas. No Nordeste semiárido, as secas sempre assumiam a forma de calamidade social, pois sempre na ocorrência desse fenômeno, o setor que era atingido de

maneira desastrosa era o setor produtor de alimentos ou a economia de subsistência. Assim, dos três setores da zona semiárida (algodão, pecuária e setor de subsistência), o ponto mais fraco da estrutura socioeconômica era a oferta de alimentos, que estava concentrada nas mãos dos trabalhadores rurais (GTDN, 1967).

Para tentar evitar que parte da população saísse do Nordeste, o Governo Federal ofereceu meios de subsistência à população (frentes de trabalho). Contudo, a ação do Governo Federal não percebeu que a fome era uma situação criada pela própria classe de proprietários de terras que sempre agiam em benefício próprio e prestígio de poder. A ação do governo apenas contribuía para reforçar a estrutura social existente, pois nada era realizado para que se modificasse a estrutura rígida da posse da terra e a hierarquia de poder formada na região (GTDN, 1967).

Principalmente nos anos secos, particularmente na década de 1950, o Governo federal transferia renda para o Nordeste. Enquanto isso, os capitais privados se destinavam para outras áreas que ofereciam melhores oportunidades de investimento. Esta situação assumia, para Celso Furtado, o caráter de um duplo fluxo de renda, que consistia na transferência de capitais do setor público em favor do Nordeste e de capitais privados contra o Nordeste. Contudo, mesmo que o governo nos anos de secas transferisse renda para o Nordeste, não compensava a saída de capitais privados para outras regiões. Por causa disso, a transferência feita pelo governo assumia apenas o caráter de assistência, visto que não gerava incentivos para modificar a estrutura produtiva da região. Além disso, a “regressividade” da carga tributária não permitia que o sistema tributário federal corrigisse os desequilíbrios regionais (GTDN, 1967).

Em sua análise, Celso Furtado identificou a existência de diferenças nos níveis de produtividade entre a indústria do Centro-Sul e do Nordeste, e percebeu que a maior densidade de capital por operário ocupado na indústria do Centro-Sul era responsável pelas diferenças de renda entre as duas regiões. Ou seja, no Centro-Sul existia mais pessoas ocupadas na indústria em razão das transformações tecnológicas que ali foram impressas.

A diferença de produtividade observada no setor industrial, a favor do Centro-Sul, alcança 118 por cento, parecendo ser muito superior à média do setor não agrícola. Deve-se isto à inclusão, no setor industrial, de um grande número de artesãos, categoria esta de

trabalhadores que, no Nordeste tem muita expressão. Se computamos no setor industrial, não o total das pessoas “ocupadas em indústrias” – segundo o Censo Demográfico – mas apenas os operários registrados pelos censos manufatureiros, comprovamos que a renda gerada por trabalhador eleva-se a 36,6 mil cruzeiros no Centro-Sul e a 21,3 no Nordeste. A diferença, a favor do Centro-Sul, passa a ser apenas de 70 por cento, comparável, portanto, à média do setor não agrícola. O principal fator responsável por essa diferença é a maior densidade de capital por operário, que pode ser observada, indiretamente, pelo grau de mecanização. Tendo em vista o número de CV por operário, deduz-se que algo mais de duas terças partes da diferença de produtividade decorre da maior intensidade de capital, cabendo a fração restante a fatores tipicamente econômicos: economias de escala de produção, economias externas, etc. (GTDN, 1967, p. 18).

Para Celso Furtado, as diferenças no ritmo de crescimento ocorreram por causa da própria política de industrialização que foi adotada no país nos anos de 1950. Os mecanismos cambiais e os subsídios aos investimentos industriais favoreceram particularmente o Centro-Sul, onde as possibilidades de industrialização eram maiores e as modificações estruturais eram mais rápidas. Em razão das rápidas transformações na estrutura produtiva da região Centro-Sul, a procura por equipamentos importados aumentou. Por causa disso, o Centro-Sul precisou de mais divisas para importar. Além disso, a política seletiva de importações, que foi adotada no país, em função de seu caráter seletivo acabou beneficiando a indústria da região Centro-Sul. O fato de que muitos dos equipamentos que o Nordeste precisava importar estavam excluídos da pauta de importação contribuiu para que esta região dependesse suas divisas na compra de bens de consumo na região Centro-Sul (GTDN, 1967).

Celso Furtado observou que as disparidades no ritmo de crescimento entre as duas regiões tendiam a crescer e que, em razão dessa diferença, antagonismos poderiam surgir entre as duas regiões e servir de ameaça à unidade nacional. Além disso, o maior desenvolvimento da região Centro-Sul, por causa da diversificação de seu parque industrial, fazia com que a população nordestina migrasse para o Sudeste em busca de melhores oportunidades de vida e emprego. Entretanto, essa situação provocava uma redução dos salários nessa região. Dessa forma, enquanto a região Centro-Sul tinha condições de crescer apoiada em si mesma, por causa do nível de renda e da existência de uma certa indústria de bens de capital, no Nordeste isso não

era possível, pois o crescimento da população gerava pressão sobre a terra e, durante os anos secos, como o setor de subsistência era afetado, diante do quadro de fome e miséria, a população tendia a migrar (GTDN, 1967).

Destarte, observou que a política de industrialização que foi adotada no país acabou beneficiando a região que já tinha certo grau de desenvolvimento e contava com certa indústria de bens de capital. É nesse sentido que, conforme a região Centro-Sul se industrializava, as diferenças se acentuavam e a região Nordeste ficava mais atrasada e dependente. Sendo uma região subdesenvolvida, o Nordeste estava reproduzindo um dualismo em nível inter-regional, pois era uma região pré-capitalista, exportadora de bens primários para o Centro-Sul e países industrializados, com um excedente estrutural de mão de obra e com uma agricultura de subsistência (GTDN, 1967).

Por fim, Celso Furtado diagnosticou que a tecnologia se orientava para as regiões em que a mão de obra era relativamente mais cara, visto que os trabalhadores urbanos possuíam maiores salários e possibilidades de consumo. Observou, também, que na política de industrialização do país era preciso considerar a existência de duas economias em estágios diferentes de desenvolvimento (GTDN, 1967).

Portanto, as raízes do subdesenvolvimento no Nordeste devem ser buscadas na própria estrutura rígida que se formou na região. Esta toma forma a partir de um amplo processo em que se articulam as condições históricas, políticas, econômicas e sociais. Além disso, são estas que respondem pela pobreza, a miséria e o atraso relativamente maiores no Nordeste.

Para o melhor entendimento do processo de formação econômica do Brasil, o subdesenvolvimento brasileiro e suas relações com o subdesenvolvimento no Nordeste, este capítulo contém as seguintes seções: i) Os fundamentos do subdesenvolvimento no Brasil; ii) O Nordeste: raízes do subdesenvolvimento; iii) A economia cafeeira e sua relação com o Nordeste; iv) A oferta inadequada de tecnologia: o excedente estrutural de mão de obra e a concentração de renda; v) A Operação Nordeste; vi) O aumento das disparidades regionais: uma análise do Nordeste na visão de Celso Furtado no período de 1948 a 1956; vii) A questão econômica do problema das secas no Nordeste entre os anos de 1951 a 1958; viii) O

Conselho de Desenvolvimento do Nordeste; ix) A Superintendência do desenvolvimento do Nordeste.

## 2.2 Os fundamentos do subdesenvolvimento no Brasil

A Revolução Industrial, que tem sua gênese na Europa Ocidental, correspondeu à consumação da transição ao capitalismo, um novo modo de produção baseado em novas relações sociais.

Para Hobsbawm (1978), a Revolução Industrial inglesa deve ser entendida não só como a aceleração do crescimento econômico, mas também como um conjunto de transformações sociais e econômicas radicais. É por isso que a Revolução Industrial é uma das mais importantes revoluções da história, porque ela transformou e alterou o futuro não só da Inglaterra e seu tempo, mas, posteriormente, o devir da humanidade.

O capitalismo modificou as relações sociais, econômicas e políticas em todo o mundo e significou o surgimento de um novo modo de produção com base no progresso técnico (HOBSBAWM, 2003; FURTADO, C, 1980). Contudo, a difusão do progresso técnico se propaga de maneira desigual pelo mundo. Nesse sentido, é possível dizer que a Revolução Industrial é um elemento-chave para compreender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, pois representou o ponto de partida do desenvolvimento de alguns países e, também o subdesenvolvimento de outros<sup>9</sup>. Segundo Celso Furtado “[...] desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna” (FURTADO, C, 2003, p. 88).

Os países desenvolvidos são aqueles que, tendo revolucionado antigas formas societárias, conseguiram destruir o modo de produção anterior, dando lugar a novas formas de produção que permitiram aumento de produtividade com base no progresso da técnica. Esse processo é realimentado por causa da acumulação de

---

<sup>9</sup> O assunto discutido no tópico *Fundamentos do subdesenvolvimento no Brasil* foi escrito com base no Trabalho de Conclusão de Curso *Industrialização e Subdesenvolvimento: da origem da indústria à industrialização pesada no Brasil*, apresentado na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) no ano de 2016.

capital. Já os países subdesenvolvidos são aqueles que passaram por um processo de modernização dos padrões de consumo, sem mudanças na estrutura produtiva. Significa que um novo estilo de vida começava – restrito à pequena parte da população (às elites) – por causa da importação de produtos novos, enquanto que os processos produtivos permaneciam antigos, nos padrões tradicionais, sem internalização substantiva de progresso técnico. Segundo Furtado, C (1980):

O *progresso* – entendido como assimilação das novas formas de vida possibilitadas por um nível mais alto de acumulação – manifestou-se por toda parte, ainda que em graus diversos. A *modernização* dos padrões de consumo – transformação imitativa de segmentos da cultura material – pôde avançar consideravelmente sem interferência maior nas estruturas sociais, o que explica que em muitas partes do mundo a ativação do comércio exterior se haja realizado no quadro das formas preexistentes de organização da produção, inclusive a escravidão (FURTADO, C, 1980, p. 23).

Em tal cenário, a demanda interna nas economias periféricas se diversifica de maneira desigual, pois apenas parte da população, ou seja, as elites, se apropriam do excedente e, com isso, conseguem modernizar seus padrões de consumo. Cumpre destacar ainda que o subdesenvolvimento surge, portanto, do modo como se propaga de maneira irregular as técnicas entre os países, visto que os países periféricos apenas buscaram modernizar o estilo de vida por meio da importação de novos produtos.

O aumento de produtividade alcançado com o progresso técnico introduziu um sistema de desigualdade social no mundo, pois a técnica não se propaga de forma homogênea entre as nações. Dessa forma, a tecnologia que é controlada pelo centro se difunde de forma desigual pelo mundo de modo que a assimilação do progresso técnico retroage sobre a concentração de renda e a acumulação de capital (FURTADO, C, 1975). Ainda segundo o autor:

O controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, da parte de certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, as quais se tornam “dependentes”. Essa estruturação se processa de forma a permitir que uma minoria dentro do subsistema dependente esteja em condições de reproduzir os padrões de vida de prestígio criados nos subsistemas dominantes. Assim, na economia dependente existirá, sob a forma de um “enclave” social, um grupo culturalmente integrado

nos subsistemas dominantes. O *dualismo* tem, portanto, desde o início uma dimensão cultural, a qual se traduz, em termos econômicos, numa descontinuidade na “superfície” da procura. É a industrialização “substitutiva de importações”, [...] que transfere essa descontinuidade para a estrutura do aparelho produtivo (FURTADO, C, 1975, p. 249).

A origem do subdesenvolvimento contemporâneo se encontra relacionada à criação de estruturas duais, à modernização e manutenção de estruturas arcaicas ao mesmo tempo. Dessa forma, o subdesenvolvimento não consiste numa etapa pela qual os países avançados já tenham passado, mas sim, em uma estrutura específica. “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenha, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, C, 1975, p. 189). O subdesenvolvimento engendra, então, um tipo perverso de crescimento econômico.

No centro, o aumento de produtividade ocorria mediante a introdução de progresso técnico. Nos países subdesenvolvidos, o aumento de produtividade vinha da especialização (FURTADO, C, 2003).

Com o aumento de produtividade alcançado devido à especialização, havia uma elevação da renda *per capita* que permitia que a demanda se diversificasse e que houvesse a importação de produtos (FURTADO, C, 2003).

O contraste que existe entre as áreas desenvolvidas e as subdesenvolvidas consiste em que, nos países desenvolvidos, o progresso técnico correspondeu a um processo que revolucionou a estrutura social existente, enquanto que nos países subdesenvolvidos não houve modificação significativa da estrutura produtiva e social existente.

As economias subdesenvolvidas são aquelas que não têm como principal elemento na sua estrutura econômica o progresso tecnológico, mas as alterações no perfil da demanda. Assim, o desenvolvimento dessas economias é reflexo do progresso tecnológico nos polos dinâmicos da economia mundial. O elemento dinâmico nessas economias não é a irradiação do progresso tecnológico, mas a mimetização dos padrões de consumo modernos. De acordo com Celso Furtado:

[...] as transformações têm lugar simultaneamente nas estruturas econômicas e na organização social: a pressão social faz que a remuneração do trabalho acompanhe a elevação da produtividade física desse trabalho, na medida em que esta se traduz em aumento

da renda média da coletividade. O aumento da remuneração do trabalho modifica o perfil da demanda – e por esse meio a alocação dos recursos produtivos – e condiciona a destinação do excedente – e por essa forma a orientação do progresso técnico. [...] As modificações do sistema produtivo são induzidas do exterior. Pelo fato mesmo de que essas modificações se limitam – na fase formativa que estamos considerando – a uma reordenação no uso de recursos já disponíveis, seu impacto na estrutura social é reduzido ou nulo. A verdadeira transformação situa-se no plano da formação do excedente, cujo modo de apropriação define o perfil da demanda interna (FURTADO, C, 1980, p. 89).

A relação existente entre o centro e a periferia é, portanto, de “dominação-dependência”, isto é, desenvolvimento e subdesenvolvimento. De acordo com o autor:

[...] o que caracterizou a formação da periferia foi a dinamização da demanda – modernização – em condições de um relativo imobilismo social causado pelo lento desenvolvimento das forças produtivas. O que veio a chamar-se de subdesenvolvimento não é outra coisa senão a manifestação dessa disparidade entre o dinamismo da demanda e o atraso na acumulação reprodutiva. Este tem sua origem na forma de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho e o primeiro na penetração dos padrões de consumo do centro (FURTADO, C, 1980, p. 89-90).

Assim, a diversificação das formas de consumo por meio do processo de imitação da cultura material e imaterial dos países centrais contribuiu para que os países periféricos permanecessem dependentes. Dessa forma, pelo fato do comando da tecnologia permanecer no centro, a relação centro-periferia tende a se perpetuar.

### **2.2.1 Subdesenvolvimento e deterioração dos termos de troca**

Como anteriormente apontado, no quadro da divisão internacional do trabalho, os países subdesenvolvidos deveriam se especializar na produção e exportação de matérias-primas e produtos tropicais. Nesse quadro da divisão internacional do trabalho, o aumento de produtividade das economias subdesenvolvidas decorria da especialização geográfica, no sentido de periferia no sistema capitalista, tendo como especialização a produção de bens primários. Devido a isso, estes países obtinham um excedente e por meio deste conseguiam importar produtos manufaturados (FURTADO, C, 1980).

O processo de divisão internacional do trabalho estabeleceu a relação de dependência e tratou de instituir uma especialização das atividades econômicas entre os países centrais e periféricos. Corresponde, portanto, à iniciativa dos países centrais que se industrializavam de estabelecer uma relação comercial em que os países atrasados deveriam se especializar na produção de produtos primários para o comércio internacional, enquanto as áreas desenvolvidas deveriam exportar produtos manufaturados para as áreas atrasadas. Segundo Mello (2009), as economias periféricas, na etapa do desenvolvimento para fora – exportadoras de produtos primários e inseridas no processo de divisão internacional do trabalho – dependiam da demanda externa para crescer, pois não eram capazes de comandar seu próprio crescimento.

O caráter de dependência das economias periféricas inseridas na divisão internacional do trabalho se agravou com a deterioração dos termos de troca. O processo de divisão internacional do trabalho podia ser entendido por meio da concentração do progresso técnico nos países centrais e da sua propagação de forma desigual no mundo, de modo que os países periféricos não se beneficiavam dos avanços de produtividade gerados no centro (PREBISCH, 2000).

A propagação desigual do progresso técnico (que é visto como a essência do desenvolvimento econômico) se traduz, portanto, na conformação de uma determinada estrutura da economia mundial, de uma certa divisão internacional do trabalho: de um lado, o centro, que compreende o conjunto das economias industrializadas, estruturas produtivas diversificadas e tecnicamente homogêneas; de outro, a periferia, integrada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias-primas, aos países centrais, estruturas produtivas altamente especializadas e duais (MELLO, 2009, p. 16).

Os países subdesenvolvidos não colhiam os benefícios do progresso técnico – este atingia apenas os setores que produziam alimentos e matérias-primas com o objetivo de produzir a baixo custo para os países desenvolvidos. Nessa atividade existia relativamente grande contingente de pessoas empregadas que tendia a pressionar os salários e os preços dos produtos primários. Isto não permitia que a periferia desfrutasse dos benefícios do progresso técnico quando comparado com os centros industriais. É nisso que residia a raiz da deterioração dos termos de troca (MELLO, 2009).

A dinâmica da economia mundial, tende, portanto, a aprofundar o desenvolvimento desigual (cuja expressão imediata é o desnível de produtividade média e de renda entre centro e periferia), porque o centro é capaz de conservar seus incrementos de produtividade, e, ainda, de se apropriar de parte dos resultados do progresso técnico introduzido na periferia. Em outras palavras, há uma tendência à concentração dos frutos do progresso técnico nas economias centrais, e o mecanismo pelo qual isto se dá é a deterioração das relações de troca (MELLO, 2009, p. 18).

Portanto, por meio da deterioração dos termos de troca, os países do centro preservaram para si os frutos do progresso técnico. Com a incorporação da tecnologia moderna nos processos produtivos, os países do centro não diminuíram os ganhos obtidos com os aumentos de produtividade, especialmente dos produtos manufaturados. Pelo contrário, os diferenciais em termos de preços relativos entre os produtos exportados pelo centro (manufaturados) e os produtos exportados pela periferia (matérias-primas) tenderam a subir ao longo dos anos. Desse jeito, o entendimento de Prebisch (2000) e Mello (2009) pode ser confirmado pela análise de Cohn, de que os países periféricos “vendem cada vez menos e mais barato, para comprar cada vez mais e a maior preço” (COHN, s/d, p. 285).

### **2.3 O Nordeste: raízes do subdesenvolvimento**

No século XVI, com a chegada dos portugueses na região Nordeste, foi implantada a economia açucareira de grande extensão territorial, com base na mão de obra escrava. Todo o comércio estava sob o controle da Metrópole, ligado ao movimento do capital comercial europeu, sobretudo flamengo. Portanto, a primeira grande empresa colonial agrícola europeia surgiu no litoral da região Nordeste sob o comando dos portugueses (FURTADO, C, 1984; CANO, 2000; ARAÚJO e SANTOS 2009).

Estava lançada uma operação transcontinental de grande envergadura, com o objetivo de criar um fluxo de exportação para um mercado situado a milhares de quilômetros. Dessa forma, os critérios econômicos se sobrepõem a tudo. Poucas vezes na história humana uma formação social terá sido condicionada em sua gênese de forma

tão cabal por fatores econômicos. A mão de obra escrava é contabilizada pela empresa à maneira dos bens de produção, com provisões para manutenção e amortização. A esperança de vida dessa população não deve superar de muito o período de sua eficácia produtiva. Sendo antieconômica a reprodução local, a instituição familiar perde significação para os que organizam o negócio, impondo-se a permanência do fluxo migratório, o que contribui para manter a heterogeneidade étnica e cultural dessa população (FURTADO, C, 1989, p. 15-16).

Assim, a colonização do século XVI surgiu fundamentalmente ligada à atividade açucareira. Inicialmente, a atividade econômica foi organizada por meio do trabalho escravo indígena, mas como este era inviável numa empresa de grande extensão como os engenhos de açúcar, o trabalho escravo africano demonstrou ser mais rentável (FURTADO, C, 1984).

A dinâmica da economia açucareira dependia da importação de escravos e equipamentos. Contudo, a renda que era gerada na colônia concentrava-se nas mãos da classe de proprietários de engenhos. “Tudo indica, destarte, que pelo menos 90 por cento da renda gerada pela economia açucareira dentro do país se concentrava nas mãos da classe de proprietários de engenhos e de plantações de cana” (FURTADO, C, 1984, p. 44-45). Além disso, o capital utilizado na produção açucareira pertencia aos comerciantes. Nesse sentido, o capital mercantil controlava as fases do processo regulando as tendências à superprodução açucareira, visto que os holandeses regulavam o processo de produção conforme o consumo. Na economia açucareira, a renda monetária gerada no processo produtivo era apropriada em sua quase totalidade pelo capital mercantil (FURTADO, C, 1984).

Segundo Furtado, no sistema econômico escravista, se o mercado externo absorvia quantidades crescentes de açúcar a um nível adequado de preços, o sistema poderia crescer, sempre que a oferta externa de força de trabalho fosse elástica, ocupando novas terras. Além disso, o crescimento dessa economia ocorria de forma extensiva, sem modificações na estrutura produtiva e nem mesmo as paralisações ou retrocessos tendiam a criar tensões capazes de transformá-la. Nesse sentido, o crescimento se resumia em ocupar novas terras e aumentar as exportações de açúcar para importar bens manufaturados. Já os momentos de decadência correspondiam à redução dos gastos em bens importados e à reposição da força de trabalho – que também era importada -, diminuição lenta e progressiva do ativo da empresa, que se

reduzia sem provocar transformações estruturais (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

No século XVII, a dinâmica da grande empresa agrícola no Nordeste passou por dois momentos críticos: o primeiro momento correspondeu ao começo do século XVII quando surgiu uma economia concorrente no mercado de produtos tropicais. Com a expulsão definitiva dos holandeses do Nordeste, estes criaram nas Antilhas um núcleo produtor de açúcar (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

Dessa forma, menos de um decênio depois da expulsão dos holandeses do Brasil, operava nas Antilhas uma economia açucareira de consideráveis proporções, cujos equipamentos eram totalmente novos, e que se beneficiava de mais favorável posição geográfica (FURTADO, C, 1984, p. 26).

O segundo momento correspondeu à segunda metade do século XVII e diz respeito ao novo rumo que tomou Portugal como potência colonial. Ou seja, para sobreviver como potência colonial, Portugal firmou<sup>10</sup> acordos com a Inglaterra, alienando parte de sua soberania ao conceder privilégios, tais como direitos de extraterritorialidade, controle sobre as tarifas que as mercadorias importadas da Inglaterra deveriam pagar e livre comércio com as áreas coloniais (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009). “Os acordos concluídos com a Inglaterra em 1642-54-61 estruturaram essas alianças que marcará profundamente a vida política e econômica de Portugal e do Brasil durante os dois séculos seguintes” (FURTADO, C, 1984, p. 32). Dessa maneira, mesmo que o Brasil conseguiu se separar de Portugal

---

<sup>10</sup> “O espírito dos vários tratados firmados entre os dois países, nos primeiros dois decênios que se seguiram à independência, era sempre o mesmo: Portugal fazia concessões econômicas e a Inglaterra pagava com promessas ou garantias políticas. Com respeito às Índias Orientais, por exemplo, Portugal cedeu Bombaim permanentemente e a Inglaterra prometeu utilizar sua esquadra para manter a ordem nas possessões lusitanas. Os ingleses conseguiram, demais, privilégios de manter comerciantes residentes em praticamente todas as colônias portuguesas. O acordo de 1661 incluía finalmente uma cláusula secreta pela qual os ingleses prometiam defender as colônias portuguesas contra quaisquer inimigos” (FURTADO, C, 1984, p. 33). Apesar de Portugal ter firmado acordos com a Inglaterra para garantir sua sobrevivência, a potência colonial continuava em decadência devido à desarticulação do mercado do açúcar. A situação, porém, é modificada a partir do primeiro decênio do século XVII, com a produção de ouro no Brasil. Em 1703, Portugal firmou um acordo com a Inglaterra que consistia em renunciar todo o desenvolvimento manufatureiro e transferir para a Inglaterra toda a produção de ouro (FURTADO, 1984).

em 1822, permaneceu sob a tutela inglesa, visto que os privilégios que a Inglaterra tinha em Portugal foram transferidos para as áreas coloniais, como o Brasil.

O êxito da grande empresa açucareira no Nordeste pode ser explicado por dois fatores principais: o conhecimento técnico português e as alianças mercantis.

Com respeito ao primeiro fator é conveniente dizer que Portugal tinha controle e domínio do mercado de açúcar nas ilhas do Atlântico, o que permitiu o desenvolvimento em Portugal de uma indústria de equipamentos. Ou seja, Portugal tinha controle das formas técnicas produtivas, que nesse momento representavam vantagens em termos de produtividade e representatividade do nível de produção (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

O segundo fator se relaciona com a contribuição que os flamengos – particularmente os holandeses – deram para a expansão do mercado de açúcar na segunda metade do século XVI por meio da sua experiência comercial. Além disso, o Brasil pôde contar com os capitais flamengos no financiamento das instalações produtivas e na importação de mão de obra escrava (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

A distribuição do açúcar pelos países da Europa, contudo, somente era viável com a cooperação dos holandeses que, desde o início do século XVII, controlavam grande parte do comércio realizado por mar dos países europeus. Mas a unificação das coroas ibéricas precipitou os conflitos envolvendo os holandeses, em guerra<sup>11</sup> contra os espanhóis, em torno do negócio do açúcar. A consequência foi a ocupação dos batavos na região Nordeste (FURTADO, C, 1984).

A empresa açucareira sofreu, portanto, uma queda de preços na segunda metade do século XVII com a expulsão dos holandeses da região Nordeste e, por causa disso, iniciou-se uma forte concorrência nas Antilhas que desorganizou o mercado de açúcar. Esse processo de decadência marcou a expansão da economia de subsistência. Além disso, com a subsequente expansão da economia em Minas

---

<sup>11</sup> “A etapa de máxima rentabilidade da empresa agrícola-colonial portuguesa havia sido ultrapassada. O volume das exportações médias anuais da segunda metade do século XVII dificilmente alcança cinquenta por cento dos pontos mais altos atingidos em torno a 1650. E essas reduzidas exportações se liquidavam a preços que não superavam a metade daqueles que haviam prevalecido na etapa anterior. Tudo indica que a renda real gerada pela produção açucareira estava reduzida a um quarto do que havia sido em sua melhor época” (FURTADO, C, 1984, p. 17-18).

Gerais, a rentabilidade da empresa açucareira diminuiu ainda mais, entrando em uma situação de letargia secular. Somente no começo do século XIX começou a funcionar com vitalidade (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

Não obstante, a economia açucareira era uma atividade econômica altamente rentável e por causa da sua alta rentabilidade não desviava os fatores de produção para as atividades secundárias. Nas etapas de crescimento da economia açucareira aumentava-se a necessidade de criação do gado, mas este tipo de atividade era impraticável na faixa litorânea. Dessa forma, a única projeção que se produziu na colônia foi a formação de uma área periférica no interior do Nordeste por meio da atividade pecuária. Nesse sentido, houve a separação de duas atividades econômicas no Nordeste – a açucareira e a pecuária (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009) e isso correspondeu a pelo menos dois nordestes, um no litoral e outro no sertão.

A dinâmica da economia pecuária de rentabilidade relativamente baixa<sup>12</sup>, em sua etapa inicial, era induzida pela açucareira. No entanto, como a atividade criatória era mero reflexo da atividade açucareira e atendia à demanda desta com animais para corte e transporte, nessa sociedade se concentrou uma população relativamente densa. A atividade criatória também tinha um caráter extensivo, assumia a forma de uma economia de subsistência e não provocava modificações estruturais (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

Se o pólo exportador litorâneo estava crescendo, a demanda de insumos provenientes da periferia se expandia, podendo ser satisfeita mediante intensificação no uso dos recursos disponíveis, mas se o setor exportador deixasse de crescer, a periferia podia continuar sua expansão vegetativa, e com isso, o essencial de sua produção era autoconsumido e a disponibilidade de terras, considerável (FURTADO, C, 1989, p. 16).

---

<sup>12</sup> “[...] Essa atividade, pelo menos em sua etapa inicial, era um fenômeno econômico induzido pela economia açucareira e de rentabilidade relativamente baixa. A renda total gerada pela economia criatória do Nordeste seguramente não excederia cinco por cento do valor da exportação de açúcar. Essa renda estava constituída pelo gado vendido no litoral e pela exportação de couros. O valor desta última no século XVIII – quando se havia expandido grandemente a criação no Sul – não seria muito superior a cem mil libras. Se nos limitamos à região diretamente dependente da economia açucareira, a começos do século XVII, dificilmente se pode admitir que sua renda bruta alcançasse cem mil libras, numa época em que o valor da exportação de açúcar possivelmente superava os dois milhões” (FURTADO, C, 1984, p. 57-58).

A condição fundamental para a expansão da atividade pecuária era a disponibilidade de terras. A principal atividade da economia criatória deveria ser aquela que estava ligada à subsistência da população. Além disso, a economia criatória era em grande medida uma atividade de subsistência, uma fonte quase única de alimentos e de matéria-prima (o couro) (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009). “Essa importância relativa do setor de subsistência na pecuária será um fator fundamental das transformações estruturais por que passará a economia nordestina em sua longa etapa de decadência” (FURTADO, C, 1984, p. 60).

Em relação à economia açucareira, a economia criatória possuía um mercado de pequenas dimensões, apesar de nela não predominar o trabalho escravo. A explicação para isso encontra-se relacionada ao fato da produtividade média da economia pecuária ser muitas vezes menor do que a açucareira, sendo, portanto, muito inferior seu grau de especialização e comercialização. A principal atividade da economia criatória era aquela que se encontrava ligada à economia de subsistência. O gado, por exemplo, era em grande medida uma atividade de subsistência, pois era fonte quase única de alimentos e de uma matéria-prima (o couro) que era utilizado em quase tudo. A importância relativa do setor de subsistência na pecuária era um importante fator para as transformações pelas quais passariam a economia nordestina em sua longa etapa de decadência (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

A maneira como se articularam os dois subsistemas consegue explicar o comportamento, a longo prazo, da economia nordestina: quando a economia litorânea entrava em declínio, liberava mão de obra escrava para a economia periférica, o que contribuía para o aumento da carga demográfica nesta zona (FURTADO, C, 1984; CANO, 2000; ARAÚJO e SANTOS 2009).

No litoral úmido, o grosso da mão de obra (escrava) era parte do capital da empresa. Nas fases em que o mercado não permitia amortizar adequadamente este capital, a empresa entrava em declínio, reduzindo seus custos variáveis e liberando mão de obra não escrava. Esta última transferia-se para a economia periférica, cujo setor de subsistência sempre tinha possibilidade de expansão. Assim, com o tempo, o segmento de mais baixa produtividade ia aumentando sua importância demográfica relativa (FURTADO, C, 1989, p. 16).

As formas que assumiram a atividade açucareira e a atividade criatória na economia nordestina, com o lento processo de decadência que se iniciou na segunda metade do século XVII, são elementos importantes para compreensão da formação da economia brasileira no século XX. Tanto a economia açucareira como a criatória tendiam a preservar sua forma original. O crescimento era de caráter puramente extensivo, por meio da incorporação de terras e mão de obra, portanto, sem modificações estruturais. Além disso, os reduzidos custos monetários faziam com que a economia fosse resistente aos efeitos de curto prazo de uma baixa de preços. Entretanto, a diferença entre a economia açucareira e a criatória podia ser encontrada nos efeitos da contração da procura a longo prazo (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

Os efeitos da queda do estímulo externo eram diferentes na economia açucareira e criatória. Assim, quanto à economia açucareira, a redução da dinâmica do estímulo externo fez com que esta economia entrasse numa etapa de relativa prostração. Ainda que a rentabilidade fosse reduzida, isto não ocorria de maneira catastrófica. O movimento da economia com a queda no estímulo externo era de uma situação altamente favorável, em que o açúcar estava aparentemente capacitado para autofinanciar a duplicação de sua capacidade produtiva em dois anos para outra de rentabilidade relativamente baixa. Esta situação foi mais grave no século XVIII, quando houve o aumento nos preços dos escravos e também por causa da emigração de mão de obra especializada determinados pela produção de ouro. Como no século XVIII<sup>13</sup>, a produção de açúcar era bem menor do que o volume alcançado em século

---

<sup>13</sup> No último quartel do século XVIII, a colônia enfrentou dificuldades, pois a produção de açúcar desceu a níveis mais baixos que nos anos anteriores. Nesse período, a economia brasileira era composta por alguns sistemas que se articulavam entre si. Para Celso Furtado (1984), as articulações se operavam em torno de dois polos principais: as economias do açúcar e do ouro. A pecuária se encontrava articulada de forma frouxa à economia açucareira. O Maranhão, ainda que fosse um sistema autônomo, articulava-se com a região açucareira por meio da periferia pecuária. Dessa forma, os principais centros econômicos – a faixa açucareira, a região mineira e o Maranhão – se interligavam, ainda que fosse de forma fluida e imprecisa, por meio do *hinterland* pecuário. Apesar desse período representar um momento de dificuldades para a colônia, o Maranhão, por meio da produção de algodão, conheceu um período de prosperidade devido à modificação no mercado mundial de produtos tropicais, ocasionada pela guerra de independência dos Estados Unidos e a Revolução Industrial. Nessa fase, apenas o Maranhão conheceu uma etapa de crescimento enquanto o restante da economia colonial permaneceu estagnada nos últimos decênios do século.

anterior, provavelmente parte das antigas unidades produtivas se desorganizavam em benefício daquelas que apresentavam condições mais favoráveis de terras e transporte (FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

No século XIX, com o crescimento dos mercados internacionais de produtos primários, a região semiárida do Nordeste começou a vincular-se ao exterior. A economia da zona semiárida passou a exportar alguns produtos primários, como o algodão. Nas grandes fazendas do semiárido era cultivado o algodão ao mesmo tempo que a produção de alimentos invadia as áreas aluvionais sujeitas às incertezas pluviométricas, sendo esta cultivada pela população trabalhadora em regime de meação com a plantação de algodão. Devido a isso, a economia agropecuária que surgia era frágil, estava apenas orientada para produzir excedentes de exportação. Todo o investimento era orientado para a atividade criatória e tudo era feito para protegê-la dos efeitos da seca por meio, por exemplo, da criação de açudes. As implicações em matéria de conflito de interesses desse tipo de investimento são analisadas nas linhas posteriores sobre as disparidades regionais e as políticas de desenvolvimento para o Nordeste nas décadas de 50 e 60 do século XX.

Na economia do semiárido as técnicas agrícolas eram precárias. Os trabalhadores eram meeiros da produção de algodão e produtores de meios de subsistência, o que fechou as oportunidades de investimento na força de trabalho. Nesse sentido, para Celso Furtado (1989), as sociedades que não investiram na força de trabalho até o século XX foram condenadas às piores formas de subdesenvolvimento. Conseqüentemente essa situação definiu o caráter colonial dessa economia, visto que esta não passou por desenvolvimento.

As sociedades que não realizaram qualquer investimento no fator humano até os albores do século atual foram condenadas às piores formas de subdesenvolvimento. A passividade da população, sua inaptidão para organizar-se na ação política, seu profundo sentimento de insegurança, levando-a a buscar proteção, contribuíram para implantar o imobilismo social e a estagnação econômica. A rígida hierarquia social e o monopólio da informação em mãos de poucos explicam a arrogância e a o autoritarismo da classe dirigente. Assim, o ecológico, o social e o político se entrelaçaram para produzir o duro cimento em que se alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste (FURTADO, C, 1989, p. 23).

Assim, a expansão da economia nordestina durante esse longo período é caracterizada por Celso Furtado como um processo de involução econômica, pois a

expansão consistia no crescimento do setor de subsistência em que se ia acumulando gente e a população produzia apenas o necessário para subsistir. Ou seja, “o setor de alta produtividade ia perdendo importância relativa e a produtividade do setor pecuário declinava à medida que este crescia” (FURTADO, C, 1984, p. 64). Portanto de um sistema de alta produtividade no século XVII, o Nordeste foi se transformando numa economia de baixa produtividade, com grande peso do setor de subsistência (FURTADO, C, 1984; FURTADO, C, 1984; ARAÚJO e SANTOS 2009).

Portanto, o complexo econômico nordestino, nessa fase histórica, estava composto por duas áreas, a saber: a região do litoral da cana-de-açúcar e a região semiárida da atividade pecuária. Estas duas zonas estiveram pautadas pela grande concentração de terras, o que não permitiu que grande parte da população pudesse utilizar as terras monopolizadas pelos grandes proprietários latifundiários. O resultado desse processo foi a grande concentração de renda.

Cumprido destacar, ainda, que a situação de atrofamento da economia deixou o Nordeste à margem da dinâmica das outras regiões do país devido às diferenças entre os níveis de vida e renda. Esse problema que surgiu desde a colônia se acentuou ainda mais com o processo de industrialização na década de 1930.

#### **2.4 A economia cafeeira e sua relação com o Nordeste**

A economia brasileira encontrava-se, após a decadência da economia mineira, em uma etapa de estagnação. Haviam decorrido desde então três quartos de século em que a característica era a estagnação ou a decadência. Ao rápido crescimento demográfico de base migratória dos três primeiros quartéis do século XVIII sucedeu um crescimento vegetativo relativamente lento no período subsequente. As novas técnicas criadas pela Revolução Industrial tinham entrado de forma escassa no país sob forma de bens ou serviços de consumo, não afetando a estrutura do sistema produtivo (FURTADO, C, 1984).

A condenação do Brasil como economia dependente consistiu na procura de meios de superação dessa etapa de estagnação por meio da integração da precária estrutura produtiva do país nas linhas em expansão do comércio internacional

(FURTADO, 1984). Este é um dos principais fatores do subdesenvolvimento na análise centro-periferia, tal e como é descrito em linhas posteriores.

Dois fatores criaram oportunidades para o Brasil na dinâmica do comércio internacional: terras abundantes e um contingente considerável de mão de obra escrava ocupada em trabalhos de baixa produtividade. Assim, diante da deterioração dos termos de troca e do conseqüente declínio da renda, o problema do Brasil era encontrar produtos de exportação que tivessem como fator básico a terra. O café apareceu, então, como o produto que, no novo ciclo dos produtos básicos, se constituiu na oportunidade para equacionar os desequilíbrios macroeconômicos (FURTADO, C, 1984).

O café, que já havia sido introduzido no Brasil desde começos do século XVIII, adquiriu importância no final desse período, transformando-se em produto de exportação e conquistando importância comercial quando ocorreu a alta de preços por causa da desorganização do mercado produtor da colônia francesa do Haiti (FURTADO, C, 1984).

Em semelhança com a economia mineira e diferentemente da economia açucareira, a economia cafeeira se realizou com base no aproveitamento de recursos subutilizados. Para ser posta em marcha requeria modestos investimentos em equipamentos, pois dependia, principalmente, da disponibilidade de mão de obra (FURTADO, C, 1985; NETO e BRANDÃO, 2009).

O segundo e, principalmente, o terceiro quartel do século XIX corresponderam, basicamente, à fase de gestação da economia cafeeira em que houve um desenvolvimento mais intenso e, posteriormente, à fase de recuperação dos preços do café. Durante a fase de gestação da economia cafeeira, a mão de obra escrava foi utilizada de forma intensiva, embora em comparação à economia açucareira, o café apresentasse um grau de capitalização mais baixo. A plantação de café era uma cultura permanente, suas necessidades de reposição eram menores, pois o equipamento era mais simples e de fabricação local (FURTADO, C, 1984; NETO e BRANDÃO, 2009).

A etapa de gestação da economia cafeeira correspondeu ao surgimento de uma nova classe empresarial, que tinha experiência comercial com os interesses voltados para a produção e o comércio. Destarte, cumpre destacar que enquanto na

atividade do café, o mesmo capitalista comandava as duas etapas, na atividade do açúcar existia um capitalista que produzia e outro que comercializava. Conseqüentemente, isso foi um fator importante para o desenvolvimento posterior da indústria no país (FURTADO, C, 1984; NETO e BRANDÃO, 2009). Portanto, essa característica dos homens de negócios do café criou uma distinção radical com as anteriores classes de empresários.

O café surgiu como o produto de exportação que permitiu o país integrar-se à expansão do comércio internacional de modo que, concluída sua etapa de gestação, a economia cafeeira tinha condições de autofinanciar sua expansão subsequente estando formado o quadro da nova classe dirigente que lideraria sua expansão. Apesar das condições favoráveis do lado da demanda que permitiam a inserção no comércio internacional, era preciso resolver o problema da mão de obra (FURTADO, C, 1984; NETO e BRANDÃO, 2009).

Em realidade, o estudo da economia brasileira na segunda metade do século XIX, quando uma ampla reinserção no comércio internacional se tornou possível em face de condições favoráveis do lado da demanda, centra-se no problema da oferta de mão de obra: possibilidades de transferência do setor de subsistência, mobilidade geográfica, relações de trabalho e acesso às correntes migratórias internacionais (FURTADO, C, 1985, p. 210).

A expansão cafeeira pôde, durante algum tempo, ser realizada por meio da transferência de mão de obra de outras regiões, mas, posteriormente, foi necessária uma solução a partir da adoção do trabalho assalariado<sup>14</sup>. “Desta forma, coube à expansão cafeeira reinserir o país nas correntes dinâmicas da economia internacional e abrir caminho à implantação definitiva do regime de trabalho assalariado” (FURTADO, C, 1985, p. 210).

Cumprе destacar que a eliminação do trabalho escravo provocou a emergência de um importante fluxo de renda monetária sob a forma de salários, o que

---

<sup>14</sup> Segundo Furtado, C, (1984), o funcionamento da economia brasileira com base no trabalho assalariado apresentava algumas dificuldades. Dentre elas estava a plena impossibilidade de se adaptar às regras do padrão ouro. Este estabelecia que cada país deveria ter uma reserva metálica suficiente para cobrir os déficits ocasionais de sua balança de pagamentos. O fato da economia brasileira ser dependente das oscilações do mercado internacional tornava impossível a manutenção do nível de reservas.

significou uma mudança qualitativa na estrutura econômica existente (FURTADO, C, 1985; NETO e BRANDÃO, 2009).

O antigo binômio economia de exportação-economia de subsistência era substituído por outro: economia de exportação-economia de mercado interno. Os efeitos internos da atividade exportadora, na expansão como na contração, serão agora muito diferentes (FURTADO, C, 1985, p. 211).

A existência de uma reserva de mão de obra no país, reforçada pelo fluxo imigratório, permitiu que a economia cafeeira se expandisse sem que os salários apresentassem tendência para a alta. O empresário podia reter os aumentos de produtividade dentro da própria economia exportadora, pois nenhuma pressão que se formava dentro do sistema, obrigava o empresário transferi-la total ou parcialmente para os assalariados. Além disso, os aumentos de produtividade do setor exportador eram de natureza puramente econômica e refletiam as modificações nos preços do café. Para que houvesse aumento na produtividade física da mão de obra ou da terra era preciso que o empresário melhorasse os processos de cultivo ou aumentasse a capitalização. Em outras palavras, não existia incentivo para o empresário aumentar a produtividade total dos fatores por meio da introdução de novas técnicas, máquinas ou equipamentos porque a oferta abundante de mão de obra e a abundância de terras férteis garantiam grandes lucros e aumentos progressivos, ainda que limitados aos volumes da produção. Portanto, não existindo pressão da mão de obra no sentido de elevação dos salários, ao empresário não interessava substituir essa mão de obra por capital, ou seja, aumentar a quantidade de capital por unidade de mão de obra. Como os frutos dos aumentos de produtividade eram repassados para o capital, quanto mais extensiva era a cultura, mais vantajosa era a situação do empresário. Portanto, qualquer aumento na produtividade do trabalho se transformava automaticamente em maiores lucros para o empresário sem correspondente aumento de salário para o trabalhador (FURTADO, C, 1984; NETO e BRANDÃO, 2009).

Nessas condições, em concordância com Celso Furtado, pode-se sugerir uma ampliação da desigualdade na distribuição da renda em épocas de maior demanda internacional do café, pois cada unidade monetária adicional gerada ia para

as mãos dos empresários. Dessa maneira, o alto grau de concentração da renda possibilitava a modernização dos padrões de consumo por parte das elites.

## **2.5 A oferta inadequada de tecnologia: o excedente estrutural de mão de obra e a concentração de renda**

A expansão do comércio internacional no século XIX, por causa do desenvolvimento do capitalismo na Europa, correspondeu à difusão irregular do progresso técnico e do capitalismo no mundo. Por causa disso, segundo Celso Furtado (1975), o subdesenvolvimento não é uma etapa do “modo de produção capitalista”, em que as outras economias desenvolvidas tenham passado por ela. A expansão do comércio europeu configurou economias dualistas, em que um setor avançado (o capitalista) convivia com um setor atrasado (o de subsistência). “[...] Sempre que o núcleo capitalista existiu como uma cunha controlada de fora, pouco se modificaram as estruturas. Caberia falar, neste caso, de *capitalismo bastardo*, no qual inexistem as características marcantes do tipo puro” (FURTADO, C, 1975, p. 191).

Assim, o subdesenvolvimento não é uma etapa do processo de formação das economias capitalistas, mas é resultante da expansão das economias desenvolvidas que buscam utilizar recursos naturais e mão de obra das áreas “pré-capitalistas”. Além disso, o subdesenvolvimento apresenta-se de diferentes formas e estádios. O mais simples é o da coexistência, que pode durar por longos períodos, de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência. O outro caso é mais complexo e a economia é composta por três setores, a saber: a) subsistência; b) exportação; c) núcleo industrial ligado ao mercado interno, bastante diversificado para produzir parte dos bens de capital de que a economia precisa para se desenvolver por meio da substituição de importações (FURTADO, C, 1975).

Neste último caso, a preocupação do industrial local é apresentar um artigo similar ao importado e adotar métodos de produção que permitam competir com o importador de artigos estrangeiros. Dessa forma, os processos produtivos mais vantajosos são aqueles que conseguem reproduzir perfeitamente os artigos importados, e não os que transformem de forma rápida a estrutura econômica por

meio da absorção do setor de subsistência. É nesse sentido que o dualismo corresponde à interdependência do “modo de produção capitalista” e “pré-capitalista”. Nessas circunstâncias, o crescimento do setor industrial ligado ao mercado interno, e mesmo o aumento de sua participação no produto e a elevação da renda *per capita* do conjunto da população, não são suficientes para provocar modificações significativas na estrutura do país. A população que é afetada pelo desenvolvimento é reduzida, e a importância relativa do setor de subsistência declina lentamente. Em países cuja produção industrial alcançou alto grau de diversificação e atingiu uma participação relativamente elevada no produto permaneceram com uma estrutura atrasada (FURTADO, C, 1975).

Em uma economia “pré-capitalista” que possui um setor exportador agrícola em que prevaleça uma agricultura de subsistência, tanto as formas de produção quanto o nível tecnológico podem permanecer sem alterações significativas (FURTADO, C, 1975).

Nos países subdesenvolvidos, a tecnologia é importada, poupadora de mão de obra e, por causa disso, nem toda a população consegue se beneficiar dos aumentos de produtividade. Devido a isso, a concentração da renda tende a se acentuar, pois a massa trabalhadora não consegue emprego nas indústrias e não alcança melhores níveis de salário. Para Furtado, C (1975, p. 197): “as causas iniciais da heterogeneidade estrutural são de natureza econômica, mas são os fatores de ordem tecnológica que a aprofundam, dão-lhe permanência e fazem do subdesenvolvimento um processo fechado, que tende a autogerar-se”.

A heterogeneidade técnica apareceu com mais destaque na fase de industrialização, com a expansão do mercado interno. Com a industrialização por substituição de importações, sem autonomia tecnológica, o resultado foi uma poupança de mão de obra, em que a busca por aumentos de produtividade tendia a interromper a absorção do excedente estrutural de mão de obra (FURTADO, C, 1975).

A heterogeneidade técnica se configura mais nitidamente na fase de expansão do setor manufatureiro ligado ao mercado interno. Devendo *substituir* produtos importados, o produtor interno é naturalmente levado a copiar as indústrias com as quais pretende concorrer. Os equipamentos que adquire foram desenhados em função do estágio de desenvolvimento das economias mais avançadas: visam a permitir uma grande poupança de mão de obra. Desta forma reproduz-se

agravado, no setor industrial, o quadro que diagnosticamos no setor exportador: todo esforço visando a elevar a produtividade tende a entorpecer a absorção do excedente estrutural de mão de obra. Como o setor industrial cresce em termos relativos e nele a absorção de mão de obra por unidade de produto final é relativamente pequena, acentua-se a referida tendência a uma lenta modificação na estrutura ocupacional (FURTADO, C, 1975, p. 199-200).

O subdesenvolvimento possui uma estrutura econômica que pode ser descrita como um desequilíbrio ao nível dos fatores de produção, ou seja, um desajustamento permanente entre oferta e procura de fatores resultantes de certa articulação entre o perfil da demanda e as formas das funções de produção. São estas últimas que traduzem o horizonte de possibilidades técnicas e condicionam a distribuição da renda. Assim, a orientação da técnica reforça nas estruturas subdesenvolvidas a concentração da renda, pois nem toda a população consegue se beneficiar dos aumentos de produtividade; cria obstáculos à propagação das inovações e contribui para reproduzir o desequilíbrio ao nível dos fatores (FURTADO, C, 1975).

Para Furtado, a condição essencial para que ocorra desenvolvimento é o aumento da participação do setor moderno no produto global. Entretanto, esse aumento depende de alguns fatores como: a intensidade relativa da acumulação no setor avançado, a orientação do progresso técnico e o aumento da população em idade de trabalhar. Além disso, a taxa de acumulação pode contribuir com o crescimento do produto *per capita*, porém, pode ser insuficiente para aumentar a importância relativa do setor avançado, situação que é própria dos países subdesenvolvidos.

O grau de subdesenvolvimento está dado pela importância relativa do setor atrasado, e a primeira condição para que haja *desenvolvimento* é que aumente a participação do setor avançado no produto global. Esse aumento depende da intensidade relativa da acumulação no setor avançado, da orientação do progresso técnico e do aumento da população em idade de trabalhar no conjunto da economia. Constantes os demais fatores, uma taxa dada de acumulação pode ser suficiente para que cresça o produto *per capita*, mas insuficiente para aumentar a importância relativa do setor avançado. Com efeito: se o setor avançado cresce sem absorver novos contingentes de mão de obra, e todo o aumento de população é absorvido pelo setor atrasado, ao nível de produtividade neste prevalecente, o incremento de produtividade no setor avançado não implica necessariamente

aumento de sua participação no produto global. Apesar da elevação do nível técnico, não teria sido alterado, neste caso, o grau de subdesenvolvimento. Pode ocorrer que o crescimento da produtividade no setor avançado tenha como contrapartida redução do emprego nesse setor. Não se exclui a hipótese limite de elevação da renda *per capita* com agravação do subdesenvolvimento. Destarte, as condições mínimas para que ocorra *desenvolvimento* são: a) crescimento mais que proporcional do setor avançado e b) estabilidade ou aumento da proporção da mão de obra empregada no setor avançado (FURTADO, C, 1975, p. 200-201).

O dualismo consiste na coexistência do “modo de produção capitalista” com outros “modos de produção não capitalistas”, como por exemplo, a agricultura de subsistência. O dualismo não significa que os dois modos de produção existem em um mesmo espaço, de forma independente um do outro, ou que o setor em atraso tende *necessariamente* a ser absorvido pelo setor moderno. Na realidade, o dualismo é a interdependência dos dois modos de produção e esta interdependência responde pela tendência à perpetuação dos elementos “pré-capitalistas”. O capitalismo que existe na estrutura dualista possui algumas particularidades, cuja razão de ser está nas inter-relações que mantém com o setor pré-capitalista. O excedente criado no setor capitalista depende das condições de vida no setor não capitalista e essas condições de vida refletem o grau de acesso à terra e ao crédito, que dependem, em grande medida, do setor capitalista. O dualismo procura desvendar essas interdependências. Contudo, é inviável pensar que a eliminação do dualismo, isto é, a transformação da mão de obra em assalariados do setor capitalista, seria a causa suficiente para fazer desaparecer o subdesenvolvimento (FURTADO, C, 1975).

Nas economias subdesenvolvidas a técnica propaga-se de maneira irregular, de modo que nem toda a população consegue se beneficiar dos aumentos de produtividade e a concentração da renda tende a se acentuar, pois nem toda a população é empregada. Assim, como a tecnologia não emprega o excedente estrutural de mão de obra, a absorção do setor atrasado torna-se inviável e o dualismo transforma-se numa característica estrutural permanente dos países subdesenvolvidos (FURTADO, C, 1975).

O fenômeno do subdesenvolvimento é fruto de novas condições históricas, que criam sérios obstáculos à absorção do setor pré-capitalista, e transformam o dualismo numa característica estrutural permanente (FURTADO, C, 1975, p. 203).

A passagem para a década de 1930 ficou marcada pelo surgimento de novas estruturas socioeconômicas na periferia. Para Celso Furtado, a crise da economia cafeeira ensejou uma dinâmica fundada no mercado interno como efeito colateral da defesa do café. Contudo, mesmo que o Brasil se orientou no sentido da formação de um mercado interno, não conseguiu romper com as características herdadas do passado colonial, reproduzindo, assim, as características próprias de um tipo de capitalismo: o subdesenvolvido.

Mesmo que a criação de um mercado interno reduziu a participação no comércio internacional, por meio de um processo de “fechamento”, o Brasil não conseguiu ter autonomia e continuou inserido, de certa forma, na lógica da divisão internacional do trabalho comandada pelos países do centro.

Contudo, a tecnologia utilizada no processo era de fora, orientada no sentido de modernizar os padrões de consumo de apenas parte da população, isto é, as elites. Dessa maneira, nem toda a população conseguia se beneficiar dos aumentos de produtividade, pois a tecnologia criada no centro é poupadora de mão de obra. Conseqüentemente, essa situação resultou em uma maior concentração de renda, no problema do desequilíbrio regional e no agravamento do atraso do Nordeste.

## **2.6 A Operação Nordeste**

Nos anos 50 surgiram teorias que discutiram sobre o desenvolvimento regional. Este período correspondeu também ao momento que o país avançou em seu processo de industrialização por meio do aumento da internacionalização do capital e da instalação de uma indústria pesada. Nesse momento, a preocupação com o atraso do Nordeste derivou, sobretudo, do impacto da política de industrialização adotada no país que beneficiava a região Centro-Sul na concorrência inter-regional, do agravamento do problema das secas, da construção de Brasília, dos movimentos sociais das Ligas Camponesas, e do debate em torno do problema do subdesenvolvimento em escala regional e nacional (CANO, 2000, 2010).

Diante desse quadro, Juscelino Kubitschek tentou evitar que o problema do Nordeste atrapalhasse o plano que colocava em prática, isto é, a construção de

Brasília. Isso não significava que o Nordeste não fizesse parte de seu plano de política e que o presidente não fosse consciente de suas mazelas, pois já tinham sido criados grupos de trabalho, como o GTDN, para que ações fossem colocadas em prática nas áreas críticas<sup>15</sup> (FURTADO, 1989).

Kubitschek podia estar consciente de que a construção da nova capital era tarefa para absorver todas as energias de seu governo. Mas criara 'grupos de trabalho', estilo GTDN, para passar o mais rapidamente possível à ação em áreas críticas (FURTADO, C, 1989, p. 37).

Nesse sentido em 1958, quando Celso Furtado aceitou o convite para ser diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) atuando sobre a região Nordeste, Kubitschek já tinha instituído no Banco, o GTDN, que era o órgão assessor da Presidência da República (CANO 2000, 2010).

O motivo da intervenção de Celso Furtado no Banco – que surgiu para romper com a ideia de compreender o problema nordestino pelas secas – era saber por que nada tinha sido feito pelo Grupo. Nesse sentido, Celso Furtado compreendeu que não existiam pessoas “com conhecimento de conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento” (FURTADO, C, 1989, p. 37).

Assim, Celso Furtado decidiu elaborar um estudo independentemente do GTDN, que poderia ter impacto na campanha presidencial seguinte. A ideia principal desse trabalho era produzir um documento que explicasse o subdesenvolvimento dentro do subdesenvolvimento. A Sudene, que seria responsável pela tentativa de superação do atraso no Nordeste, teve como presidente, Celso Furtado, até o golpe militar de 1964. Segundo Celso Furtado:

A ideia central era produzir um documento que contivesse uma explicação do subdesenvolvimento do Nordeste visto como região de

---

<sup>15</sup> Kubitschek tinha a preocupação de colocar em prática durante o seu governo algumas obras de vulto como a construção do açude de Orós. “O ‘abandono’ da região estaria gestando tensões que terminariam por ameaçar a unidade nacional. Assim, ele via o projeto grandioso de governo que traçara atacado pelo flanco vulnerável que descuidara. Tivera a preocupação de marcar seu governo na região com algumas obras de vulto, como a construção do grande açude Orós. E havia mandado empregar meio milhão de flagelados em obras de emergência para atenuar os efeitos da seca. Mas os seus críticos gritavam aos quatro ventos que esse tipo de ação servia apenas para perpetuar a miséria da região e para engordar os apaniguados do Poder Público. A Igreja Católica, sob o comando de Dom Helder Câmara, parecia tomar distância do governo, promovendo seus próprios projetos e dando a impressão de que ocupava espaços em que o governo se omitia” (FURTADO, C, 1989, p. 35).

um país, o Brasil, subdesenvolvido. Era necessário, portanto, apresentar o que na época se chamava de diagnóstico da problemática regional, o qual serviria de base para a formulação do que eu pretendia chamar de “nova política de desenvolvimento” para a região. O mais difícil era o diagnóstico – entender esse subdesenvolvimento em segundo grau que ali se configura. Em seguida, apresentaria as linhas gerais de uma estratégia de ação, cujo objetivo último era deter a degradação da economia e incorporar a região ao processo de desenvolvimento então em curso no Centro-Sul do país (FURTADO, C, 1989, p. 40).

Em 6 de janeiro de 1959 foi lançada a Operação Nordeste, pois, devido ao aumento dos conflitos sociais no Nordeste, Kubitschek percebeu que estava perdendo terreno e, por causa disso, convocou uma reunião com algumas pessoas, como Celso Furtado, no Palácio Rio Negro, em Petrópolis (FURTADO, 1989; CANO 2000, 2010). Entretanto, enquanto a implementação da Operação Nordeste tramitava no Congresso foi assinado um decreto pelo presidente que estabelecia um Conselho de Desenvolvimento para o Nordeste (CODENO), instalado em 25 de abril de 1959, em Recife, que colocava “em andamento tudo aquilo que fosse possível ao governo realizar no âmbito da competência que lhe dava a legislação vigente” (FURTADO, C, 1989, p. 47).

No documento do GTDN foi elaborado por Celso Furtado, *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, contudo, esse documento não foi assinado pelo mesmo, pois Celso Furtado acreditava que se assinasse o documento, o Congresso não aprovaria a Sudene (CANO, 2000, 2010). Dessa forma, o documento continha as explicações para o subdesenvolvimento do Nordeste, e as propostas e políticas de ação para a região.

O diagnóstico da problemática regional, realizado por Celso Furtado, pode ser compreendido à luz da relação centro-periferia da Cepal. Ou seja, pensava-se que o desenvolvimento econômico<sup>16</sup> do Brasil nos últimos decênios do século XIX e a primeira metade do século XX estava reproduzindo o mesmo esquema da divisão

---

<sup>16</sup> “O desenvolvimento econômico, no mundo todo, tende a criar desigualdades. É uma lei universal inerente ao processo de crescimento: a lei da concentração. E dentro de um país de dimensões continentais como o Brasil, de desenvolvimento espontâneo, entregue ao acaso, os imperativos desta lei tendem a criar problemas capazes de acarretar tropeços à própria formação da nacionalidade” (FURTADO, C, 2009, p. 30).

internacional do trabalho no país, em que tudo se articulava em torno do mercado da região Centro-Sul, que era composto por um parque industrial, de modo que as demais regiões, particularmente o Nordeste, eram reduzidas à condição de produtoras de matérias-primas e produtos tropicais para o Centro-Sul (FURTADO, C, 2009).

À medida que o Centro-Sul se transformou em um grande centro industrial, a relação de dependência se tornou visível entre as regiões do país. Segundo Furtado, C (2009, p. 31-32):

Na época em que o Centro-Sul possuía uma simples economia de exportação, de características semicoloniais, igualmente vinculada aos grandes centros internacionais – economia de produtividade relativamente baixa, de estrutura parecida à do resto do Brasil -, embora formasse um mercado de maiores dimensões, a ação dos fatores tendentes à concentração da renda era menos visível. À medida que esse centro maior, esse mercado mais importante no qual os outros começavam a se apoiar, se foi modificando internamente, com a industrialização, as relações de dependência se foram tornando patentes – transformaram-se progressivamente as antigas vinculações de economias de tipo primário, entre si, em relações de economias produtoras de matérias-primas com um centro industrial (FURTADO, C, 2009, p. 31-32).

Essa articulação era responsável por reproduzir o mesmo esquema da divisão internacional do trabalho entre as regiões, configurando, no país, um subdesenvolvimento dentro do subdesenvolvimento. Consequentemente, à medida que a industrialização avançava, “as desigualdades, dentro do Brasil, tenderam a acentuar-se” (FURTADO, C, 2009, p. 31).

Portanto, no documento do GTND, Celso Furtado chamou a atenção para o problema das disparidades regionais entre a região Centro-Sul e o Nordeste, mostrando que a política de industrialização adotada no país provocou um desequilíbrio entre as regiões. Além disso, Celso Furtado realizou uma análise do problema do Nordeste na economia brasileira e fez algumas recomendações que, se fossem colocadas em prática, poderiam modificar e solucionar o problema da região.

Celso Furtado em sua análise constatou situações que demonstravam a existência de um desenvolvimento desigual no país. A partir da constatação das disparidades de níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul; das diferenças de ritmos de crescimento entre as duas regiões; da política de industrialização; da

escassez de divisas; da política cambial; dos subsídios aos investimentos industriais decorrentes da política seletiva de importações; da existência de um duplo fluxo de renda por meio do setor privado e público; da regressividade do sistema tributário federal; das medidas de combate as secas etc. percebeu o agravamento das disparidades regionais. Nesse sentido, no documento do GTDN, Celso Furtado propôs um Plano de Ação que se levado à prática poderia modificar os dados do problema. As diretrizes eram:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas;
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida (GTDN, 1967, p. 13).

Portanto, a partir das ideias da Cepal sobre a realidade econômica e social dos países da América Latina, Celso Furtado percebeu que o Brasil estava reproduzindo em nível inter-regional o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho. As teses cepalinas foram utilizadas para compreensão da gênese do problema no Nordeste, visto que o país estava reproduzindo o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho em que havia uma deterioração dos termos de troca inter-regionalmente, isto é, entre o Nordeste e o Centro-Sul. A deterioração dos termos de troca entre estas duas regiões consistia em que o Nordeste pagava preços cada vez mais altos pelos produtos manufaturados produzidos no Centro-Sul, enquanto os preços dos bens primários produzidos no Nordeste permaneciam baixos. Assim, Celso Furtado compreendeu o desequilíbrio regional e as causas do atraso da região do Nordeste.

## **2.7 O aumento das disparidades regionais: uma análise do Nordeste na visão de Celso Furtado no período de 1948 a 1956**

### **2.7.1 As disparidades de níveis de renda**

As disparidades de níveis de renda do Nordeste em relação ao Centro-Sul eram um grave problema a ser enfrentado, no sentido de que a renda *per capita* do Nordeste era inferior ao daquela e, com o passar do tempo, esse diferencial se ampliava. As causas responsáveis pelo baixo nível de renda no Nordeste eram a escassez relativa do fator terra e a menor acumulação de capital. Entretanto, como o acúmulo de capital era, por si só, sintoma do estágio de desenvolvimento, percebeu-se que a verdadeira causa do atraso da economia nordestina em relação ao Centro-Sul era a pobreza relativa de seu suporte físico (GTDN, 1967).

Portanto, a diferença de renda do Nordeste em relação ao Centro-Sul era maior do que a que existia entre o Centro-Sul e os países desenvolvidos. Assim, se para alcançar o “desenvolvimento” no Brasil nas etapas iniciais exigiu-se um enorme esforço, na região Nordeste o esforço seria ainda maior, pois esta região configurou-se como uma área com um subdesenvolvimento de segundo grau. Além disso, por causa da concentração de terras nas mãos dos latifundiários e da menor acumulação de capital, o Nordeste tinha um baixíssimo nível de renda (GTDN, 1967).

### **2.7.2 As disparidades no ritmo de crescimento**

O ritmo de crescimento do Centro-Sul era maior que o da região Nordeste. Cada vez que as duas regiões ficavam mais distantes, surgiam antagonismos na relação entre os dois sistemas econômicos. Além disso, como os grupos economicamente mais poderosos eram os que detinham a decisão política, a mudança por meio dos órgãos políticos também era difícil. Consequentemente, as disparidades regionais entre o Nordeste e o Centro-Sul representavam uma ameaça à unidade nacional (FURTADO, C, 2009).

Quando uma economia subdesenvolvida cresce, os salários não aumentam com a produtividade por causa da existência de uma oferta abundante de

mão de obra, que pressiona os salários para baixo e impede a organização da classe trabalhadora (FURTADO, C, 2009).

Assim, as economias do Nordeste e do Centro-Sul não formavam um sistema econômico. As condições existentes não permitiam uma adequada mobilidade da mão de obra, pois um grande contingente populacional do Nordeste migrava para o Centro-Sul pressionando os salários para baixo. Além disso, a economia do Centro-Sul tinha condições de crescer apoiada em si mesma<sup>17</sup>, por causa do nível de renda alcançado, do ritmo de crescimento naquela época e devido ao grau de diversificação de seu parque industrial, que possuía uma indústria de bens de capital (GTDN, 1967).

Portanto, é possível perceber que as disparidades de ritmos de crescimento entre as regiões são um dos principais problemas econômicos do Brasil. O Nordeste se apresentava como a mais extensa e populosa zona subdesenvolvida do continente, no sentido de que o aumento da carga demográfica sobre a terra aumentava a vulnerabilidade dessa população à seca, fazendo com que o problema da produção de alimentos se agravasse e a região não conseguisse passar por nenhuma

---

<sup>17</sup> Essa situação foi verificada por Celso Furtado por meio da análise das disparidades de ritmos de crescimento entre as duas regiões no período entre 1948-1956. “[...] O principal problema econômico do Brasil, na atual etapa de seu desenvolvimento, é o da disparidade regional de ritmos de crescimento. Constitui equívoco apresentar a economia brasileira como um só sistema, comparável a outras economias subdesenvolvidas de nível de renda *per capita* similar. Mas as economias do Nordeste e do Centro-Sul, se bem que articuladas, não constituem, propriamente, um sistema econômico, pois as condições prevalecentes não são de molde a permitir uma adequada mobilidade do fator mão de obra. A economia da região Centro-Sul, dado o nível de renda já alcançado, o ritmo de crescimento que tem mantido nos últimos decênios, e, principalmente, o grau de diversificação de seu parque industrial, onde já tem relativamente grande expressão a produção de bens de capital, encontra-se em condições de poder apoiar-se em si mesma para crescer. Por maiores que sejam as dificuldades com que ainda se depare o desenvolvimento do Centro-Sul, pode-se admitir como certo que esse desenvolvimento prosseguirá, e que, no fim do próximo decênio, a economia da região terá atingido um grau de autonomia no seu abastecimento de bens de capital que a habilitará a superar os sérios problemas de balanço de pagamentos que atualmente enfrenta. O panorama da economia do Nordeste é totalmente diverso: ao término do próximo decênio, se permanecerem as tendências atuais, sua população será superior a 26 milhões, a pressão sobre a terra aumentará, a vulnerabilidade às secas será maior e nenhuma modificação de importância terá ocorrido em sua estrutura econômica. Então, mais do que hoje, o Nordeste figurará como a mais extensa e a mais populosa zona subdesenvolvida deste continente” (GTDN, 1967, p. 19-21).

modificação na sua estrutura econômica (GTDN, 1967). Assim, perpetuava-se o problema da pobreza.

### **2.7.3 As disparidades próprias da política de industrialização**

O problema das disparidades regionais foi agravado por causa da política de industrialização adotada no país. Nesse sentido, às causas que anteriormente respondiam pelo atraso da economia nordestina somaram-se outras. Ou seja, os elementos que já foram pontuados como responsáveis pelo atraso da economia nordestina, tais como a escassez de terras aráveis, a concentração de renda na economia açucareira e a presença permanente de um setor de subsistência na pecuária do *hinterland* semiárido, somaram-se outros de tipo circunstancial devido à política de industrialização, tais como: a escassez de divisas e os subsídios aos investimentos industriais (GTDN, 1967).

Como consequência da política de desenvolvimento adotada no país nas décadas de 1950 e 1960, parte das divisas geradas pelas exportações nordestinas eram transferidas para o Centro-Sul. As divisas eram obtidas pela região Nordeste por meio de seu comércio de caráter triangular Nordeste-Exterior-Centro-Sul. O motivo dessa transferência estava relacionado ao fato de que, sendo mais intenso o ritmo de desenvolvimento no Centro-Sul, as modificações estruturais nesta região eram mais rápidas. Com isso, a procura por equipamentos e produtos semi-elaborados que as indústrias precisavam, principalmente de artigos que não eram produzidos no país, era mais intensa no Centro-Sul, o que provocou um dispêndio de divisas por parte das regiões mais atrasadas. O efeito da procura mais intensa de divisas no Centro-Sul foi agravado por causa da política de controle das importações que, por causa de seu caráter seletivo, favorecia as importações sem equivalente nacional, muito menos frequente na folha de compras do Nordeste que do Centro-Sul. É nesse sentido que, ainda que essas medidas buscaram estimular a industrialização no país, resultaram em prejuízo da região menos desenvolvida, visto que o Nordeste tinha que despender suas divisas na compra de produtos da região Centro-Sul (GTDN, 1967).

[...] A escassez de cambiais, criada pela política de desenvolvimento e os subsídios em larga escala aos investimentos na indústria –

subsídios decorrentes da política de controle das importações – favoreceram muito o Centro-Sul, onde as possibilidades imediatas de industrialização eram maiores. Sendo a economia nordestina predominantemente exportadora, grande parte da renda produzida pelas suas exportações teria de ser gasta no Sul por força daqueles controles sobre as importações. Tais controles, naturalmente, favoreceram a aquisição de bens de produção pela região em melhores condições para o desenvolvimento industrial – no caso, o Centro-Sul – enquanto o Nordeste era obrigado a adquirir bens de consumo no Sul, contribuindo, portanto, para acelerar o ritmo de industrialização desta região. Isto não foi intencional, mas involuntário – foi o resultado do tipo de política que se adotou no país nos últimos dez anos, no após-guerra, digamos (FURTADO, C, 2009, p. 47).

Dessa maneira, por causa dessa situação foi possível obter duas conclusões: 1) o Nordeste, enquanto fornecedor de divisas para o Centro-Sul, contribuiu com o desenvolvimento desta região por meio do fator que nela era mais escasso – a capacidade de importação. Ao pagar com divisas parte do que adquiria no Centro-Sul, o Nordeste contribuía para dar maior flexibilidade à oferta nessa região; 2) o Nordeste era um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, pois o Centro-Sul vendia para o Nordeste, quantidade substancialmente maior de mercadorias do que comprava. Além disso, como as exportações do Centro-Sul para o Nordeste eram compostas principalmente de manufaturas e pesava nas exportações nordestinas muito mais as matérias-primas, isso permitiu concluir que a diferença a favor do Centro-Sul era maior quando se media o intercâmbio em termos da massa de emprego criada nas duas regiões (GTDN, 1967).

Nesse sentido, segundo Furtado, mesmo que o Nordeste quisesse importar do exterior, a operação era praticamente inviável. Essa situação ocorria por causa da política protecionista adotada no país, visto que as divisas já tinham sido absorvidas pelos importadores do Sul, ou as mercadorias que precisava o Nordeste estavam praticamente excluídas das importações do país por causa de tarifas altas, ou outros impedimentos cambiais. Assim, “[...] a política protecionista, cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais, tem provocado importantes transferências internas de recursos em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando, assim, a disparidade de níveis de desenvolvimento” (GTDN, 1967, p. 28).

#### **2.7.4 As disparidades dos fluxos de renda**

As relações econômicas entre o Centro-Sul e o Nordeste também eram caracterizadas pela existência de um duplo fluxo de renda por meio do setor público e do setor privado. Assim sendo, essa situação também contribuiu com o agravamento das disparidades regionais. O setor privado funcionava como instrumento de transferência contra o Nordeste, pois os capitais privados saíam da região em busca de melhores oportunidades de investimento oferecidas pela região Centro-Sul, enquanto o setor público, isto é, o governo federal fazia transferência para o Nordeste, principalmente nos anos secos, assumindo o caráter de obras assistenciais. Essa característica estrutural de mobilidade do capital, e também da mão de obra especializada e não especializada gerava uma fuga de pessoal qualificado e de capitais produtivos do Nordeste para regiões com maiores taxas de retorno, principalmente na região Centro-Sul (GTDN, 1967). Nessa dinâmica, o Nordeste não conseguia gerar os incentivos necessários para atrair ou reter os capitais produtivos, perpetuando assim uma espiral assistencialista.

Cumprir destacar que, segundo Furtado, a regressividade tributária também contribuiu com o agravamento das disparidades regionais entre o Centro-Sul e o Nordeste, pois a carga tributária pesava relativamente mais sobre o Nordeste dado seu nível de renda, ainda que a carga se mantinha estável e a renda no Centro-Sul aumentava. Nesse sentido, a regressividade não permitia que o sistema tributário federal funcionasse como um mecanismo que corrigisse os desequilíbrios regionais. “A não progressividade impede, portanto, que o sistema tributário federal atue, automaticamente, como mecanismo que corrigisse os desequilíbrios regionais” (GTDN, 1967).

Para Celso Furtado, se a poupança do Nordeste não fosse direcionada para outras regiões que ofereciam melhores oportunidades de inversão, seria possível criar no Nordeste condições mais favoráveis para absorção de capitais privados, de modo que o Nordeste poderia firmar-se em sua própria poupança e alcançar um ritmo de crescimento semelhante ao Centro-Sul (GTDN, 1967).

Portanto, a desigualdade entre o Nordeste e o Centro-Sul também foi agravada por causa da existência de um duplo fluxo de renda. O governo transferia

renda para o Nordeste, enquanto os capitais privados desta região iam para o Centro-Sul em busca de melhores oportunidades de investimento. Dessa forma, nos períodos de secas, mesmo que o governo transferia renda para o Nordeste, não conseguia fazer com que essas transferências compensassem a saída dos capitais privados para outras regiões. Por causa disso, o governo não gerou incentivos para promover a instalação produtiva e não conseguiu oferecer emprego, pois sua ajuda assumia a forma de assistência às populações.

### **2.7.5 As disparidades nas mudanças tecnológicas**

A orientação da tecnologia moderna no sentido de uma crescente mecanização contribuía com a concentração dos investimentos industriais no Centro-Sul<sup>18</sup>, pois favorecia dentro de uma mesma área econômica aquelas sub-regiões em

---

<sup>18</sup> Para Celso Furtado, vários fatores contribuíram com a concentração dos investimentos industriais na região Centro-Sul. “[...] Na forma como foi conduzida, por carecer de uma clara consciência do que estava ocorrendo, essa política de amplos subsídios ao setor industrial contribuiu para concentrar os investimentos no Centro-Sul do país. Por um lado, o sistema de licenças de importação beneficiava os industriais do Sul, mais bem aparelhados para justificar, economicamente, os seus pedidos e mais bem organizados para exercer pressão junto às autoridades que concediam as licenças. Por outro, a posição financeira mais sólida das empresas do Sul, que se beneficiavam de um mercado em expansão mais rápida e tinham acesso mais fácil ao sistema bancário, colocava-as em melhor situação para negociar, quando eram longos os prazos de entrega nos países exportadores de equipamentos, ou para efetuar os depósitos requeridos pela autoridade monetária, no regime dos ágios. Há a mencionar ainda outros fatores que atuaram profundamente a favor da concentração dos investimentos industriais no Centro-Sul do país. Com efeito, a orientação tomada pela tecnologia moderna, no sentido de uma crescente mecanização, favorece, dentro de uma mesma área econômica, aquelas sub-regiões em que a mão de obra é relativamente mais cara. Esse fenômeno aparece com clareza meridiana no caso de uma indústria tradicionalmente estabelecida no Nordeste e no Centro-Sul do país: a têxtil algodoeira. Muitas empresas desse ramo possuem fábricas nas duas regiões e, após a etapa de elevados lucros que se estendeu pelos anos da última guerra e imediatamente posteriores, elaboraram importantes planos de reequipamento. Ora, ao renovar seus equipamentos, tais indústrias tinham, necessariamente, que automatizar as tecelagens e, de maneira geral, elevar o grau de mecanização de suas instalações. Sendo assim, resultou muito mais econômico inverter capitais onde os salários eram mais elevados, isto é, nas regiões do Sul do país. Dessa forma, o subsídio cambial, se por um lado, aumentava o volume dos investimentos industriais, por outro concentrava esses investimentos em detrimento da região cuja vantagem adviesse da barateza relativa do fator mão de obra. Assim, fatores de caráter mais circunstancial que outra coisa, isto é, sem apoio em sólidos critérios econômicos, contribuíram para que as enormes transferências de renda que se operaram no Brasil, no último decênio, por intermédio do mecanismo cambial, favorecessem uma região em detrimento da outra, com a agravante da região prejudicada ser aquela em que o desenvolvimento tropeça com maiores dificuldades. Além das transferências de renda realizadas por meio do mecanismo cambial, a industrialização se tem

que a mão de obra era relativamente mais cara. No lugar em que já existia investimento industrial ocorria outros investimentos desse tipo para aumentar a tecnologia e poupar a mão de obra que era mais cara. Devido a isso, era mais rentável investir capitais na região em que o salário era mais alto, ou seja, na região Centro-Sul. Assim, o subsídio cambial, se por um lado aumentava o volume dos investimentos industriais, por outro concentrava esses investimentos em detrimento da região, cuja vantagem resultava do baixo custo do fator mão de obra (GTDN, 1967).

A industrialização no Centro-Sul se beneficiou não somente das transferências de renda por meio do mecanismo cambial, mas também de importantes massas de recursos financeiros colocadas à disposição das indústrias de base por instituições bancárias governamentais. A criação destas instituições foi importante, pois o Brasil encontrava-se numa etapa em que era interessante concentrar recursos em indústrias e serviços de infraestrutura que requeriam investimentos maciços e amortizáveis a longo prazo. Entretanto, instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico atuavam não somente como supridor de recursos financeiros a longo prazo, mas como instrumento de subsídio ao investimento industrial de base (GTDN, 1967).

Diante disso, no documento do GTDN, Celso Furtado discutiu que era preciso considerar na formulação da política de industrialização nacional a existência de duas economias no país em estágios distintos de desenvolvimento.

---

beneficiado, nos anos mais recentes, de importantes massas de recursos financeiros postos à disposição das indústrias de base por instituições bancárias governamentais. A criação de instituições desse gênero foi medida de profundo alcance, pois o Brasil se encontra na etapa em que é primordial concentrar recursos em indústrias e serviços de infraestrutura, que requerem investimentos maciços e amortizáveis a longo prazo. Ocorre, porém, que instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico vêm atuando não somente como fornecedores de recursos financeiros a longo prazo, mas também como instrumentos de subsídio ao investimento industrial de base. Empréstando capitais a longo prazo e a juros que, quando muito alcançam a metade da taxa de depreciação da moeda, o BNDE está, na verdade, promovendo importantes transferências de renda em benefício de certos ramos industriais” (GTDN, 1967, p. 55-57).

## 2.8 A questão econômica do problema das secas no Nordeste entre os anos de 1951 a 1958

A região semiárida do Nordeste desenvolveu, ao longo dos séculos, uma pecuária extensiva. Composta por uma economia de subsistência não dependia do impulso externo para crescer e se expandia à medida que a população aumentava, penetrando as áreas mais pobres em terra e água. Além disso, a região semiárida era composta por uma pecuária extensiva e uma agricultura de baixo rendimento. Para o trabalhador rural a atividade mais importante era a agrícola, e do ponto de vista do proprietário de terras, a pecuária. Na fazenda típica da região combinava-se a criação (pecuária) e a cultura de algodão mocó, atividades que se destinavam ao mercado interno e davam origem a um fluxo de renda monetária. A renda obtida com a pecuária era quase toda apropriada pelo fazendeiro, e a que provinha do algodão era dividida em partes quase iguais entre o dono da terra e o cultivador (GTDN, 1967).

A economia da região semiárida caracterizava-se por uma baixa produtividade e um reduzido grau de integração com os mercados, dado que essa economia estava sujeita às crises periódicas de produção, pois a região semiárida era vulnerável ao fenômeno das secas<sup>19</sup>. “A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí suas características de calamidade social” (GTDN, 1967, p. 64).

Os efeitos das secas concentravam-se principalmente nas três economias das zonas semiáridas: a agricultura de subsistência, o algodão mocó e a criação. O setor mais afetado era a economia de subsistência que assumia o caráter de crise

---

<sup>19</sup> “A precipitação pluviométrica, na região enquadrada no Polígono das Secas, a rigor, não pode ser considerada baixa, pois mesmo nas caatingas a média se situa entre 500 e 700mm anuais. Trata-se, portanto, de uma região que está longe de ser árida com um volume mínimo de água relativamente grande. Mas ocorre que essa precipitação é muito concentrada, observando-se uma correlação negativa entre o grau de concentração e o nível pluvial: quanto menos dias chuvosos há, mais fracas são as chuvas. A seca é causada por uma agravação destes fenômenos: baixa no nível de precipitação e concentração maior desta. Por vezes a seca resulta, principalmente, de uma perturbação na distribuição das chuvas; outras vezes, sua causa básica está na queda do nível de precipitação. O mais comum é a combinação das duas anormalidades: redução da precipitação média a 400 ou 500 milímetros, com concentração dessa precipitação em uns poucos aguaceiros” (GTDN, 1967, p. 64).

social. Em algumas zonas, a seca provocava a perda quase total da agricultura de subsistência, sendo menores seus efeitos nas plantações de algodão e na criação. A baixa no rendimento da plantação de algodão era causada por causa da necessidade dos fazendeiros de soltar o gado dentro dos pastos, pois o proprietário do rebanho preferia sacrificar o algodão em face de perder o gado, que exigia uma inversão maior e de mais difícil recuperação. O prejuízo que sofria a criação de gado com as secas podia ser percebido por meio da perda de peso e a diminuição do rendimento em carne (GTDN, 1967).

A política de combate às secas foi realizada pelo governo por meio de medidas de curto e longo prazo. As medidas de curto prazo consistiam na criação de fontes de ocupação que permitiam a população mais afetada manter um nível mínimo de renda. Já as medidas de longo prazo eram realizadas por meio da construção de açudes. Entretanto, nem as medidas de curto ou longo prazo modificaram o problema das secas no Nordeste.

Vejamos, em primeiro lugar, o que ocorre com as medidas de curto prazo. Sendo a seca uma crise de produção, que afeta sobretudo a oferta de alimentos, não basta criar oportunidades de emprego para socorrer a população. O governo tem, ao mesmo tempo, que interferir, diretamente, no mercado de gêneros alimentícios. A simples criação de oportunidades de emprego não é suficiente, pois não se trata, no caso, de uma contração da procura exercida no mercado. Centenas de milhares de famílias, que antes se auto-abasteciam por meio da agricultura de subsistência, passam a depender agora do mercado para o suprimento dos gêneros de primeira necessidade (GTDN, 1967, p. 68)

Em relação às políticas de criação de açudes (uma política de longo prazo) o autor afirmou:

As medidas de longo prazo orientaram-se, há vários decênios, no sentido da criação de uma importante rede de açudes, que se apresenta como etapa preliminar de uma política geral de melhor aproveitamento de terras disponíveis na região. Sem embargo, essa política geral não parece ter sido explicitamente definida até o presente. Existe já uma volumosa massa de águas represadas – cerca de sete bilhões de metros cúbicos – sem que se tenham introduzido modificações sensíveis na fisionomia econômica da região (GTDN, 1967, p. 69)

Entretanto, a política de açudagem não foi bem definida, pois seu impacto se restringia, particularmente, ao setor pecuário, enquanto o setor de alimentos não se beneficiava dessa política. Conseqüentemente a criação de açudes, ao permitir que a atividade da pecuária se tornasse rentável, contribuiu para reter uma grande carga demográfica de gente na região semiárida. Dessa forma, ao reter uma grande massa de gente e não aumentar a oferta de alimentos, contribuía para agravar os efeitos das secas (GTDN, 1967).

A resposta para o problema da vulnerabilidade da economia da região semiárida às secas residia no fato de que essa região tinha como base uma agricultura de subsistência. Esta atividade não criava renda monetária, pois a produção de alimentos não era comercializada e não se beneficiava das vantagens que eram proporcionadas pelas formas mais complexas de organização da produção. Como a maioria das unidades familiares produziam para auto-consumo, as perdas por causa de inadequado armazenamento eram maiores, os gastos reais de estocagem eram mais volumosos e os benefícios da concentração que proporcionava a organização comercial se reduziam a nada. Assim, independentemente de seu nível de produtividade, uma economia desse tipo era pouco resistente a qualquer crise, pois os efeitos se restringiam à certa faixa da atividade econômica e por isso eram mais profundos (GTDN, 1967).

Um dos problemas centrais do Nordeste, na análise de Celso Furtado, nos anos sessenta, consistia na oferta inadequada de alimentos. A proposta para a solução deste problema na área litorânea baseava-se na utilização mais racional dos recursos (terra e água) dessa sub-região. A abertura de uma frente agrícola suplementar, de custos relativamente baixos, facilitaria a solução da oferta de alimentos nos grandes centros urbanos, onde as indústrias provavelmente se instalariam. Quanto à região semiárida, a solução resumia-se na produção de alimentos fora da região, o que justificava, economicamente, a abertura de nova fronteira agrícola (GTDN, 1967).

O deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão como maneira de resolver a oferta restrita de alimentos, na proposta de Celso Furtado, deveria ser realizado com base na modificação do sistema econômico dessa área, pois, por causa das secas, um grande contingente de pessoas se deslocava para esse espaço por

meio da migração espontânea, em condições de vida extremamente precárias. Essas áreas tinham um grau mínimo de integração na economia de mercado, com técnicas de trabalho e formas de organização da produção extremamente rudimentares, piores do que as que existiam na região semiárida. Dessa maneira, o deslocamento da população do semiárido para o Maranhão só poderia ser realizado mediante a modificação do sistema econômico desta área. Ainda que o Maranhão não estava sujeito às secas, em razão de seu isolamento, era um sistema econômico ainda mais dependente da atividade de subsistência do que a região semiárida (GTDN, 1967).

A região semiárida do Nordeste caracterizava-se por uma economia de subsistência que não dependia do impulso externo para crescer, mas se expandia à medida que a população aumentava, penetrando as áreas mais castigadas pela seca. Além disso, a região semiárida era composta por uma agricultura de baixo rendimento, pela atividade pecuária e o algodão. Contudo, a seca atingia principalmente o setor de alimentos e afetava as populações de mais baixa renda (trabalhadora) na forma de uma calamidade social.

## **2.9 O Conselho de Desenvolvimento do Nordeste**

A instalação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) ocorreu em 25 de abril de 1959, no Teatro Santa Isabel, em Recife. Esse momento representou a oportunidade para que Kubitscheck assumisse uma posição clara do Nordeste como “região-problema” e também reconhecesse o trabalho que os bispos tinham realizado no Nordeste, sob a liderança de Dom Helder Câmara (FURTADO, C, 1989). Segundo Furtado, C (1989), o discurso do presidente Kubitscheck teve dupla importância, pois:

[...] transmitiu uma mensagem de confiança em que uma nova era se iniciava para a região e deixou empenhada a palavra do presidente da República de que o Nordeste passaria a receber tratamento prioritário dentro de seu governo (FURTADO, C, 1989, p. 58).

No Conselho, a ideia consistiu em preparar um Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste, que foi enviado ao Congresso Nacional e significava a mudança de estilo de governo. Como havia a possibilidade de obter recursos para a realização imediata de obras, o governo elaborou um programa prioritário de obras

rodoviárias, definiu prioridades para obras portuárias e detalhou um programa de investimentos no setor energético. As redes de transmissão eram financiadas a fundo perdido para que a tarifa pudesse ser unificada no conjunto da região. Esses planos foram “armados” em breve prazo com base em estudos técnicos disponíveis no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, na Companhia Hidrelétrica do São Francisco e em outros órgãos especializados (FURTADO, C, 1989).

O Conselho Deliberativo, além de realizar essas atividades, orientou-se para outras direções.

Os governadores tinham importantes reivindicações a fazer com respeito a problemas específicos de seus Estados. Ora, apresentar um problema no CODENO era atrair a atenção de autoridades regionais e nacionais. Em pouco tempo, passamos à constituição de um grupo misto reunindo autoridades monetárias, fiscais e incumbidas do registro de cambio, da redução de tarifas alfandegárias e da concessão de licenças para importação de equipamentos, a fim de tratar prioritariamente dos projetos nordestinos. A complexidade e a distância dos centros de decisão do governo federal constituíam enorme obstáculo a ser enfrentado pelas autoridades estaduais e pelos empresários da região (FURTADO, C, 1989, p. 59-60).

O Codeno era o novo órgão que prefigurou aquilo que viria a ser a Superintendência e tinha uma função didática, pois os governadores obtinham conhecimento da realidade de outros Estados que não o seu, e o debate público dos problemas regionais repercutia na imprensa local e não apenas nas grandes capitais do Centro-Sul (FURTADO, C, 1989).

O Conselho que buscava a mudança de estilo de governo, ao conquistar a confiança dos governadores, percebeu que era necessário obter um engajamento mais explícito dos líderes regionais. Além disso, constatou que, embora se discutisse muito sobre industrialização, o problema maior estava relacionado com a agricultura (FURTADO, C, 1989). Portanto, para Celso Furtado, a dificuldade do Nordeste não era apenas a industrialização, mas o problema da concentração de terras. Nesse sentido, era preciso realizar a reforma agrária e destinar parte dessas terras à produção de alimentos, o que possibilitaria a obtenção de uma melhor base para planejar atividades criadoras de empregos urbanos (GTDN, 1967).

A possibilidade de resolver o problema da produção de alimentos apresentou-se, por exemplo, quando surgiu a oportunidade de conseguir apoio da

Aliança para o Progresso<sup>20</sup> por meio de financiamento do aumento do rendimento das plantações de cana-de-açúcar. Esse rendimento seria aumentado principalmente por meio da irrigação suplementar por aspersão, sempre que os proprietários aceitassem pagar os empréstimos com as terras liberadas, que seriam utilizadas em projetos de colonização orientados para a produção de alimentos. Com esse projeto seria possível conciliar o aumento do rendimento das plantações de cana com a intensificação da produção local de alimentos e mesmo com a criação de emprego agrícola. Contudo, na mesma época que surgiu essa proposta, o mercado de açúcar se expandiu (FURTADO, C, 1989).

Dessa maneira, a possibilidade de resolver o problema da produção de alimentos por meio da utilização das terras do açúcar se perdeu quando ocorreu a melhora no mercado de açúcar nordestino. Assim, como nessa época abriram-se as perspectivas para o mercado de açúcar nordestino por causa da eliminação das cotas de que se beneficiava Cuba nas importações norte-americanas, a porta para liberação de terras para produção de alimentos foi fechada. Assim, o Nordeste aferrava-se à sua “vocação” colonial (FURTADO, C, 1989).

Por causa disso, a política concentrou-se nas frentes de irrigação. Além disso, era preciso descobrir o problema dos solos nas áreas mais áspers da caatinga.

Tratando-se de terras praticamente sem utilização, o seu valor comercial era pequeno, o que facilitaria sua aquisição para fins de colonização. Foi esse, em realidade, o primeiro projeto importante de irrigação no Nordeste (FURTADO, C, 1989, p. 62).

A ação do governo federal por meio do projeto de irrigação das terras do Nordeste foi empreendida em benefício de alguns fazendeiros e não serviu para

---

<sup>20</sup> A Aliança para o Progresso consistiu na iniciativa de política externa em que os Estados Unidos assumia o papel de estimulador das mudanças direcionadas para a modernização e o desenvolvimento. “A Aliança para o Progresso, sem lugar a dúvida, foi a iniciativa mais audaciosa de política externa saída de Washington desde o Plano Marshall. Os Estados Unidos deixavam de ser o gendarme do *status quo* na América Latina, o aliado tácito de todas as forças aplicadas em manter o imobilismo social, para assumir o papel de estimuladores de mudanças orientadas para a modernização e o desenvolvimento. Com os meios formidáveis de que dispõem para agir na região, começariam prestigiando os movimentos reformistas, apresentando-os como vetores do progresso. E, apoiando financeiramente projetos estratégicos, operariam como fator catalisador para precipitar a deslocação de velhas estruturas que obstaculizavam o desenvolvimento” (FURTADO, C, 1989, p. 109).

diminuir a crise de alimentos. Como os benefícios do projeto de irrigação atendiam apenas aos interesses dos grandes fazendeiros, foi percebida a necessidade de criação de uma lei que regulamentasse o uso das águas e das terras nas bacias de irrigação que recebiam os benefícios do investimento público, atacando assim, a cidadela da indústria da seca. Assim, era preciso aproveitar a mobilização da opinião pública e o entusiasmo do presidente para medir forças em campo raso com o núcleo duro do latifundismo (FURTADO, C, 1989).

O projeto tinha como objetivo criar uma classe de agricultores “regantes” organizados em unidades familiares. Os antigos proprietários conservavam uma parcela de terra, que podia ser maior que as outras e tinham que se dedicar exclusivamente à cultura irrigada. Dependendo da situação, era preciso retirar da região parte da população de minifundistas integrados nos latifúndios. Dessa forma, o objetivo era menos a criação de empregos do que a elevação da renda dos agricultores e a criação de perímetros de policultura. As culturas permanentes eram evitadas com o intuito de que em caso de seca, os regantes pudessem ser orientados para produção exclusiva de alimentos de uso local (FURTADO, C, 1989).

O projeto foi enviado aos governadores e membros do Conselho Deliberativo, e em 5 de agosto de 1959, em Teresina, a capital mais pobre dos estados nordestinos foi feita uma reunião. O projeto de lei de irrigação era a primeira iniciativa séria que buscava modificar a situação do Nordeste. Entretanto, na época houve reação contra o projeto. O governador do Ceará, Parcival Barroso enviou um representante para mostrar que o projeto era “inconstitucional”. Rômulo de Almeida buscou controlar a situação ao recomendar que o projeto fosse submetido a uma primeira discussão e, em seguida, “encaminhado a personalidades e instituições dos Estados”. Provavelmente, o único governador que apoiou o projeto foi Cid Sampaio (governador do estado de Pernambuco), pois em seu Estado a classe de latifundiários das bacias dos açudes tinha pouco peso (FURTADO, C, 1989).

Contudo, as poderosas forças de dentro e fora do Congresso Nacional que defendiam os interesses do latifundismo eram ocupadas por nordestinos que se mobilizaram contra Celso Furtado. Além disso, os adversários às mudanças no Nordeste perceberam que o caminho mais curto para alcançar seus objetivos era privando Celso Furtado da confiança do presidente. Devido a isso, Celso Furtado

compreendeu que tinha que obter apoio da opinião pública do Centro-Sul (FURTADO, C, 1989; CANO 2000).

O apoio que Celso Furtado encontrou no Centro-Sul era dos nordestinos que viviam fora da região, desligados dos interesses dos que faziam a política de seus Estados de origem. Houve apoio, também, dos que consideravam a migração como um problema de ameaça de favelização de suas cidades. Para essas pessoas, o Nordeste, com sua pobreza e estruturas anacrônicas era uma ameaça para todo o país. Conseqüentemente, essa forma de ver o povo nordestino, constituía para Celso Furtado uma verdadeira ameaça à unidade nacional (FURTADO, C, 1989; CANO 2000).

Os grupos ligados aos interesses dos latifundiários eram contra a aprovação do projeto de lei que instituía a Sudene. Apesar disso, em 15 de dezembro, a nova lei nº 3.692 que instituía a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste foi aprovada, graças ao apoio majoritário dos deputados do Centro-Sul. A lei, além de preservar o sistema decisório do Codeno, introduzia a obrigatoriedade do planejamento plurianual para os investimentos federais na região. Além disso, estabelecia um amplo sistema de incentivos que deveria revigorar os investimentos privados (FURTADO, C, 1989; CANO 2000).

## **2.10 A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)**

### **2.10.1 O Primeiro Plano Diretor**

A lei nº 3.692 sancionada, em 15 de dezembro de 1959, que instaurava a Sudene possuía algumas inovações segundo Furtado, C (1989):

Em primeiro lugar, ela abria novos espaços para o entendimento das forças políticas, “com base na discussão aberta e no confronto de critérios”. “A união – dizia – em torno das mesmas diretrizes de homens de governo vinculados a diferentes partidos contribuirá seguramente para o aperfeiçoamento das instituições democráticas na região”. Esses elementos de reforma política, contidos na lei da SUDENE, assinalava, são da mais alta significação, porquanto os objetivos de desenvolvimento devem ser afastados das faixas de fricção da luta partidária. Em segundo lugar, introduzia a lei formas mais racionais de intervenção do Estado na esfera econômica. Os incentivos à iniciativa privada seriam administrados com uma visão unificada que permitiria emprestar-lhe coerência e transparência. Por

último, acrescentei, surgia uma nova concepção do fazer administrativo. A SUDENE seria o primeiro órgão de administração direta com todo o seu pessoal especializado trabalhando em regime de tempo integral. Com efeito, os técnicos da SUDENE seriam remunerados de acordo com as condições que prevalecessem no mercado de trabalho, dentro de nova concepção do Estado como agente promotor do desenvolvimento (FURTADO, C, 1989, p. 81-82).

A nova lei abria um importante crédito que deveria ser utilizado conforme estabelecido pelo Plano Diretor elaborado pela Sudene e aprovado pelo Congresso Nacional. A primeira tarefa era “armar” o Plano Diretor com base no material que tinha sido reunido. No mês de abril de 1960, o Conselho Diretor da Sudene iniciou o debate sobre o assunto, e em maio, o presidente enviou ao Congresso uma mensagem sobre o projeto de criação do I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste. O Plano cobria os setores de eletrificação, transportes, aproveitamento dos recursos hídricos, reestruturação da economia rural, melhoria das condições de abastecimento, levantamento e prospecção mineralógicas, levantamento cartográfico, serviços de abastecimento de água das cidades do interior, acesso das populações às condições mínimas de instrução e incentivos aos investimentos privados no setor industrial (FURTADO, C, 1989).

Nesse momento existia uma visão global do que precisava ser feito e uma noção mais clara do atraso que a região tinha acumulado. As obras, incluídas no projeto do Plano, foram iniciadas obtendo a liberação antecipada dos recursos nela previstos e de outros que tinham sido incluídos no orçamento da União para 1960.

O Plano Diretor foi aprovado pela lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961 em uma primeira fase, correspondente ao ano de 1962. Essa lei proporcionou recursos que podiam ser utilizados em alguns projetos.

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 armazenamento, 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. Ademais, esta completava a construção legal da SUDENE, em pontos essenciais. Já no artigo 3, introduzia o princípio da aplicação de recursos com vigência plurianual. Instituiu a SUDENE como órgão fiscalizador no caso de delegação da execução das obras e a fazia membro, com direito a voto, do Conselho da

Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), da Comissão de Financiamento da Produção e do Conselho de Política Aduaneira. Também facultava à SUDENE “promover a organização, a incorporação ou a fusão de sociedades de economia mista, para execução de obras de interesse do desenvolvimento do Nordeste, assim como para a prestação de assistência técnica, contábil ou administrativa a entidades estaduais ou municipais responsáveis pela execução de serviços de importância básica para aquele desenvolvimento”. Por último, instituiu o sistema de incentivos fiscais [...] (FURTADO, C, 1989, p. 125)

O Plano incluía também para realização no ano de 1962 cerca de cem obras rodoviárias e outras cem no setor de eletrificação, principalmente linhas de transmissão e estações correspondentes. Além disso, o Conselho Deliberativo que tinha incluído o governo de Minas Gerais obteve importância, no sentido de que todas as discriminações de verbas precisavam ser por ele aprovadas. Entretanto, a lei que criou o primeiro Plano Diretor no ano de 1961 não obteve do Congresso a aprovação de recursos para o período superior a um ano, o que criou a necessidade de elaboração de um novo projeto (FURTADO, C, 1989).

### **2.10.2 O Segundo Plano Diretor**

A lei que criou o primeiro Plano Diretor<sup>21</sup> estabelecia que a Sudene tinha que incluir um programa plurianual. Entretanto, como não foi possível conseguir no Congresso em 1961 a aprovação de recursos para o período superior a um ano, um novo projeto foi enviado ao Congresso para que os trabalhos pudessem continuar. Esse novo projeto, cuja tramitação parlamentar foi realizada no período de 1963-1965 teve que ser considerado, por causa da sua abrangência, duração e estrutura, como o I Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste na conformidade da lei que estabelecia a Sudene (FURTADO, C, 1989).

---

<sup>21</sup> “No I Plano Diretor, os investimentos infraestruturais (transporte e energia) haviam absorvido três quartas partes dos recursos financeiros. Agora, a participação 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, C, 1989, p. 141).

O Plano possuía também algumas inovações institucionais como a criação de um Fundo de Emergência, que servia para formar estoques estratégicos, e um Fundo de Inversões que tinha quatro funções:

[...] a) permitir que o governo assumisse os riscos envolvidos na pesquisa de recursos naturais; b) facilitar a criação de indústrias básicas, de longo período de maturação e de tecnologia complexa; c) criar um mecanismo para amortecer o impacto das bruscas flutuações na taxa cambial sobre os empreendimentos que se houvessem beneficiado de financiamento externo; e d) permitir a mobilização de recursos para financiar um plano a longo prazo de habitações populares (FURTADO, C, 1989, p. 142).

Portanto, a Sudene “não era um órgão de financiamento que se limitava a prover recursos e controlar a execução de projetos” (FURTADO, C, 1989, p. 142), pois seu objetivo era realizar o desenvolvimento de outras frentes. Cumpre destacar ainda que o II Plano Diretor foi aprovado pelo Congresso em junho de 1963, pois neste momento os parlamentares recentemente eleitos estavam mais voltados para o problema do desenvolvimento em geral e também da região. Dessa forma, enquanto o I Plano Diretor levou um ano e sete meses para ser aprovado por causa da resistência política dos velhos interesses das oligarquias, o II Plano<sup>22</sup> foi aprovado mais rápido.

---

<sup>22</sup> Quando ocorreu a aprovação do II Plano Diretor, os políticos do Nordeste estavam mais preocupados com os problemas do desenvolvimento da região. Segundo Furtado, C (1989, p. 142): “O II Plano Diretor foi aprovado pelo Congresso em junho de 1963. Os parlamentares recentemente eleitos mostraram ser mais sensíveis aos problemas do desenvolvimento em geral, e da região em particular, como ficara patenteado na aprovação rápida do Estatuto da Terra desde o início da nova sessão legislativa”.

### **3. O SUBDESENVOLVIMENTO E A QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DE FRANCISCO DE OLIVEIRA**

#### **3.1 Nota inicial**

Francisco de Oliveira (2013) realizou uma revisão sobre o modo de pensar a economia brasileira a partir da expansão capitalista no pós-1930, ou seja, quando o mercado interno passou a representar importante função no país. O estudo partiu de uma reinterpretação oposta ao dual-estruturalismo da Cepal, que, segundo Oliveira (2013) considerava que os países subdesenvolvidos possuíam uma estrutura dualista com dois setores que conviviam de forma dependente. Assim, para Oliveira (2013, p. 47): “[...] por detrás dessa aparente dualidade, existe uma integração dialética”.

A eliminação das estruturas arcaicas no setor agrícola dos países subdesenvolvidos foi realizada por meio do aumento de excedente de produtos agrícolas em que se apoiava a industrialização. Nos países em que o aumento de excedente ocorria sem importantes transformações nas estruturas tradicionais, o processo de industrialização provocou uma heterogeneidade estrutural (FURTADO, C, 1975).

No setor agrícola, a sociedade colocava à disposição da massa rural apenas o necessário para sua subsistência. A diferença entre o nível de subsistência e a produtividade média do setor agrícola formava o excedente que seria repartido entre a classe proprietária rural, os intermediários financeiros, os comerciantes e o Estado (FURTADO, C, 1975). O excedente apropriado pelas elites, que importavam os padrões de vida do centro, era utilizado para financiar seu consumo luxuoso. Para Furtado, C (1975), quanto mais se aumentava o excedente na fase das vantagens comparativas, mais a elite modernizava seu padrão de consumo, conseqüentemente agravando a concentração da renda. Essa situação foi ainda pior na fase da industrialização por substituição de importações, pois a tecnologia era importada e nem toda a população conseguia se beneficiar dos aumentos de produtividade.

Ao contrário dos teóricos da Cepal, Francisco de Oliveira (2013), a partir do método marxista, realizou uma abordagem em termos de classes sociais e compreendeu que o setor “moderno” crescia e se alimentava do setor “atrasado”.

Segundo Oliveira, para Celso Furtado, a dualidade surgiria a partir da existência de um setor “moderno” (indústria) e “atrasado” (agricultura de subsistência), em que o setor “moderno” e as cidades dependeriam do setor “atrasado” para crescer, fundamentalmente, por meio da liberação de mão de obra (exército de reserva) e a diminuição dos salários reais (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Oliveira, para Celso Furtado, o desenvolvimento era desigual porque os setores “moderno” e “atrasado” não possuíam relações articuladas. Ou seja, segundo Oliveira, para Celso Furtado e a Cepal o desenvolvimento era desigual por causa das diferenças de grau de ritmo de desenvolvimento e das diferenças qualitativas entre os setores que se desconheciam entre si, mas não era combinado. O setor atrasado servia de obstáculo ao crescimento do setor moderno, pois não criava mercado interno e não atendia aos requisitos da demanda de alimentos (OLIVEIRA, 2003).

Para Francisco de Oliveira (2013), o subdesenvolvimento corresponde à convivência do setor “moderno” com o setor “atrasado”. Dessa forma, a simbiose particular é baseada na “exceção sobre os ‘oprimidos’”. A partir desta interpretação que surgiu a caracterização do ornitorrinco, uma “sociedade bicho” extremamente desigual, onde se misturam o moderno e o atrasado, a riqueza e a pobreza, em que um se alimenta do outro.

Dessa maneira, depreende-se que o Nordeste enquanto região de um país subdesenvolvido e extremamente desigual faz parte do ornitorrinco. Essa situação pode ser percebida por meio das disparidades regionais do Nordeste em relação ao Centro-Sul, ou até mesmo dentro da própria região Nordeste, isto é, por meio das relações estabelecidas entre a área litorânea e o semiárido. Sendo o Nordeste uma área atrasada, pobre e subdesenvolvida, esta serve para fomentar o processo de acumulação na região moderna, isto é, no Centro-Sul, por causa do seu contingente de mão de obra barata, por ser composta por uma agricultura de subsistência e uma estrutura agrária extremamente concentrada etc. Contudo, vale destacar que apesar da comparação com o ornitorrinco em termos regionais, isso não significa que o ornitorrinco não esteja presente no Centro-Sul, uma região relativamente mais desenvolvida que o Nordeste.

Destarte, cumpre destacar que ambos os autores discutiram sobre os problemas fundamentais da apropriação e distribuição da riqueza (restrita à pequena minoria) internamente. A diferença entre eles reside no método, pois enquanto um autor partiu de uma abordagem marxista e fez uma análise em termos de classes sociais, por meio das categorias capitalistas e trabalhadores, o outro fez uma análise utilizando a categoria empresários e assalariados.

No texto *Crítica à razão dualista/o ornitorrinco*, Francisco de Oliveira analisou ainda os setores econômicos e o papel do Estado por meio da regulação de preços, com foco no período após 1930. A ação do Estado foi resumida pelo autor como o favorecimento ao lucro dos empresários e a opressão à classe trabalhadora. Assim podemos citar, por exemplo, a análise da discussão sobre a regulamentação dos preços por meio da legislação trabalhista (incluindo os salários) e a dinâmica setorial.

No setor primário (a agricultura), Francisco de Oliveira revelou que a ação do Estado por meio da construção de rodovias facilitou um processo de acumulação primitiva na fronteira agrícola, em razão da abundância relativa do trabalho e da terra nesse período. Sem embargo, a acumulação primitiva não ocorria por meio da apropriação da propriedade dos camponeses, mas por meio da apropriação do excedente temporário do trabalho em uma fronteira em expansão. Esse setor serviu para o autor ilustrar a simbiose particular da dinâmica do capitalismo no Brasil, que é a sua principal tese nesse ensaio: longe da dualidade atrasado-moderno, a simbiose entre a indústria (moderno) e a agricultura (atrasado), mantém-se a acumulação de capital, servindo a segunda para alavancar a primeira em duas vias de geração de mais-valia, isto é, ao fornecer contingentes extras de mão de obra e diminuir os salários.

Francisco de Oliveira também fez uma análise interessante do acordo político que permitiu a simbiose entre o arcaico e o novo. Esta situação, contudo, somente foi possível por meio de uma forma política que, unida ao clientelismo eram marcas registradas da periferia, ou seja, o populismo. Na verdade, o autor mostrou que a burguesia industrial nascente teve que conviver e partilhar os lucros com o setor latifundiário (dono histórico do poder político). A razão era que a indústria não podia

gerar divisas, mas o setor agroexportador sim, o que produziu uma aliança entre o moderno e o atrasado, e manteve a opressão sobre os trabalhadores.

O período da expansão capitalista no pós-1930 no Brasil foi marcado por um novo padrão de acumulação que tinha São Paulo como o grande centro industrial. O desenvolvimento industrial em São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, uma divisão regional do trabalho, em que as economias regionais, que antes existiam e tinham suas relações moldadas pelo exterior, passaram a estar articuladas em torno da região Centro-Sul, de modo que o capitalismo nacional se tornava unificado fazendo com que o arquipélago de ilhas regionais desaparecesse (OLIVEIRA, 1981).

A expansão do sistema capitalista de produção comandada por São Paulo correspondeu ao movimento de destruição<sup>23</sup> das economias regionais, ou seja, das regiões atrasadas pelas regiões com maior produtividade do trabalho. As regiões desapareciam porque o processo de integração causava o enfrentamento das diferentes burguesias regionais e dos diferentes capitais. O processo de integração era um processo de concorrência que definia a divisão regional do trabalho. Assim, a expansão do capital, ao provocar a homogeneização do espaço, fazia com que os capitais atrasados fossem eliminados e que diferentes estruturas de produção fossem colocadas em confronto. No caso brasileiro, o Centro-Sul destruiu o Nordeste para concentrar e centralizar o capital, mas este processo de destruição serviu para agravar as disparidades regionais e garantir o processo de acumulação na área relativamente mais desenvolvida (OLIVEIRA, 1981).

Os capitais atrasados eram eliminados por meio de um processo de homogeneização que ocorria via expansão do capital que, por meio da integração de diferentes estruturas produtivas eram colocados em confronto (OLIVEIRA, 1981). Ou

---

<sup>23</sup> O conceito de destruição usado por Oliveira para se referir as regiões não significa a destruição literal de categorias como o Nordeste, mas é um recurso usado em semelhança com o conceito schumpeteriano de destruição criadora, que entende o capitalismo como um processo destruidor de formas anteriores de produção, com o objetivo de fazer avançar novas forças produtivas (SCHUMPETER, 1982). Por exemplo, Oliveira usou o conceito de destruição para se referir às mudanças setoriais, ou seja: “a mudança nas bases da propriedade foi radical e repercutiria, inevitavelmente, nas estruturas políticas. Uma destruição criadora, de proporções quase incalculáveis, mas sempre incompleta, pois mantinha, junto com as novas forças produtivas, uma combinação arcaico-moderna *sui generis*” (OLIVEIRA, 2018, p. 51-52).

seja, todas as regiões eram incorporadas à economia de mercado, e as populações eram retiradas do meio rural para o meio urbano.

Francisco de Oliveira também fez um exame crítico à Sudene. Para Francisco de Oliveira, mesmo que a Sudene tentou superar o atraso do Nordeste por meio da industrialização, o comando, a pobreza e a miséria na região permaneceram, pois grande parte da indústria que se instalou no Nordeste derivava de capitais e empresas do Centro-Sul.

Objetivando entender a discussão que foi realizada por Francisco de Oliveira por meio da crítica ao dualismo, da existência de um setor “atrasado” e um setor “moderno” na economia brasileira, das críticas e análises que fez sobre a questão regional, este capítulo contém seis seções: i) A fragilidade teórica da tese cepalino-furtadiana do subdesenvolvimento; ii) A reinterpretação oposta ao modelo dualista da Cepal: o setor moderno e o atrasado; iii) A expansão capitalista pós-1930 e o exército industrial de reserva: o reforço do setor moderno e atrasado; iv) A estrutura teórica da divisão regional do trabalho; v) Introdução à questão regional e o conceito de região em Francisco de Oliveira; vi) Os principais aspectos do processo de integração após a década de 1930; vii) Os impasses da Sudene: uma reflexão crítica.

### **3.2 A fragilidade teórica da tese cepalino-furtadiana do subdesenvolvimento**

Segundo Oliveira, a explicação das economias e sociedades subdesenvolvidas a partir da década de 1950 contou com a contribuição de Celso Furtado que, por meio dos estudos da Cepal, elaborou o método histórico-estruturalista. Para Oliveira, esse tipo de análise consistiu no reconhecimento da necessidade de historicizar o método neoclássico<sup>24</sup>. O objetivo era explicar o subdesenvolvimento por meio do método histórico-estrutural, que compreendia a

---

<sup>24</sup> Discorda-se da análise de Francisco de Oliveira de que o método histórico-estruturalista consistiu na necessidade de historicizar o método neoclássico. Defende-se aqui, que Celso Furtado quando utilizou o método histórico-estrutural se afastou do individualismo metodológico que é próprio da teoria neoclássica. Dessa maneira, para um aprofundamento a respeito do assunto consultar a tese da autora Jurgenfeld (2018), intitulada: *Teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado: criatividade e contraposição a interpretações neoclássicas*.

formação das economias e sociedades subdesenvolvidas no sistema capitalista e no sistema de dominação colonial por meio da rejeição do esquema da divisão internacional do trabalho das “vantagens comparativas” (OLIVEIRA, 2003).

[...] Furtado emerge nos anos 1950, a partir dos estudos da Cepal, inaugurando o que veio a ser chamado “método histórico-estrutural”, adequado para explicar a formação dessas economias e sociedades no sistema capitalista *para além* da dominação colonial. O nome dado ao tipo de análise, menos que um método, é simultaneamente uma denúncia da falência do método neoclássico, a-histórico, então soberano na análise econômica, e um reconhecimento da necessidade de historicizá-la (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

A explicação teórica de Celso Furtado, que primeiramente apareceu em Prebisch, para o subdesenvolvimento por meio da deterioração dos termos de troca no comércio internacional foi denominada por Francisco de Oliveira de “desvantagens reiterativas” devido ao caráter desigual na relação de trocas no comércio internacional.

A especialização dos países da América Latina na produção de bens primários *converte-se em desvantagem* na medida em que os países centrais do sistema capitalista passam a ser predominantemente produtores e exportadores de manufaturados. Por meio da desigualdade na relação de trocas do comércio internacional, instaura-se um mecanismo de sucção do excedente econômico latino-americano por parte das economias dos países centrais, que é ao mesmo tempo a reiteração, para os primeiros, da condição de produtores de bens primários (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

A partir da relação desigual no comércio internacional e da deterioração dos termos de troca, os teóricos da Cepal observaram que as economias subdesenvolvidas, primário-exportadoras dependiam da demanda externa para crescer. Por causa disso, os países subdesenvolvidos perdiam nas relações de troca do comércio internacional e não conseguiam transformar suas estruturas econômicas e sociais.

Para Oliveira, o desenvolvimento na concepção de Celso Furtado e da Cepal era desigual, mas não era combinado. O setor “moderno” e o setor “atrasado” não possuíam relações articuladas, pois apenas existia uma interdependência (OLIVEIRA, 2003).

Segundo Oliveira, para Celso Furtado, o setor “atrasado” servia de obstáculo ao crescimento do setor “moderno”, visto que o setor atrasado não criava mercado interno e não conseguia atender as necessidades da demanda de alimentos (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Oliveira, para Celso Furtado, o setor atrasado não cumpria a função de “exército de reserva” em relação ao “moderno”. Para Oliveira, os excedentes populacionais aumentavam a oferta de mão de obra no setor “moderno”, rebaixavam os salários reais e contribuía para a acumulação no setor moderno (OLIVEIRA, 2003; 2013).

Para Francisco de Oliveira (2003), a estrutura teórica do subdesenvolvimento composta por um setor “moderno” e “atrasado” é frágil, pois os teóricos não consideraram a existência de relações entre os dois setores. Devido a isso, para Oliveira, o dualismo acabou se aproximando dos neoclássicos. Além disso, de acordo com Francisco de Oliveira, como não existia uma teoria da acumulação na construção teórica do subdesenvolvimento, mas apenas uma teoria da formação de capital, esta foi responsável pela incapacidade de compreensão das articulações reais entre os dois setores e a forma dialética dessa coexistência.

A estrutura teórica do subdesenvolvimento como *dualidade* é frágil. Apesar dos esforços por historicizar, da recusa à asséptica análise neoclássica, que é mais de Furtado que da Cepal (pois nas análises propriamente cepalinas o setor “atrasado” é um dado do problema, enquanto Furtado faz, principalmente em *Formação econômica do Brasil* e em *Teoria e política do desenvolvimento econômico* e no tratamento da “questão Nordeste”, uma teoria do “atrasado” como extensão do “moderno”), o problema não é resolvido teoricamente. As contradições entre o “atrasado” e o moderno” não passam do nível de oposições; apesar da relação negativa que parece ligar os dois setores, não há *realmente* relações: e é aqui, paradoxalmente, onde o dual-estruturalismo se aproxima de posições neoclássicas – não há propriamente uma *teoria da acumulação* na construção teórica do “subdesenvolvimento”, há apenas uma *teoria da formação do capital*, e esta é a grande responsável pela incapacidade de entender as articulações reais entre os dois setores e a forma dialética dessa coexistência (OLIVEIRA, 2003, p. 19).

Francisco de Oliveira considerou que, apesar do método dual-estruturalista ser importante por não ser a-histórico, não levou em conta os novos interesses de classes.

O dual-estruturalismo não é de modo nenhum uma teorização vulgar. Sua força residiu, sobretudo, em apontar a emergência de processos que não eram perceptíveis nem importantes para as outras vertentes teóricas. A dualidade “atrasado-moderno” escapa, por exemplo, tanto à a-historicidade do método neoclássico quanto ao mecanicismo das “etapas” dos modos de produção sequenciais próprios do stalinismo convertido em oráculo do marxismo. *Mas ele também – inclusive porque teoriza contemporaneamente os próprios processos que percebe – mascara os novos interesses de classe que se põem agora como “interesses da Nação”.* O protecionismo à List vem tarde demais: as burguesias e seus interesses, funcionando como estruturadores de Estados nacionais, são também uma construção dos séculos XVIII e XIX (OLIVEIRA, 2003, p. 15).

Francisco de Oliveira observou também que Celso Furtado tinha como proposta para superação do subdesenvolvimento a industrialização, já que esta resolveria o problema da deterioração dos termos de troca. Contudo, para Francisco de Oliveira, esta solução era uma das falhas de Celso Furtado (OLIVEIRA, 2003).

Francisco de Oliveira considerou que a teorização sobre a “troca desigual” da teoria cepalino-furtadiana se apagou quando Celso Furtado e a Cepal perceberam, algum tempo depois, que a industrialização que tanto sugeriam como forma de superação do subdesenvolvimento foi realizada por meio de associações com o capital estrangeiro (OLIVEIRA, 2003).

Observa-se então, com base em Celso Furtado, que a industrialização realmente não superou o subdesenvolvimento no Brasil, pois a instalação do nosso parque industrial não decorreu da capacidade inventiva do homem (racionalidade instrumental) como nos países desenvolvidos, mas da importação de tecnologia e do investimento direto, isto é, mediante associações com o capital estrangeiro. Contudo, o grande problema residiu também no fato de que sempre fomos forçados, por causa da acumulação em âmbito mundial, a nos ajustarmos às condições internacionais, o que serviu para aprofundar a nossa dependência, em matéria de demanda externa, tecnologia e financeira. A falta de capacidade de um Estado organizado em prol da maioria da população pobre do país não permitiu que ocorresse uma melhoria na distribuição da renda, das condições de vida da população e, portanto, o rompimento com o subdesenvolvimento.

### **3.3 A reinterpretação oposta ao modelo dualista da Cepal: o setor moderno e o atrasado**

A contribuição teórica de Francisco de Oliveira consistiu em pensar a economia brasileira de maneira oposta aos teóricos da Cepal. O principal objetivo de Francisco de Oliveira era criticar o dualismo, ou seja, a existência de um setor “atrasado” e um setor “moderno” na economia brasileira, pois segundo Oliveira (2013), o setor moderno cresce e se alimentava às custas do setor atrasado.

[...] A ruptura com o que se poderia chamar de o conceito do “modo de produção subdesenvolvido” ou é completa ou apenas se lhe acrescentarão detalhes. No plano teórico, o conceito de subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor “atrasado” e um setor “moderno”, não se sustenta como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição na maioria dos casos é tão-somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado” [...] (OLIVEIRA, 2013, p. 32).

Dessa forma, ao contrário dos teóricos da Cepal, para Oliveira (2013), o subdesenvolvimento é uma produção da expansão do capitalismo que, na maioria dos casos, as economias pré-industriais da América Latina foram criadas pela expansão do capitalismo mundial como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global. Ou seja, para Oliveira, o subdesenvolvimento é uma formação capitalista e não simplesmente histórica. Dessa maneira, segundo Francisco de Oliveira, quando os teóricos da Cepal discutiram sobre o problema da dependência por meio da relação centro-periferia, praticamente deixaram de abordar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países subdesenvolvidos como o Brasil (OLIVEIRA, 2013).

Francisco de Oliveira (2013) considerou que no plano da prática, a ruptura com a teoria do subdesenvolvimento não podia deixar de ser radical, pois foi a proeminência dessa teoria nos últimos decênios que colaborou para a não-formação de uma teoria sobre o capitalismo no Brasil. Assim, segundo Oliveira, a teoria do subdesenvolvimento com seus estereótipos de “desenvolvimento auto-sustentado”,

“integração nacional” “planejamento” etc., estabeleceu as bases do “desenvolvimentismo”, que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam (OLIVEIRA, 2013).

Em *Crítica à razão dualista*, Francisco de Oliveira (2013) considerou que enquanto crítica esta pertencia ao campo marxista, e, como especificidade, ao campo cepalino.

*A Crítica à razão dualista* [...] como “crítica”, ela pertence ao campo marxista, e, como especificidade, ao campo cepalino. É cepalina e marxista no sentido de mostrar como a articulação das formas econômicas subdesenvolvidas incluía a política, não como externalidade, mas como estruturante: Furtado havia tratado disso quando interpretou a resolução da crise de superprodução de café nos anos da grande crise de 1930, mas depois abandonou essa grande abertura, e o *18 Brumário* já havia ensinado aos marxistas que a política não é externa aos movimentos de classe, isto é, a classe se faz na luta de classes; mas eles também desaprenderam a lição. Retomei essas duas perspectivas para tentar entender como e porque lideranças como Vargas e suas criaturas, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social-Democrático, o lendário PSD, haviam presidido a industrialização brasileira, arrancando especificamente de bases rurais: o moderno, a indústria, alimentando-se do atrasado, a economia de subsistência (OLIVEIRA, 2013, p. 128).

Na busca pela compreensão do subdesenvolvimento brasileiro de maneira oposta aos teóricos da Cepal, Francisco de Oliveira destacou três elementos importantes em sua análise para completar o entendimento da questão. O primeiro estava relacionado à função da agricultura de subsistência para a acumulação interna de capital. Sobre este assunto, Celso Furtado, Prebisch e a Cepal mostraram, segundo Francisco de Oliveira, que o setor atrasado servia de obstáculo ao setor moderno. Oliveira (2013), ao contrário disso, defendeu que o setor atrasado financiava a agricultura moderna e a industrialização.

O segundo se encontrava relacionado ao surgimento de um moderno sistema bancário, principalmente em Minas Gerais, que evidenciava a existência de relações entre as formas de subsistência e o setor mais avançado do capital (bancário). E o terceiro consistia no fato de que as culturas de subsistência contribuíam para rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho nas cidades,

facilitando a acumulação industrial, de modo que também produziam um excedente não-reinvertível em si mesmo, que se direcionava para financiar a acumulação urbana (OLIVEIRA, 2013).

Portanto, todos os três pontos destacados, a saber: agricultura de subsistência, sistema bancário moderno, financiamento da acumulação industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho contribuíram com a expansão capitalista, pois o setor “moderno” conseguiu acumular capital por meio do setor “atrasado” e realizar transformações, o que não foi compreendido, segundo Oliveira, pelos teóricos do subdesenvolvimento.

Dessa forma, Francisco de Oliveira realizou uma abordagem em termos de classes sociais e demonstrou que o subdesenvolvimento corresponde à convivência do setor “moderno” com o setor “atrasado”. A simbiose particular é baseada na “exceção sobre os ‘oprimidos’”. A partir dessa interpretação que surgiu a caracterização do ornitorrinco, com sociedades extremamente desiguais (sic) e miseráveis que se formaram. Segundo Oliveira (2013, p. 143):

O ornitorrinco é uma das sociedades capitalistas mais desiguais – mais até que as economias mais pobres da África que, a rigor, não podem ser tomadas como economias capitalistas –, apesar de ter experimentado as taxas de crescimento mais expressivas em período longo; sou tentado a dizer com a elegância francesa, et pour cause. As determinações mais evidentes dessa contradição residem na combinação do estatuto rebaixado da força de trabalho com dependência externa. A primeira sustentou uma forma de acumulação que financiou a expansão, isto é, o subdesenvolvimento, conforme interpretado neste Crítica à razão dualista, mas combinando-se com a segunda produziu um mercado interno apto apenas a consumir cópias, dando como resultado uma reiteração não virtuosa.

Ao recusar a tese dualista, Oliveira compreendeu que a revolução produtiva sem revolução burguesa consistia no caráter “produtivo” do atraso. O subdesenvolvimento é, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia. É a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada. O caráter internacional do subdesenvolvimento, na exceção, se reafirma com a coerção estatal, utilizada não

apenas nos países de “capitalismos tardios”, mas também no período pós-crise de 1930 (OLIVEIRA, 2013).

A tentativa de reinterpretação de Oliveira partiu de uma análise teórica e metodológica oposta ao do dual-estruturalismo. Não se tratava de negar, em absoluto, as ideias influenciadas da Cepal, mas de reconhecer nele, segundo Oliveira, como o único interlocutor válido que prevaleceu ao longo dos últimos decênios no debate e a criação intelectual sobre a economia brasileira e latino-americana. Mesmo os que eram contrários ao modelo da Cepal, não tinham uma postura teórica adequada porque possuíam a mesma filiação teórica marginalista, neoclássica e keynesiana – tendo como diferença o fato de que eram desvestidos da paixão reformista e estavam comprometidos com as discussões sobre a pobreza e o atraso na América Latina – e repetiram os esquemas aprendidos nas universidades anglo-saxônicas sem nenhuma perspectiva crítica, sendo nulos seus aportes à teoria da sociedade latino-americana (OLIVEIRA, 2013).

Para Oliveira, o desenvolvimento era visto pelos teóricos da Cepal pelo ângulo das relações externas, o que transformava o problema centro-periferia em oposição entre nações. Entretanto, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento significa para Oliveira, oposição entre classes sociais internas (OLIVEIRA, 2013). Acredita-se que é fundamental compreender a luta interna entre as classes sociais para dar o pontapé inicial na direção do desenvolvimento. Sem o entendimento das forças internas e dos interesses que movem a nossa sociedade é impossível perceber as contradições e as desigualdades existentes.

Portanto, Francisco de Oliveira considerou que, mesmo que a teoria do subdesenvolvimento exerceu grande influência teórica nos últimos decênios, não contribuiu com a elaboração de uma teoria do capitalismo no Brasil.

### 3.4 A expansão capitalista pós-1930 e o exército industrial de reserva: o reforço do setor moderno e atrasado

Na década de 1930, a economia brasileira esteve marcada por um novo padrão de acumulação baseado no mercado interno. O novo ciclo correspondeu ao fim da economia agrário-exportadora, e o início do processo de industrialização brasileiro e a dinâmica da urbanização. Esse processo significou a *destruição* das decisões com base nas atividades primário-exportadoras e a *criação* das condições institucionais para a expansão da atividade industrial. Dessa maneira, correspondeu à introdução de um novo padrão de acumulação que dependia da demanda interna (OLIVEIRA, 2013).

A expansão do capitalismo no Brasil<sup>25</sup> resultou também na dialética interna das forças sociais em luta entre as classes de proprietários rurais e industriais pela hegemonia e poder. Ou seja, correspondeu à retirada de hegemonia das mãos da classe de proprietários rurais e à transferência de hegemonia e poder às novas classes burguesas empresário-industriais. Contudo, ainda que a expansão representou uma luta, não resultou em mudanças e rompimentos com o passado agrário.

Nessas circunstâncias, a expansão do capitalismo no Brasil repousará, essencialmente, na dialética interna das forças sociais em pugna; serão as possibilidades de mudança no modo de acumulação, na estrutura do poder e no estilo de dominação, as determinantes do processo. No limite, a possibilidade significará estagnação e reversão

---

<sup>25</sup> A ideia de que houve expansão da economia capitalista nos anos 1930 derivou do fato de que não ocorreram transformações entre trabalhadores e capitalistas. Segundo Oliveira (2013, p. 61): “A aceitação de que se trata da expansão de uma economia capitalista decorre do reconhecimento de que o pós-anos 1930 não mudou as relações básicas do sistema do ponto de vista de proprietários e não-proprietários dos meios de produção, isto é, do ponto de vista de compradores e vendedores de força de trabalho; o sistema continua tendo por base e norte a realização do lucro. Aqui se perfila um ponto essencial da tese: o de que, tomando como um *dado* a inserção e a filiação da economia brasileira ao sistema capitalista, sua transformação estrutural, nos moldes do processo pós-anos 1930, passa a ser, predominantemente, uma possibilidade definida *dentro dela mesma*; isto é, as relações de produção vigentes continuam em si a possibilidade de reestruturação global do sistema, aprofundando a estruturação capitalista, *ainda quando o esquema da divisão internacional do trabalho* no próprio sistema capitalista mundial *fosse adverso*. Nisso reside uma diferenciação da tese básica da dependência, que somente vê essa possibilidade *quando há sincronia* entre os movimentos interno e externo”.

à economia primário-exportadora. Entre essas duas tensões, emerge a revolução burguesa no Brasil. O populismo será sua forma política, e essa é uma das “especificidades particulares” da expansão do sistema (OLIVEIRA, 2013, p. 63).

Segundo Oliveira (2013), o pacto de classes entre a burguesia empresária-industrial e a classe trabalhadora urbana conservou diferentes modos de acumulação entre os setores da economia, que não eram antagônicos como acreditava o modelo cepalino. Por causa dessa preservação, as formas capitalistas de produção não entraram totalmente na área rural, mas colaboraram para a reprodução de um sistema tipicamente não-capitalista. Segundo Francisco de Oliveira, por causa disso foi possível perceber uma primeira “especificidade particular” do modelo brasileiro, que não eliminou o antigo modo de acumulação com base na atividade primário-exportadora. A outra “especificidade” refere-se à participação do setor Secundário e Terciário na estrutura do emprego (OLIVEIRA, 2013).

Destarte, esse processo ocorreu sob condições externas adversas no sistema e um de seus requisitos estruturais era manter as condições de reprodução das atividades agrícolas. Por causa disso, os proprietários rurais não foram totalmente excluídos do sistema. Assim, a legislação trabalhista preservou um modo de “acumulação primitivo”, pois esse processo não afetou as relações de produção agrária, contribuindo para a expansão global (OLIVEIRA, 2013).

O período da expansão capitalista no Brasil foi marcado pelas mudanças nas relações entre o trabalho e o capital que, ao reforçar a estrutura dualista e garantir maior nível de acumulação para o capital, serviram para aprofundar o subdesenvolvimento. Para Francisco de Oliveira (2013), os setores estavam conectados por meio do mecanismo da legislação trabalhista.

A chamada legislação trabalhista tem sido estudada apenas do ponto de vista de sua estrutura formal corporativista, da organização dos trabalhadores e da sua possível tutela pelo Estado, e tem sido arriscada a hipótese de que a fixação do salário mínimo, por exemplo, teria sido uma medida artificial, sem relação com as condições concretas da oferta e da demanda de trabalho: os níveis do salário mínimo, para Ignácio Rangel, por exemplo, seriam *níveis institucionais*, acima daquilo que se obteria com a pura barganha entre trabalhadores e capitalistas no mercado. Uma argumentação de tal tipo endossa e alimenta as interpretações dos cientistas políticos sobre o caráter redistributivista dos regimes políticos populistas entre

1930 e 1964 e, em sua versão econômica, faz parte da base sobre a qual se pensa a inflação no Brasil e contribui para a manutenção, no modelo dual-estruturalista cepalino, do distanciamento cumulativo entre os setores “moderno” e “atrasado” (OLIVEIRA, 2013, p. 36-37).

Cumprido destacar que a legislação interpretou o salário-mínimo como “salário de subsistência”, ou seja, de reprodução. Os critérios de fixação do primeiro salário-mínimo levaram em conta as necessidades alimentares (como as calorias, proteínas, entre outros) para um tipo de trabalhador que deveria enfrentar certo tipo de produção, com o uso de alguma máquina, comprometimento psíquico etc. O salário-mínimo foi pensado como a quantidade de trabalho que o trabalhador poderia vender, em que não existia outro parâmetro para o cálculo das necessidades do trabalhador e não havia na legislação, nem nos critérios, nenhuma incorporação dos ganhos de produtividade do trabalho (OLIVEIRA, 2013).

As leis trabalhistas faziam parte de um conjunto de medidas que buscavam estabelecer um novo padrão de acumulação. A passagem de um novo ciclo na economia brasileira, ou seja, de agrário-exportador para urbano-industrial, atraiu pessoas para as cidades (êxodo rural) que eram transformadas em “exército de reserva”. Contudo, essa transformação serviu para reforçar a estrutura dualista e garantir a expansão capitalista. A transformação da população em “exército de reserva” era necessária por causa do novo padrão de acumulação e isso tinha duas razões: 1) permitia o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial; 2) a legislação trabalhista *igualava* o preço da oferta de trabalho, transformando trabalhadores especializados à situação de não-qualificados e impedindo a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho (OLIVEIRA, 2013).

Nesse sentido, Francisco de Oliveira compreendeu que o setor atrasado colaborava com a expansão capitalista. Por causa disso, considerou em sua análise o papel do “exército de reserva” e entendeu que este contribuía para rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho nas cidades.

Daí derivou uma explicação para o papel do “exército de reserva” nas cidades, ocupado em atividades informais, que para a maior parte dos teóricos era apenas consumidor de excedente ou simplesmente lumpen, e para mim fazia parte também dos expedientes de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana. O caso da autoconstrução e dos mutirões passou a ser explicativo do

paradoxo de que os pobres, incluindo também os operários, sobretudo os da safra industrializante dos 1950, são proprietários de suas residências – se é que se pode chamar assim o horror das favelas -, e assim reduzem o custo monetário de sua própria reprodução (OLIVEIRA, 2013, p. 130).

Outro ponto a ser destacado refere-se à intervenção do Estado na economia que assumiu o caráter de “planificador”. O Estado regulamentou os demais fatores, além do trabalho, de modo que sua função era criar as bases para que a acumulação capitalista industrial se reproduzisse. Assim, operava na fixação de preços; na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos grupos das classes capitalistas; no gasto fiscal com fins direta ou indiretamente reprodutivos; na esfera da produção com fins de subsídio as outras atividades produtivas. O Estado interveio com o objetivo de destruir o modo de acumulação para o qual a economia estava orientada, criando e recriando as condições por meio de um novo modo de acumulação. Os preços do “velho mercado” eram substituídos por “preços sociais” e o objetivo disso era permitir a consolidação do “novo mercado”, ou seja, que o processo de acumulação se orientasse com certo grau de automaticidade pelos novos parâmetros (OLIVEIRA, 2013).

Segundo Oliveira (2013), a solução do “problema agrário” no período de transição da economia agrário-exportadora para urbana-industrial foi importante para a reprodução das condições da expansão capitalista. Apoiou-se no grande contingente de mão de obra, na oferta elástica de terras e na viabilização do encontro desses dois fatores pela ação do Estado, por meio da construção de infraestrutura, sobretudo a rodoviária. Segundo Oliveira, ela foi um complexo de soluções que operou como uma sorte de “acumulação primitiva”.

O modelo de uma agricultura “primitiva” combinado com novas relações de produção e com uma atividade de baixa capitalização teve importante repercussão nas relações agricultura-indústria e nas atividades agrícolas. Tal situação ocorreu por causa de dois fatores: a) ao não deixar que os custos da produção agrícola crescessem em relação à industrial, exerceu importante papel no custo de reprodução da força de trabalho urbana; b) pela mesma razão de rebaixamento do custo real da alimentação, permitiu a formação de um proletariado rural que serviu às culturas comerciais de mercado interno e externo. Além disso, o modelo permitiu que o

sistema deixasse de lado os problemas de distribuição da propriedade (reforma agrária) – que pareciam críticos no fim dos anos 1950 – ao mesmo tempo que o proletariado rural que surgiu não tinha estatuto de proletariado, pois a legislação do trabalho era praticamente inexistente no campo e a previdência social não passava de utopia (OLIVEIRA, 2013).

Dessa forma, observando as relações internas à agricultura, o modelo possibilitou a diferenciação produtiva e de produtividade, que foi viabilizada por causa da manutenção de baixíssimos padrões do custo de reprodução da força de trabalho e do nível de vida dos trabalhadores rurais, o que correspondeu ao aumento da taxa de exploração da força de trabalho. Assim, esta era a natureza da conciliação entre o crescimento industrial e o crescimento agrícola: se era verdade que a criação do “novo mercado urbano-industrial” exigiu um tratamento discriminatório e até confiscatório sobre a agricultura, por outro lado isso foi compensado pelo crescimento industrial, que permitiu às atividades agropecuárias conservarem seu padrão “primitivo” por meio de uma alta taxa de exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2013).

O modelo “primitivo” e sua combinação com as novas relações de produção na agropecuária permitiu o crescimento industrial e dos serviços, particularmente nos setores urbanos. A contribuição se deu por meio do fornecimento de mão de obra que saía do campo em direção às cidades e que compunha o “exército industrial de reserva” nas áreas urbanas. Conseqüentemente, esta situação permitiu a redefinição das relações entre o capital-trabalho e ampliou as possibilidades de acumulação industrial (OLIVEIRA, 2013).

Além disso, ao fornecer os excedentes alimentícios, que tinham o preço determinado pelo custo de reprodução da *força de trabalho rural*, combinaram esse elemento com o próprio volume da oferta de força de trabalho urbana para rebaixar o preço desta. Dessa maneira, o preço da oferta de trabalho urbana era determinado por dois elementos: custo da alimentação que era determinado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural, e também pelo custo dos bens e serviços urbanos. Nestes, observava-se segundo Francisco de Oliveira, uma estranha forma de “economia de subsistência” urbana, que provocava o rebaixamento do preço de oferta da força de trabalho urbana e, conseqüentemente, dos salários reais. A produtividade industrial, por outro lado, crescia em contraponto à força de trabalho e

era ajudada pelo Estado, o que permitiu enorme acumulação industrial nas três últimas décadas. Por causa disso, ou seja, do baixo preço de oferta da força de trabalho e da alta produtividade na indústria verificou-se a tendência de concentração da renda na economia brasileira (OLIVEIRA, 2013).

Entretanto, a combinação do modelo “primitivo” com as novas relações de produção na agropecuária não correspondeu à oposição entre os setores “atrasado” e “moderno”. A indústria nunca precisou do mercado rural como consumidor para crescer, sempre esteve orientada para os mercados urbanos, não apenas por causa do consumo, mas, porque o modelo de crescimento industrial possibilitava adequar esse estilo de desenvolvimento às necessidades da acumulação e da realização da mais-valia: um crescimento que ocorria mediante a concentração, possibilitando o surgimento dos setores de “ponta”. Dessa forma, a dualidade do modelo entre o setor “moderno” e “atrasado” não tem relação com a produtividade dos setores – agricultura e indústria – que se distancia, pois por detrás dessa aparente dualidade existia uma integração dialética (OLIVEIRA, 2013).

A indústria redefiniu as condições estruturais da agricultura ao introduzir novas relações de produção no campo. Assim, segundo Francisco de Oliveira (2013), não existia a dualidade, pois não havia um isolamento, uma oposição entre os setores “atrasado” e “moderno”. Para Francisco de Oliveira existiam relações estruturais entre os dois setores, que se encontravam inseridos na lógica do tipo de expansão capitalista dos últimos trinta anos no Brasil (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Oliveira (2013), a teoria do subdesenvolvimento transformou-se numa teoria da dependência, pois seu estilo de interpretação sobre a industrialização na América Latina privilegiou apenas as relações externas das economias capitalistas dos países latino-americanos. Dessa maneira, para Oliveira, a industrialização substitutiva de importações converteu-se numa industrialização voltada para a realização do consumo e não da produção e, portanto, da acumulação. O padrão de consumo do centro não tinha relação com a estrutura de classes e com a distribuição da renda. Novos bens de consumo sofisticados eram produzidos e era essa produção que criava as novas classes, que conformava o padrão de distribuição da renda, que “pervertia” a orientação do processo produtivo, recriando dessa forma, o “atrasado” e o “moderno” (OLIVEIRA, 2013).

Contudo, defende-se que Celso Furtado, em sua análise sobre o subdesenvolvimento, não deixou de lado a questão da produção em detrimento do consumo. Na realidade, o autor analisou as duas questões de forma simultânea, com o objetivo de compreender a dependência cultural, ou seja, o processo de modernização nos países subdesenvolvidos. Segundo Furtado, C (1974, p. 80):

[...] No estudo do subdesenvolvimento, não tem fundamento antepor a análise ao nível da produção, deixando em segundo plano os problemas da circulação, conforme persistente tradição do pensamento marxista. Para captar a natureza do subdesenvolvimento, a partir de suas origens históricas, é indispensável focalizar simultaneamente o processo da produção (realocação de recursos dando origem a um excedente adicional e forma de apropriação desse excedente) e o processo da circulação (utilização do excedente ligada à adoção de novos padrões de consumo copiados de países em que o nível de acumulação é muito mais alto), os quais, conjuntamente, engendram a dependência cultural que está na base do processo de reprodução das estruturas sociais correspondentes.

Para Oliveira (2013), no Brasil produziu-se internamente, em *primeiro lugar*, os bens de consumo não-duráveis destinados, particularmente, ao consumo da classe trabalhadora. Na segunda etapa de expansão do capitalismo, o modelo era “concentracionista” e a fabricação estava voltada para a produção de bens duráveis, intermediários e de capital, porém, isso não ocorria por causa de “nenhum fetiche ou natureza dos bens”, de nenhum “efeito-demonstração”, mas por causa da redefinição das relações trabalho-capital, da ampliação do “exército industrial de reserva”, do aumento da taxa de exploração, das velocidades diferenciais de crescimento de salários e produtividade que reforçaram a acumulação (OLIVEIRA, 2013).

Portanto, na segunda fase de expansão do capitalismo, que correspondeu à instalação de uma indústria pesada no país, Francisco de Oliveira (2013), ao contrário do que postulou a teoria do subdesenvolvimento – que o país realizou a industrialização por meio da modernização dos padrões de consumo restrito à certa estrutura de classes e voltado para a concentração da renda – considerou que a situação não ocorreu por causa da natureza dos bens, mas em virtude das novas relações entre trabalho-capital, da formação de um exército industrial de reserva etc., de maneira que a industrialização se orientou mais para as necessidades da produção/acumulação que do consumo. Dessa maneira, em razão da redefinição das

relações capital-trabalho, a renda se concentrou e o processo de acumulação foi reforçado, pois a alta produtividade dos novos ramos em comparação com o crescimento dos salários contribuiu com a concentração da renda.

Portanto, a expansão do capitalismo no Brasil ocorreu mediante a introdução de relações novas no arcaico e da reprodução de relações arcaicas no novo. Esta situação contribuiu com a acumulação no sistema capitalista. Além disso, com a introdução de relações novas no arcaico foi possível liberar força de trabalho para a acumulação industrial-urbana, e com a reprodução de relações arcaicas no novo foi possível preservar o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo (OLIVEIRA, 2013).

Assim, ao tentar fazer uma crítica à razão dualista, Francisco de Oliveira buscou revisar o modo de pensar a economia brasileira, no momento que a industrialização passou a ser o setor-chave para a dinâmica do sistema, isto é, após a Revolução de 1930. Segundo Oliveira (2013), mesmo que os intelectuais denunciaram a pobreza e a miséria dos países latino-americanos, seus esquemas teóricos e analíticos prendiam-nos às discussões em torno da relação produto-capital, propensão para poupar ou investir, eficiência marginal do capital etc., que conformava a existência de uma estrutura “atrasada” e “moderna” (OLIVEIRA, 2013).

Entretanto, Francisco de Oliveira era contrário à existência de um setor “atrasado” e “moderno”, isto é, a dualidade. O autor partiu de um argumento contrário ao dualismo da Cepal. Demonstrou que os dois setores não estavam separados e que o setor “moderno” se expandia às custas do setor “atrasado”. Dessa forma, umas das observações que Francisco de Oliveira fez sobre este assunto diz respeito à diminuição dos ganhos do trabalho em relação ao capital, visto que esta diminuição garantia a reprodução e a acumulação no sistema capitalista de produção.

### **3.5 A estrutura teórica da divisão regional do trabalho**

Para Oliveira (2003), a contribuição de Celso Furtado sobre a “questão regional” não foi muito importante, pois à parte a construção do “modelo de equilíbrio” do complexo algodão-pecuária, não existiu outra novidade teórica na produção furtadiana sobre o Nordeste. Segundo Oliveira (2003):

Teoricamente a contribuição de Celso Furtado sobre a “questão regional” não é muito relevante. À parte a construção do que se poderia chamar de “modelo de equilíbrio” do complexo algodão-pecuária, em que a sobrevivência dos baixos padrões de produtividade é um mecanismo endógeno de articulação entre a produção de subsistência e a produção das mercadorias ou dos produtos comercializáveis – de um lado, pois, os produtos do latifundiário e, de outro, o fundo de subsistência dos parceiros, meeiros, posseiros, da vasta tipologia semicamponesa do Nordeste -, não há outra novidade teórica na produção furtadiana sobre o Nordeste. Diga-se de passagem que a teorização sobre o complexo algodão-pecuária é extremamente importante para desvendar o segredo da manutenção da arcaica estrutura agrária no Nordeste e mesmo em outras regiões brasileiras. Mas Furtado não explora a fundo essa constatação. Seu interesse reside apenas em mostrar como esse “equilíbrio do sertão” é avesso e antagônico à industrialização (OLIVEIRA, 2003, p. 23).

Além disso, segundo Francisco de Oliveira, Celso Furtado explicou o atraso do Nordeste por meio da observação da resistência das velhas estruturas sociais às possíveis transformações na região. Em razão disso, para Oliveira, Celso Furtado deixou de interpretar a luta de classes por não querer se associar à nenhuma escola que fazia este tipo de interpretação, em particular, a marxista.

Mais tarde, refletindo sobre sua experiência – dívida que aliás Celso Furtado não pagou completamente e que todos esperam um dia ver quitada -, ele migra para uma espécie de “sociologia da resistência às mudanças”, explicando o atraso do Nordeste e as próprias lutas travadas em torno da criação da Sudene – de que foi o primeiro e insuperável superintendente – pelo enrijecimento das velhas estruturas sociais que ficaram à margem dos processos de transformação em curso na sociedade brasileira. O que pode parecer à primeira vista uma simples tautologia é, na verdade, uma forma eufemística – muito usada por Furtado para não se submeter aos cânones de qualquer escola – de interpretar a luta entre as oligarquias agrárias e a burguesia industrial internacional-associada do Centro-Sul (OLIVEIRA, 2003, p. 23-24).

Destarte, cumpre destacar que Francisco de Oliveira propôs um método de interpretação, estudo e análise oposto ao dos teóricos estruturalistas. O estudo de Oliveira examinou as relações do Estado com a sociedade brasileira e nordestina por meio do surgimento do planejamento regional, particularmente, mediante às causas

que respondiam pela criação da Sudene no contexto econômico, político e social do país no final da década de cinquenta e início dos anos sessenta (OLIVEIRA, 1981).

Francisco de Oliveira, abandonou na última década a literatura apologética produzida no Brasil pela própria Sudene, o Banco do Nordeste do Brasil e outras instituições oficiais. Dessa forma, Francisco de Oliveira ofereceu ao leitor uma interpretação da história econômica, social e política do Nordeste e do Brasil a partir da criação da Sudene (OLIVEIRA, 1981).

Além disso, Francisco de Oliveira examinou a emergência de um padrão “planejado”, isto é, o planejamento não era analisado apenas pelo lado da técnica da alocação de recursos, mas por meio da observação conjunta dos fatores econômicos, políticos e sociais, e, portanto, das classes sociais.

Este trabalho centra suas possibilidades de compreensão e desvendamento da emergência de um padrão “planejado”, por oposição ao espontâneo, de condução e orientação das atividades econômicas, no método dialético. O padrão “planejado” não é, desse ponto de vista, senão uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos. Este trabalho pretende, no entanto, abordar a emergência do referido padrão “planejado” em toda a sua complexidade: não se isolará os fatores e agentes econômicos daqueles políticos e sociais; a riqueza do processo não pode ser sequer conhecida se os diversos fatores e agentes forem considerados como variáveis que se vão agregando para resultarem num certo vetor ou vetores de atuação. Resumindo, poder-se-ia dizer que a ambição deste trabalho é a de vir a ser uma “economia política” do planejamento regional para o Nordeste do Brasil (OLIVEIRA, 1981, p. 23).

Para Francisco de Oliveira (1981), o planejamento no sistema capitalista de produção era a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital que podia operar no sentido da mudança da forma da mais-valia.

O que o planejamento *não pode* realizar é a superação da contradição básica do sistema de produção capitalista, que se instala no coração da própria mercadoria: a antítese dialética entre valor e mais-valia, entre trabalho morto e trabalho vivo, trabalho pago e trabalho não-pago; mas desde que o planejamento no sistema capitalista limite-se a recolocar no início do ciclo produtivo os elementos finais que estão no produto, isto é, limite-se a repor os pressupostos da produção capitalista, sua possibilidade torna-se perfeitamente plausível: em

síntese, o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital. Pode operar, exatamente neste sentido, *na mudança da forma* da mais valia que deve ser reposta para a continuidade do ciclo [...] (OLIVEIRA, 1981, p. 24).

Portanto, Francisco de Oliveira compreendeu o surgimento do planejamento regional no Nordeste por meio da tese da divisão regional do trabalho e não por meio da tese dos “desequilíbrios regionais”. Ao contrário do enfoque tradicional – que foi principalmente aceito pelos diagnósticos que partiram de uma base estática e permitiram a criação da Sudene; tomaram como dado certa situação da divisão regional do trabalho; e se concentraram sobre os resultados dos desenvolvimentos diferenciais inter-regionais – a tese da divisão regional do trabalho observou o processo de acumulação de capital e a homogeneização do espaço econômico capitalista no Brasil<sup>26</sup> (OLIVEIRA, 1981).

Nesse sentido, segundo Francisco de Oliveira, uma abordagem voltada para o exame da divisão regional do trabalho e suas mutações, sob o controle hegemônico da produção capitalista no Brasil, poderia propiciar o entendimento da natureza do conflito que contribuiu com a criação da Sudene por meio do exame de alguns fatores e também serviria para indicar uma redefinição do conceito de região.

Uma abordagem centrada no exame da divisão regional do trabalho e nas suas mutações, sob o controle *hegemônico* da produção

---

<sup>26</sup> A homogeneização monopolística é uma forma de proteger os mercados e promover a expansão de empresas monopolísticas para outras áreas. Segundo Oliveira (2013, p. 101): “Essa necessidade de homogeneização monopolística é que será a determinante principal para os esforços tendentes a manter altas e elevar, quando possível, a taxa de lucro dos setores mais capitalistas da economia, *verbi gratiae*, da indústria. Essa necessidade afetará todas as variáveis da reprodução do capital: por ela, mantém-se, por exemplo, uma estrutura de proteção tarifária extremamente alta; por ela, fundamentam-se as formas de incentivo à capitalização e de subsídio ao capital, aparentemente paradoxais, quando a economia mostra taxas de expansão também surpreendentemente altas. A homogeneização monopolística é não somente uma necessidade de proteção de mercados, mas, *principalmente*, uma necessidade da expansão das empresas monopolísticas em áreas e setores da economia ainda não sujeitos às práticas da monopolização. Assim, mantendo-se alta a taxa de lucro e, pelo subsídio ao capital, elevando-se a taxa de lucro potencial nas áreas e setores ainda não monopolizados, forma-se um superexcedente nas superempresas que alastram sua influência e seu controle às outras áreas da economia. O conglomerado, que é a unidade típica dessa estruturação monopolística, não é, ao contrário do que se pensa, uma estruturação para fazer circular o excedente intramuros do próprio conglomerado, mas uma *estruturação de expansão*. A manutenção de taxas de lucros elevadas é a condição para essa expansão” (OLIVEIRA, 2013, p. 101).

capitalista no Brasil, pode ao contrário propiciar o entendimento da natureza do conflito que levou à criação da SUDENE, pelo exame do desenvolvimento desigual inter-regional, da desigualdade de caráter e de ritmos dos conflitos sociais nas diversas regiões que polarizavam e expressavam as contradições da expansão capitalista no Brasil, pelo exame dos diferenciais da acumulação global em todo o país, e finalmente pela investigação do que é *uma* região num contexto nacional hegemonicamente controlado pelos setores mais avançados da produção capitalista. Ela indica, no final, uma redefinição do próprio conceito de *região* num sistema de base produtiva capitalista e talvez até uma completa desaparecimento de “regiões” (OLIVEIRA, 1981, p. 25-26).

Portanto, a tese da divisão regional do trabalho fez uma abordagem que levou em conta o processo de acumulação e homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil, e buscou compreender também o ritmo e o momento de atuação de cada agente econômico e político.

### **3.6 Introdução à questão regional e o conceito de região em Francisco de Oliveira**

Francisco de Oliveira, em seu texto: *Elegia para uma re(li)gião* (1981), tratou da questão regional a partir do conceito de região econômica e política<sup>27</sup>, no qual destacou que este conceito estava fundamentado no movimento de reprodução do capital e das relações de produção. Assim, para a investigação da temática regional discutiu sobre um conceito de região que levasse em consideração a reprodução do capital; a estrutura de classes; a forma que assumiu o processo de acumulação; e o desaparecimento de regiões, em que a homogeneização do espaço contribuiria com o desaparecimento das regiões menos competitivas por causa da divisão regional do trabalho. Para Francisco de Oliveira, no sistema capitalista de produção existiu uma tendência para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas

---

<sup>27</sup> Francisco de Oliveira ao discutir sobre a questão regional por meio do conceito de região econômica e política deixou claro ao leitor que não recusava outros tipos de análises. Segundo Oliveira (1981, p. 27): “Não se desconhece as dificuldades para precisar o conceito de região; a região pode ser pensada praticamente sob qualquer ângulo das diferenciações econômicas, sociais, políticas, culturais, antropológicas, geográficas, históricas. A mais enraizada das tradições conceituais de região é, sem nenhuma dúvida, a geográfica no sentido amplo, que surge de uma síntese inclusive da formação sócio-econômica-histórica *baseada* num certo espaço”. “Esta investigação não recusa, inicialmente, quaisquer das perspectivas assinaladas [...]” (OLIVEIRA, 1981, p. 27).

formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, que acabaria por fazer desaparecer as “regiões” (OLIVEIRA, 1981). Segundo Oliveira:

[...] Privilegia-se aqui um conceito de região que se fundamente na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes peculiar a essas formas e, portanto, também nas formas da luta de classes e do conflito social em escala mais geral. Desse ponto de vista, podem e existem “regiões” em determinado espaço nacional, tanto mais determinadas quanto sejam diferenciados os processos assinalados, e, no limite, [...] num sistema econômico de base capitalista existe uma *tendência* para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, que acabaria por fazer desaparecer as “regiões”, no sentido proposto por esta investigação. Tal tendência quase nunca chega a materializar-se de forma completa e acabada, pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é por definição desigual e combinado (OLIVEIRA, 1981, p.27).

Para Francisco de Oliveira (1981), a existência de “regiões”, nos países subdesenvolvidos, como economias primário-exportadoras, que foram inseridas na lógica da divisão internacional do trabalho do capitalismo mercantil como reservas e produtores de acumulação primitiva e que, posteriormente, continuaram submetidas à divisão internacional do trabalho do capitalismo imperialista<sup>28</sup>, é uma evidência histórica irrefutável. Estas regiões se constituíram ligadas ao comércio internacional

---

<sup>28</sup> “Essa dupla face do imperialismo, e principalmente de suas relações com as ‘regiões’, não tem o significado que a teorização sobre o Terceiro Mundo confere às relações centro-periferia. É certo que na etapa do capitalismo mercantil a criação das colônias deu lugar ao posterior surgimento das nações; mas a diferença significativa entre as formas de expansão do capital internacional do capital no período colonial e no período imperialista é, precisamente, o fato de que no período imperialista, sob as determinações da própria reprodução do capital, essas classes dominantes locais que emergiram em contradição com o capital internacional têm interesses coincidentes, agora, com a forma de reprodução do capital internacional; mais: essas classes sociais dominantes locais são absolutamente necessárias para a “nacionalização” do capital, sem o que o capital internacional não existiria senão como abstração. Assim, a teorização terceiro-mundista não dá conta dessa dimensão da “heterogeneidade” externa do imperialismo; a oposição entre nações mais desenvolvidas e menos desenvolvidas no contexto do sistema capitalista em escala internacional, que é o núcleo da teorização terceiro-mundista, deveria, para ser correta, demonstrar que persistem conflitos de interesses entre o imperialismo e as classes sociais dominantes locais, conflitos cuja raiz deve ser buscada nas formas de reprodução do capital. No atual estado da divisão internacional do trabalho do capitalismo, a possibilidade desses conflitos resultarem antagônicos é cada vez mais reduzida. A recuperação possível da noção de conflito entre nações no sistema capitalista somente pode ser viável quando se incorporam os interesses populares *como se opondo* à coalizão imperialismo- classes dominantes locais, e, portanto, passar a reconhecer que a Nação na periferia do mundo capitalista somente pode ser construída pelas classes populares, e seu vir-a-ser é o socialismo” (OLIVEIRA, 1981, p. 28).

de mercadorias, no qual essa era sua lei de reprodução ao nível mais geral, que ao mesmo tempo mantinha ou criava formas de reprodução do valor bastante diferenciadas. Como exemplo disso, Francisco de Oliveira citou o caso das “regiões” - “enclaves”, em que o grau de conexão entre si era ou foi frágil e que permitiu às potências imperialistas a criação da multidão de pequenos países hoje dependentes. É nesse sentido, que Francisco de Oliveira considerou que a forma apresentada por ele de “região” era adequada, pois dava conta do modo próprio específico de sua reprodução no concerto da divisão internacional do trabalho.

Dessa maneira, segundo Francisco de Oliveira (1981), a região seria o espaço em que se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e uma forma especial da luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e constituem uma forma especial de se apresentar no produto social e nos pressupostos da reposição.

Segundo Francisco de Oliveira (1981), as relações de produção guardavam pouca aderência às formas de reprodução do capital, e determinavam o caráter da luta de classes. Para Oliveira, por causa da diferença entre o nível das forças produtivas ou formas de reprodução do capital e das relações de produção que residia uma das contradições básicas do sistema capitalista de produção, e que era essa perspectiva que abria possibilidades mais ricas para o estudo concreto da combinação desigual. Além disso, mostrou que a característica de cada região se completaria em um quadro de referência que incluísse outras regiões com diferentes níveis de reprodução do capital e de relações de produção.

A especificidade de cada “região” completa-se, pois, num quadro de referências que incluía outras “regiões”, com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção; pelo menos quando se está em presença de uma “economia nacional”, que globalmente se reproduz sob os esquemas da reprodução ampliada do capital, é que o enfoque aqui adotado, de *diferenças na divisão regional do trabalho*, pode encontrar terreno propício para o entendimento das relações inter-regionais e abandonar a abordagem dos “desequilíbrios regionais” por uma formulação que centre suas atenções nas contradições postas e repostas exatamente pelas formas diferenciadas de reprodução do capital e das relações de produção (OLIVEIRA, 1981, p. 29).

Para Oliveira (1981), o que comanda o processo de constituição das “regiões” é o “modo de produção capitalista”, no qual as “regiões” seriam apenas

espaços sócio-econômicos em que uma das formas do capital se sobrepõe às outras, homogeneizando a “região” por causa da sua predominância e da constituição de classes sociais. Além disso, uma região desaparecia na mesma medida em que as várias formas do capital se fusionam (OLIVEIRA, 1981).

O que preside o processo de constituição das “regiões” é o “modo de produção capitalista”, e dentro dele, as “regiões” são apenas espaços sócio-econômicos onde uma das formas do capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a “região” exatamente pela sua predominância e pela conseqüente constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são *personas* do capital e de sua contradição básica. E enfatiza-se, uma vez mais, que uma “região” assim *tende* a desaparecer – embora alguns exemplos históricos atuais deem conta de sua longa resistência aos processos de câmbio mais abrangentes – na mesma medida em que as várias formas do capital se fusionam, primeiro pela predominância do capital industrial, depois pela fusão entre capital bancário e industrial, dando lugar ao capital financeiro e posteriormente, na etapa monopolista do capital, pela especial fusão entre Estado-capital. Não reconhecer, entretanto, que existem marcadas diferenças entre as várias formas de produção do valor dentro do capitalismo é não reconhecer, em primeiro lugar, e a nível mais abstrato, a lei do desenvolvimento desigual e combinado, e mais concretamente, *o processo de constituição* do próprio capital enquanto relação social (OLIVEIRA, 1981, p. 30).

Francisco de Oliveira verificou que a discussão sobre a questão regional, do ponto de vista da tese dualista, era inconsistente, uma vez que esta não distinguiu as diferentes formas de produção de valor. De acordo com Oliveira, estas formas podiam se confrontar na hegemonia pelo controle completo do modo de produção, mas em alguns casos, podia ocorrer um processo de frustração em direção às formas capitalistas do modo de produção. Dessa forma, para Oliveira, não existia uma coexistência.

A contradição teórica do dualismo não reside na simples justaposição de duas ou mais economias que se regem por princípios e pressupostos diferentes; sua inconsistência teórica reside mais em não saber distinguir precisamente as várias formas que a produção do valor toma, subordinadas a uma dinâmica mais geral. Uma vez mais, a experiência histórica mostra que essas formas podem se antagonizar na hegemonia pelo controle completo do modo de produção, e em alguns casos, ocorrer um processo de frustração em direção às formas mais caracteristicamente capitalistas do modo de produção. Jamais existirão, porém, casos de coexistência como se

fossem duas linhas paralelas, cujo encontro se dá apenas no infinito. Quando tratarmos mais concretamente do caso do Nordeste, tornar-se-á mais explícito o quanto o conceito de “região” aqui esboçado afasta-se do terreno conceitual do dual-estruturalismo de inspiração cepalina (OLIVEIRA, 1981, p. 31).

Dessa maneira, segundo Francisco de Oliveira (1981), a elaboração mais cuidadosa do conceito de região era a da dimensão política, ou seja, como o controle de certas classes dominantes “fecha” a região, no qual esta dimensão não estaria separada da econômica.

Talvez a elaboração mais cuidadosa do conceito de “região” que se queira introduzir seja a da dimensão *política*. Isto é, de como o controle de certas classes dominantes “fecha” a região. Essa dimensão política não é uma instância separada da econômica; pelo contrário, é ou será da imbricação das duas instâncias que poderá surgir mais completo o conceito que aqui se propõe, pelo menos na tradição teórica do marxismo. O “fechamento” de uma região pelas suas classes dominantes requer, exige e somente se dá, portanto, enquanto estas classes dominantes conseguem reproduzir a relação social de dominação, ou mais claramente as relações de produção. E nessa reprodução, obstaculizam e bloqueiam a penetração de formas diferenciadas de geração do valor e de novas relações de produção. A “abertura” da região e a conseqüente “integração” nacional, no longo caminho até a dissolução completa das regiões, ocorre quando a relação social não pode mais ser reproduzida, e por essa impossibilidade, percola a perda de hegemonia das classes dominantes locais e sua substituição por outras, de caráter nacional e internacional (OLIVEIRA, 1981, p. 31-32).

Francisco de Oliveira (1981) discutiu também sobre o conceito da região “Nordeste”. Observou que o reconhecimento da “região” Nordeste sofreu modificações importantes no curso da história econômica social e nacional. O Nordeste como “região” somente foi reconhecido a partir de meados do século XIX e XX, pois existia na história regional e nacional, vários “nordestes”.

Assim, quase todo o século XIX, e as primeiras décadas do século XX, configurou outro Nordeste ou outros “Nordestes”. As configurações estavam marcadas pelo surgimento, consolidação e hegemonia de outras formas de produção e conflito de interesses em outros espaços; ou seja, pela formação de outra “região” no contexto da nação que se independentizava. Esta região era a do café, que mantinha relações com as nações imperialistas, e estava fundada no modo de produção escravista de produção, no qual se diferenciava na medida em que a circularidade do processo de produção e apropriação do valor se esgotava na relação

externa-interna e nos requisitos que essa relação recolocava como pressupostos do processo de produção. Dessa forma, a “região” do café se homogeneizava internamente e se diferenciava do Nordeste açucareiro, na mesma medida em que esta região era excluída dos novos circuitos de produção e apropriação do valor gerado pelo café (OLIVEIRA, 1981).

Ao mesmo tempo que o Nordeste “açucareiro” tinha seu crescimento contido por causa da simbiose dialética da constituição de outra “região” com o capital internacional, outro Nordeste (algodoeiro-pecuário) surgia, submetido e reiterado pelas mesmas leis de determinação de sua relação com o capital internacional (OLIVEIRA, 1981).

Nesse sentido, o Nordeste “algodoeiro-pecuário” submeteu o “velho” Nordeste açucareiro às formas burguesas de produção e apropriação do valor, e permaneceu inalterado até os anos 50 do século XX. A submissão fez retroagir o movimento da reprodução do capital e das relações de produção no “Nordeste” açucareiro, no qual esta parte da região adotou, como condição de sobrevivência, leis de reprodução que eram próprias do “Nordeste” algodoeiro-pecuário. Assim, por causa da reiteração da “região” exportadora do café por meio da política de valorização e do surgimento do “Nordeste” algodoeiro-pecuário, o Nordeste açucareiro recriou internamente os mecanismos de uma acumulação primitiva, marcadas pelas relações pré-capitalistas, como o “cambão” (OLIVEIRA, 1981).

Contudo, na “região” do café, as leis de reprodução do capital e das relações de produção tiveram um destino distinto a partir da emergência do processo de industrialização na década de 1930.

A conversão da “região” do café em “região” da indústria começa a redefinir a própria divisão regional do trabalho em todo o conjunto nacional. Seu papel nessa divisão regional do trabalho no que respeita à “região” Nordeste passa a ser de um lado, sistematicamente, a reserva do exército industrial de reserva [...]; por outro lado, os diferenciais da taxa de lucros começa a drenar o capital que ainda se formava no Nordeste; e ainda sob outro aspecto, a mudança da política econômica que se centrava agora na viabilização da reprodução do capital industrial, favorecendo sistematicamente uma taxa de câmbio subestimada, ao mesmo tempo que elevava *nacionalmente* as taxas alfandegárias para proteção da indústria de transformação, deu lugar a um mecanismo de triangulação das trocas de mercadorias Nordeste-Exterior-Centro-Sul-Nordeste que deprimia a taxa de realização do valor das mercadorias produzidas no

Nordeste, inviabilizando ainda mais a reprodução do capital na região nordestina (OLIVEIRA, 1981, p. 37)

Para Oliveira (1981), as contradições da reprodução do capital e das relações de produção, que corresponderam à redefinição da divisão regional do trabalho, começaram a aparecer como o conflito entre duas “regiões”, uma que estava em crescimento e a outra que estava em estagnação.

Segundo Francisco de Oliveira, o desenvolvimento regional desigual podia ser entendido a partir da luta de classes. A estrutura de classes no Nordeste era diferente da que existia no Centro-Sul, pois enquanto nesta região o desenvolvimento capitalista criou uma estrutura social diferenciada e polarizada, marcada pela presença dos interesses da classe empresarial industrial, no Nordeste a burguesia industrial foi incapaz de provocar transformações estruturais que estabelecessem novas formas de produção e valor<sup>29</sup>. Esta situação também foi percebida por meio das relações de trabalho no Nordeste, visto que neste momento a região manteve formas de trabalho semicompulsório (OLIVEIRA, 1981).

Portanto, com a divisão regional do trabalho e o processo de integração nacional após os anos 1930, sobretudo na década de 1950, a divisão regional do trabalho deixou a região Centro-Sul como a responsável por impor seu comando e suas mercadorias às regiões mais atrasadas (OLIVEIRA, 1981), ou seja, à região Nordeste que permanecia arcaica nas suas relações de produção. Além disso, Francisco de Oliveira salientou que foi no contexto de diferenciação de regiões que emergiu o planejamento regional para o Nordeste e a Sudene para amenizar as disparidades regionais.

---

<sup>29</sup> A incapacidade da burguesia industrial no Nordeste de transformar a estrutura social e produtiva da região estava relacionada ao fato de que o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) mantinha formas de acumulação não capitalísticas (OLIVEIRA, 1981).

### 3.7 Os principais aspectos do processo de integração após a década de 1930

A expansão capitalista no Brasil ocorreu pós-1930. Este período correspondeu ao momento que São Paulo se tornou o grande centro industrial do país, devido algumas características específicas como: a expansão da plantação de café e as mudanças nas relações de produção, isto é, quando a legislação trabalhista modificou as relações entre o trabalho e o capital (CANO, 1998; OLIVEIRA, 2013).

Segundo Francisco de Oliveira, o desenvolvimento industrial em São Paulo significou para a economia brasileira uma divisão regional do trabalho, em que as economias regionais que antes existiam e tinham suas relações moldadas pelo exterior passaram a se articular em torno da região Centro-Sul, de modo que o capitalismo nacional se tornava unificado.

O desenvolvimento industrial da “região” de São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar *uma divisão regional do trabalho nacional*, em substituição ao “arquipélago” de economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo pelas suas relações com o exterior. Derrocaram-se as barreiras alfandegárias existentes entre os Estados, na rota das transformações operadas pela Revolução de 1930, pois existiam na forma de um Imposto de Consumo sobre todas as mercadorias produzidas no país, e aboliu-se a capacidade que detinha cada Estado de legislar sobre comércio exterior. Estava-se, em verdade, em presença da implantação de um projeto de estado nacional unificado, em sua forma política, que recobria a realidade de uma expansão capitalista que *tendia* a ser hegemônica; voltada agora para uma produção de valor cuja realização era sobretudo de caráter interno, podia a mesma impor ao conjunto do território nacional o seu equivalente geral: essa imposição do equivalente geral criava o espaço econômico capitalista nacional unificado (OLIVEIRA, 1981, p. 74-75).

Assim sendo, a expansão do sistema capitalista de produção na economia brasileira correspondeu ao movimento de destruição de outras regiões. O Centro-Sul destruiu para concentrar e centralizar o capital. A concentração foi o resultado da quebra das barreiras inter-regionais e da melhoria no sistema de transportes, que facilitou a circulação de mercadorias produzidas no Centro-Sul para outras áreas. A

centralização, no entanto, correspondeu à exportação de capitais das regiões mais atrasadas para as áreas relativamente mais avançadas.

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. O resultado é que, em sua etapa inicial, a quebra das barreiras inter-regionais, a expansão do sistema de transportes facilitando a circulação *nacional* das mercadorias, produzidas agora no centro de gravidade da expansão do sistema, são em si mesmas tantas outras formas do movimento de concentração; e a exportação de capitais das “regiões” em estagnação são a forma do movimento de centralização. Aparentemente, pois, sucede de início uma destruição das economias “regionais”, mas essa destruição não é senão uma das formas da expansão do sistema *em escala nacional* (OLIVEIRA, 1981, p. 75-76).

Contudo, o processo de destruição agravou as disparidades regionais. A região em expansão e com maior produtividade do trabalho destruiu a região em atraso. Consequentemente, esta situação resultou em um maior poder de acumulação na região com maior produtividade do trabalho. Contudo, isto não significava que a região em atraso estava estagnada, mas que a nova forma de crescimento do capital que estabelecia sua lei (OLIVEIRA, 1981).

As relações entre o Centro-Sul e o Nordeste (açucareiro têxtil e algodoeiro-pecuário) começaram por meio da destruição dos capitais no Nordeste. Ou seja, nesta região, as fábricas iniciaram um processo de fechamento, dado que não conseguiam competir em preço e qualidade com a região de maior produtividade do trabalho. No Nordeste, as formas anteriores de reprodução do capital foram ultrapassadas e destruídas pela nova forma de reprodução do capital na região em expansão por causa do caráter cumulativo resultante dos aumentos de produtividade do trabalho. Assim, ocorria a imposição do equivalente geral, pois na troca de valores iguais ganhava quem tinha maior produtividade do trabalho. Contudo, este movimento não era apenas econômico, mas social, pois estava ligado ao movimento na estrutura de poder e à captura do Estado pela nova coligação de forças (a classe burguesa industrial) (OLIVEIRA, 1981).

Assim, a partir da análise de Francisco de Oliveira é possível inferir que as disparidades regionais correspondem, portanto, às diferenças nos níveis de acumulação e de reprodução do capital entre o Nordeste e o Centro-Sul.

Segundo Oliveira, as disparidades regionais são, concretamente, o sinal do movimento diferencial de acumulação entre o Nordeste e o Centro-Sul. A destruição ou fechamento de fábricas e a invasão de produtos agrícolas do Centro-Sul a ritmos de acumulação diferenciais implicavam, no final, no predomínio das mercadorias do Centro-Sul sobre as outras regiões, particularmente o Nordeste (OLIVEIRA, 1981).

Portanto, o Nordeste enquanto região de um país subdesenvolvido e bastante desigual faz parte do ornitorrinco. Essas diferenças podem ser notadas dentro do próprio Nordeste, isto é, quando a área litorânea tratou de criar sua própria periferia no semiárido. Além disso, essas desigualdades também podem ser verificadas entre a região Nordeste e as outras regiões do país, como o Centro-Sul. O Nordeste, enquanto uma região pobre que concentra a maior parte da população do país, contribuiu para alavancar o processo de acumulação na região relativamente mais desenvolvida, por meio do seu contingente de mão de obra, a agricultura de subsistência, a estrutura agrária concentrada etc. Contudo, a comparação do ornitorrinco em nível regional não significa a ocultação de que este não esteja presente no Centro-Sul, uma região relativamente mais desenvolvida que o Nordeste.

### **3.8 Os impasses da Sudene: uma reflexão crítica**

A Sudene<sup>30</sup>, que surgiu com o objetivo de superar o atraso da região Nordeste por meio da industrialização, pode ser entendida à luz da análise de

---

<sup>30</sup> No momento de criação da Sudene, os diferentes grupos sociais da região, do governo federal e estaduais estiveram preocupados com os problemas da apropriação do excedente econômico produzido no Nordeste que ia para o Centro-Sul e com o aprofundamento dos conflitos sociais e políticos na região. As massas camponesas deixaram de se adequar às soluções de estilo oligárquico e por causa disso, os grupos dominantes no Nordeste e o governo Federal decidiram agir politicamente para controlar as tensões. A Sudene foi uma das soluções para o agravamento desses problemas (IANNI, 1971). “É indiscutível que a Sudene resultou de um conjunto complexo e heterogêneo de problemas econômicos e sócio-políticos, bem como da atuação deliberada e sistemática de políticos e economistas. Podemos lembrar aqui, novamente, alguns dos problemas com os quais se defrontava a sociedade do Nordeste, na época de criação da Sudene: a seca de 1958, a sistemática evasão da renda produzida na região; a conveniência de transformar em mercado efetivo o mercado potencial para manufaturados disponível no Nordeste; a necessidade de aumentar a eficácia e estender o âmbito das atividades agropecuárias (pela irrigação, reforma agrária, colonização, assistência técnica etc.) com a finalidade de aumentar a oferta de alimentos nos centros urbanos em rápida expansão; a hipótese de que o incentivo governamental à industrialização poderia

Francisco de Oliveira. Este autor, ao contrário de Celso Furtado, compreendeu que a questão regional não seria resolvida no capitalismo, visto que este modo de produção aprofundava as disparidades regionais.

Segundo Francisco de Oliveira, as disparidades regionais só podiam ser resolvidas no socialismo. Nesse sentido, percebeu que o modelo de ação da Sudene sob as bases do “modo de produção capitalista” correspondeu ao aprofundamento do capitalismo no Brasil e das disparidades regionais, pois segundo Oliveira, a Sudene não tinha uma proposta socializante.

As proposições da SUDENE evitam, por um lado, o ataque frontal às condições e reprodução da economia agrária nordestina, deslocando o eixo do problema para uma suposta inviabilidade da economia da zona semiárida; o que se estava flanqueando com isso, era, na verdade, o conflito agrário; colocam o problema da economia açucareira nordestina como uma questão de inadequação entre recursos naturais de boa qualidade e uma divisão *técnica* inadequada do trabalho, saltando outra vez sobre o caráter de conflito que estava no âmago da reprodução da economia açucareira; abordam o problema das migrações de nordestinos para o Centro-Sul, seja do lado da inadequação da economia da zona semiárida, seja do lado de um falso conflito entre migrantes nordestinos e classe trabalhadora do Centro-Sul, evitando falar do agravamento do conflito de classes no próprio centro da acumulação capitalista; enfatizam o “inchamento” das cidades litorâneas e o subemprego, evitando ter que refletir sobre a natureza desses movimentos da força de trabalho, cuja pedra de toque é a redivisão regional do trabalho em escala nacional, comandada pela industrialização do Centro-Sul (OLIVEIRA, 1981, p. 118).

Assim, no entendimento de Francisco de Oliveira, a SUDENE, que buscou superar o atraso do Nordeste por meio da industrialização, contribuiu para que a miséria na região permanecesse, pois grande parte da indústria que se instalou no Nordeste proveio de capitais e empresas do Centro-Sul.

---

dinamizar o conjunto do subsistema econômico nordestino e absorver excedentes de mão de obra; a derrota eleitoral do governo federal, nas eleições estaduais de 1958, em Pernambuco e na Bahia; a transformação das “sociedades de plantadores” em “ligas camponesas”, a partir de 1955; a ameaça (efetiva ou ilusória de uma revolução camponesa, a exemplo da que ocorrera em Cuba, em 1956-59)” (IANNI, 1971, p. 656).

A captura do Estado no Nordeste pela oligarquia agrária algodoeira-pecuária, sob a forma de intervenção do DNOCS: parafraseando Lênin, dirige o “ataque frontal” contra o “elo mais fraco da cadeia”, exatamente aquele que permitia a *confluência* de todas as forças sociais, classes populares, burguesia industrial regional, burguesia internacional-associada do Centro-Sul e classes populares do próprio Centro-Sul. Todas essas forças sociais estavam interessadas em “descapturar” o Estado no Nordeste, mas por razões completamente diferentes. As proposições da SUDENE para “descapturar” esse Estado leva, porém, necessariamente à sua captura pela burguesia internacional-associada do Centro-Sul, por meio das formas que propõe *para a reinversão do excedente captado pelo Estado em capital* (OLIVEIRA, 1981, p.118).

A captura do Nordeste pelo capital monopolista ganhou maior definição quando foi inserido, no texto da lei do Primeiro Plano Diretor, o mecanismo de dedução do imposto de renda para as empresas que aplicavam esta dedução em investimentos industriais no Nordeste. E segundo, quando a SUDENE, por meio de regulamentação (que nunca foi implementada) buscou transformar a dedução do imposto de renda em um fundo de acumulação global, que podia ser utilizado em projetos industriais (OLIVEIRA, 1981).

É possível dizer que a Sudene enquanto instituição sofreu um ponto de inflexão com o Golpe Militar de 1964. Nesse momento, o clima de tensão e conflito social já não ocorria em nível regional, mas em nível nacional. O rompimento do regime democrático fez com que a Sudene enquanto aparelho federal do governo entrasse em concordância com os desígnios da nova ordem. A crise de 1964 funde todos os elementos do conflito de classes, tanto a nível regional quanto nacional; na verdade, *é apenas* pelo agravamento das tensões no coração da própria região que comandava o processo de expansão capitalista e pela forma que tomou, de uma intervenção aberta das Forças Armadas, que o conflito de classes no Nordeste também se resolve – advertindo-se, desde logo, que o termo “resolução” é empregado aqui em seu sentido dialético -; e por consequência, que o direcionamento do processo de planejamento regional assume sua forma definitiva. [...] A SUDENE pós-64 é muito mais o resultado da forma de resolução do conflito de classes em escala nacional do que regional (OLIVEIRA, 1981, p. 124-125).

Além disso, Francisco de Oliveira (1981) criticou a SUDENE porque esta buscou promover o desenvolvimento econômico do Nordeste com a industrialização,

por meio do mecanismo 34/18<sup>31</sup> - que incentivou a maior parte da entrada de capitais do Centro-Sul no Nordeste - e do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR).

Para Oliveira (2009), a adoção do mecanismo 34/18 e do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), como mecanismos de financiamento das inversões industriais nos serviços e na agricultura, contribuíram com a manutenção da pobreza no Nordeste. Dessa forma, segundo Oliveira (1981), a SUDENE por meio do mecanismo de incentivos fiscais, isto é, o 34/18, colaborou com a expansão do capitalismo monopolista em outras regiões do país, particularmente o Nordeste. Segundo Oliveira (1981, p. 125):

A SUDENE anuncia, por ironia da História, por meio especialmente do mecanismo de incentivos fiscais conhecidos como 34/18, uma das formas de financiamento da expansão monopolista no Brasil pós-64. Não é por acaso, mas por uma exigência das leis de reprodução do capitalismo monopolista, que a “invenção” do 34/18 é copiada para propiciar a expansão monopolista em outras “regiões” e setores da atividade econômica em escala nacional: os incentivos foram primeiramente estendidos à Amazônia, logo em seguida à pesca, ao reflorestamento, ao turismo. Foram estendidos, sob outras formas, ao financiamento das exportações, ao financiamento da “obsolescência programada”, enfim, a um conjunto de atividades, que expressam na verdade a transformação do conjunto da riqueza nacional em pressupostos da reprodução do capital; e a aceleração da imbricação Estado-burguesia internacional-associada é anunciada também, até certo ponto, pela SUDENE. A SUDENE é, neste sentido, um aviso prévio do Estado autoritário, da exacerbação da fusão Estado-burguesia, da dissolução da ambigüidade Estado-burguesia, a tal ponto que um se confunde com o outro, e os limites de Estado e sociedade civil parecem borrar-se completamente.

Portanto, a Sudene foi capturada pelo capital monopolista e, em razão disto, não amenizou as desigualdades regionais (OLIVEIRA, 1981). Dessa maneira, a

---

<sup>31</sup> “O artigo 34 da lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961, abria a possibilidade para pessoas jurídicas e de capital 100% nacional deduzirem até 50% na declaração do imposto de renda, desde que a importância deduzida fosse destinada ao investimento em indústria considerada, pela Sudene, de interesse ao desenvolvimento da região. Este foi o passo inicial de uma política de incentivos fiscais à industrialização, que pouco tempo depois vai sofrer mais outra alteração, condicionada pelos imperativos econômicos e políticos do período. A lei nº 4.239, em seu artigo 18, instituída em 27 de junho de 1963, altera a anterior em dois pontos: os incentivos também poderiam ser aplicados às atividades agrícolas e o incentivo não se restringia mais ao capital 100% nacional, podendo ser utilizado por empresas de capital estrangeiro” (COSTA, 2016, p. 72).

SUDENE não conseguiu cumprir com o seu objetivo econômico e social, ou seja, de romper com o atraso, a desigualdade e a pobreza no Nordeste.

## 4. CRÍTICAS SOBRE A QUESTÃO REGIONAL NA ANÁLISE DO AUTOR WILSON CANO

### 4. 1 Nota inicial

O entendimento sobre a natureza dos desequilíbrios regionais também foi objeto de investigação pelo autor Wilson Cano. Ao contrário de vários estudiosos da questão regional no Brasil, que entenderam que a principal causa do atraso do Nordeste eram as secas e a concentração industrial em São Paulo, Cano compreendeu que o problema dos desequilíbrios regionais deveria ser entendido a partir das próprias raízes históricas de cada região (CANO, 2007).

Na verdade, a maior debilidade do desenvolvimento das demais regiões brasileiras teve suas raízes em processos históricos distintos da ruptura 1929-1933, antes, portanto, da integração do mercado nacional e da instauração do próprio processo de industrialização que se deu a partir daquele momento (CANO, 2011, p. 147).

Para Cano (2007), a discussão feita por alguns autores, como Celso Furtado, sobre a questão regional, possui alguns equívocos e mitos que obscurecem o correto entendimento da questão política do tema. Ao discutir sobre a questão regional, Cano (2007) mostrou que os equívocos cometidos pelos estudiosos do tema escondiam o problema do acentuado grau de pobreza que atingia, em grande medida, a região Nordeste. Dessa forma, Cano realizou algumas críticas ao assunto.

a) o mito de tomar como paradigma do “desenvolvimento” as regiões industrializadas como São Paulo, e advogar, para as regiões mais pobres do país, uma política de industrialização como meio de eliminar o atraso, as disparidades, o desemprego e o subemprego. A industrialização seria, enfim, o mecanismo redentor do sofrimento regional; b) a forma com que se tem escamoteado a questão agrária e o problema das migrações rurais, pela alegação de que “existe muita terra inculta a desbravar no país” e, portanto, não temos com que nos preocupar com nosso “excedente populacional”. Bastaria, segundo os arautos da “grandeza nacional”, encaminhar os migrantes para os vastos “espaços vazios” a serem desbravados e colonizados; c) o mito de que a “felicidade” (o desenvolvimento) de São Paulo se deve à “desgraça” (o subdesenvolvimento) da periferia nacional. Ou seja: o de que a economia de São Paulo se desenvolveu e continua se expandindo, em boa parte, à custa do restante do Brasil, de quem extrai excedente; d) o equívoco de se pensar que, apenas mediante

um sistema de planejamento regional, se possa obter a panaceia para o atraso regional (CANO, 2007, p. 27).

Para Cano (2011), não era válida a justificativa de Celso Furtado, por exemplo, de que São Paulo cresceu e se industrializou às custas da região Nordeste, pois as razões históricas do sucesso de São Paulo deveriam ser buscadas na sua agricultura altamente capitalizada pelo café. Assim, segundo Cano foram as terras férteis, as ferrovias, os bancos e a imigração que ofereceram as condições para que a economia paulista se diversificasse e avançasse posteriormente nas relações capitalistas de produção (CANO, 2011).

Cumprir destacar que com a crise do café nos anos de 1897 a 1908 ocorreu a separação de parte das terras do café nas áreas mais velhas e improdutivas. Esta separação permitiu o surgimento de uma agricultura produtora de alimentos que libertou ainda mais a acumulação, pois as divisas não eram gastas com a importação de alimentos simples (CANO, 1998).

Dessa maneira, foram criadas as condições para que a região alcançasse uma acumulação capitalista diversificada, não só em café, mas em estradas de ferro, bancos, indústria, comércio, eletricidade e outros. Portanto, a expansão cafeeira contribuiu com a formação de indústrias na região de São Paulo. Esta formação foi possível graças aos lucros dos fazendeiros que eram investidos no setor industrial e em outros segmentos do complexo. Nesse sentido, o capital cafeeiro se desdobrou em várias faces, e de 1886 a 1913 a indústria surgiu em São Paulo (CANO, 1998).

Altas margens de lucro no auge cafeeiro e moderadas na crise (decorrentes da alta produtividade das zonas pioneiras) permitiram alta taxa de inversão na indústria, superando largamente a do restante da nação. Em 1900 compreendia 13% da população nacional e em 1907 abarcava 16% da produção industrial, cifra que saltaria para 31% em 1919 e para 45% em 1939 (CANO, 1998, p.60).

Por volta de 1920 – momento que correspondeu à aceleração do capitalismo monopolista internacional – a reabertura do comércio externo e os altos lucros acumulados durante a guerra contribuíram com o avanço da acumulação industrial em São Paulo frente às demais regiões do país (CANO, 1998).

Entretanto, o Nordeste, ao contrário de São Paulo, não conseguiu modernizar sua estrutura produtiva, dado que a região possuía fracas condições para

se desenvolver por causa da baixa disponibilidade de terras férteis, da baixa produtividade, da mão de obra escrava etc. (CANO, 1998).

Nesse sentido, com o processo de integração a partir da crise de 1929, as regiões relativamente mais atrasadas, que possuíam relações capitalistas de produção pouco desenvolvidas, não conseguiram competir no processo de industrialização. Em certas áreas persistiu o comando do capital mercantil, que bloqueava o progresso e reforçava o atraso. Além disso, para Cano (1998), antes mesmo da Crise de 1929, São Paulo, ao contrário das outras regiões, já reunia condições para se desenvolver e concentrava parte da indústria do país. Assim, a partir da crise de 1929, a região integrava a economia nacional e a periferia já não podia seguir os mesmos passos que São Paulo.

Assim sendo, neste capítulo são retomadas de forma sucinta as ideias gerais da discussão do autor Wilson Cano sobre as razões da concentração industrial em São Paulo, com o objetivo de entender os elementos que explicam o sucesso paulista frente às demais regiões do país. Posteriormente, é realizado um entendimento, como foco principal deste capítulo, sobre as críticas que o autor teceu às ideias discutidas por Celso Furtado sobre a questão regional. Este capítulo contém duas seções que tratam dos seguintes temas: i) O café e o desenvolvimento capitalista em São Paulo; ii) O controverso entendimento sobre a questão regional.

#### **4.2 O café e o desenvolvimento capitalista em São Paulo**

A economia cafeeira em São Paulo, ao contrário das outras economias regionais do país, passou por importantes transformações nas relações de produção. Segundo Cano (1998), em São Paulo os investimentos lucrativos nas plantações de café, a alta produtividade e a disponibilidade de terras férteis contribuíram com a acumulação de capital e provocaram a necessidade de resolver o problema da mão de obra por meio da imigração.

Segundo Cano, alguns componentes contribuíram com a expansão da região de São Paulo, como: a agricultura produtora de alimentos; a atividade industrial que produzia equipamentos para o café; as ferrovias; o sistema bancário; o comércio de exportação e importações; o desenvolvimento da infraestrutura e a presença do

Governo Federal. Além destes componentes, algumas variáveis, como o movimento migratório; a disponibilidade de terras; os saldos da balança comercial com o exterior e com o resto do país; o capital externo; as políticas tarifária, monetária, de câmbio e as políticas de defesa e valorização do café também foram importantes nessa tarefa (CANO, 1998).

A expansão cafeeira também contribuiu com a formação de indústrias na região de São Paulo. O surgimento do capital industrial ocorreu no período de 1881 a 1894. Essa formação foi possível graças aos lucros dos fazendeiros que eram investidos no setor industrial, principalmente nas fases de declínio das plantações (CANO, 1998). Segundo Cano, a economia do café tendia a se dar de forma cíclica, pois nas fases de crescimento dos plantios parte dos recursos disponíveis eram investidos nas plantações. Porém, nas fases de declínio, quando os preços baixavam, eram criadas as condições para que parte do lucro do negócio do café fosse investido em outros segmentos do complexo, como os bancos, as indústrias, as usinas etc. (CANO, 1998).

Outro fator que contribuiu com o desenvolvimento de São Paulo foi a agricultura. Segundo Cano, este setor também contava com certo avanço tecnológico, além das terras disponíveis e a abundante oferta de força de trabalho.

Esse setor da economia paulista passava por extraordinária dinâmica de crescimento não apenas do café mas também de outros alimentos e matérias-primas. A fronteira agrícola do estado de São Paulo havia sido alargada e seu desbravamento nos anos da década de 1920 em direção à região noroeste permitiria, na década seguinte, nova e extraordinária expansão (CANO, 2007, p. 160).

Além disso, com a expansão do ritmo de acumulação de capital no café e o aumento dos plantios, a cafeicultura paulista, particularmente no “Oeste Paulista”, exigiu a solução para o problema da mão de obra que se encontrava estagnada. A solução foi possível porque a região contou com algumas condições favoráveis que permitiram a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado. Contudo, enquanto São Paulo passava pelo processo de transição, outras regiões como o Vale do Paraíba e a economia açucareira do Nordeste não apresentavam condições similares (CANO, 1998).

As altas margens de lucro da cafeicultura paulista, a alta produtividade e a grande disponibilidade de suas terras, imprimindo alto ritmo na acumulação de capital do café, pela expansão dos plantios, exigiram radical solução ao problema da mão de obra escrava, cujo estoque, em São Paulo, permanecia praticamente estancado durante os últimos quinze anos da escravidão. Resolvido esse problema pela imigração, e, dadas as condições da demanda externa do café, a acumulação cafeeira não mais contaria com esse freio. Não se entenda, com isso, que é a escassez de mão de obra a causa da abolição, e sim, o processo de acumulação de capital (CANO, 1998, p. 30).

Dessa maneira, regiões como o Vale do Paraíba e o Nordeste enfrentaram situações distintas. No caso do Vale do Paraíba, a escassez de terras e sua crescente exaustão resultaram em um custo mais alto de inversão e em baixa produtividade física. Além disso, o aumento do preço do escravo resultou na diminuição das margens de lucro e no estancamento da economia (CANO, 1998).

No caso do Nordeste a falta de disponibilidade de terras férteis para o uso de outras atividades que não fosse a açucareira fez com que a transição do trabalho escravo para o trabalho livre ocorresse de maneira mais formal do que efetiva, o que contribuiu para que seus efeitos fossem menos dinâmicos na região, comparada com São Paulo em termos da constituição e expansão de um mercado de bens de consumo corrente (CANO, 1998).

Dessa forma, antes da Crise de 1929, São Paulo concentrava parte da indústria (37,5%), contava com uma estrutura diversificada, uma agricultura adiantada e com relações capitalistas de produção avançadas. O café permitiu que o processo de acumulação de capital ocorresse durante todo o período antes da crise de 1930. Essa situação foi possível por causa do alto nível de renda gerado pelo café e porque este era o principal elemento da dinâmica de acumulação que determinava, no período, a capacidade para importar da economia brasileira (CANO, 1998).

Com a Crise de 1929, a economia paulista teve que buscar sua recuperação, que ocorreu mediante o avanço, a modernização e a ampliação de suas bases produtivas. Contudo, ao contrário de São Paulo, o desenvolvimento era fraco na periferia nacional. Assim, para Cano, estes eram os dois aspectos fundamentais que explicariam o problema das desigualdades em termos regionais (CANO, 1998).

Além disso, com a crise de 1929, São Paulo integrou a economia nacional e por isso, a “periferia não mais poderia ‘percorrer iguais caminhos’ percorridos por

São Paulo; [...] não teria mais sentido pensar [...] em uma industrialização ‘autônoma’ na periferia nacional” (CANO, 1998, p. 50).

De acordo com Cano, a integração da economia nacional permitiu o aumento do comércio inter-regional para todas as regiões brasileiras, afetando positivamente a renda e o emprego em São Paulo – estado mais atingido pela Crise de 1929 – e nos outros estados cafeeiros por causa da política de sustentação da economia cafeeira e dos efeitos da integração do mercado interno. Além disso, os outros estados periféricos não-cafeeiros também foram beneficiados, pois a integração permitiu que estas áreas retomassem o crescimento com as exportações para o mercado interno (CANO, 1998).

Contudo, a integração provocou também efeitos de estímulo, inibição e destruição. Ao se integrar o mercado, com ausência de barreiras protecionistas, foi possível ganhar na competição de determinados produtos. Nesse caso, participar do mercado nacional aberto significava também abrir o mercado regional. O capital industrial instalado, principalmente em São Paulo, era o principal elemento dominante do novo padrão de acumulação e da propagação desses efeitos (CANO, 1998).

Os efeitos de estímulo ocorriam por causa: a) da demanda anteriormente satisfeita por importações do exterior que passaria a ser cativa à indústria nacional; b) da expansão da demanda urbana (regional e/ou nacional) que se daria pela dinâmica do processo de recuperação e crescimento. Em ambos os casos, os bens podiam ser primários ou industriais, matérias-primas ou bens finais. Assim, desde que o grau de proteção tarifária fosse apropriado, não ocorreriam desestímulos, a não ser que surgissem produtos substituíveis na região com maior concentração industrial. Podiam ser, também, bens similares aos produzidos no “polo”, desde que a região tivesse melhores recursos naturais; menores custos de transportes; salários mais baixos não compensados por diferenciais regionais de produtividade, ou por um processo artificial que diminuía os custos de investimentos e produção por causa de uma política de industrialização (CANO, 1998).

Os efeitos de inibição ou bloqueio podiam atingir: a) os bens industriais que atenderiam à demanda regional e que poderiam ser vendidos para o restante do mercado nacional; b) os bens ainda não produzidos na região, mas que poderiam passar a ser demandados pela própria região e pelo restante do mercado nacional.

Tais efeitos ocorriam por causa de barreiras à entrada e por causa da preexistência de unidades produtivas sediadas no “polo”. As barreiras podiam ser as plantas com grandes economias de escala, plantas com grande requisito de capital, plantas planejadas para funcionar à escala do mercado nacional, plantas com importante capacidade ociosa planejada etc. (CANO, 1998).

Os efeitos de destruição ocorreram nos três primeiros momentos da integração do mercado nacional. O primeiro (1930-1950) correspondeu ao momento que a industrialização era restringida e terminou antes que a reabertura maior do comércio exterior proporcionasse a retomada das importações de bens de capital, que permitiria o reequipamento de muitas indústrias de bens de consumo não-durável, particularmente na Região Centro-Sul. O segundo (1951-62) correspondeu ao fim da etapa da industrialização restringida e a instalação da industrialização pesada. O terceiro iniciou-se a partir da crise de (1962), quando o caráter da dominância sofreu marcada alteração. Os dois primeiros momentos corresponderam ao processo de integração com dominação do mercado nacional pelo capital industrial sediado no polo; já o terceiro momento foi contido pelo Decreto n. 19.739, que proibia a importação de máquinas para esse setor (CANO, 1998).

Portanto, a década de 1920 correspondeu ao surgimento de uma industrialização restringida. Até os anos 1920, a integração do mercado nacional era pequena, e o padrão de acumulação de capital possibilitava alto coeficiente de importações e a instalação de algumas indústrias de bens de consumo não-durável. Somente a partir de 1933 foi possível pensar em um processo de industrialização na economia brasileira. A economia nacional se recuperou da crise e o movimento de acumulação industrial passou a ser o principal determinante da economia. Dessa maneira, a demanda por bens de consumo era abastecida por produção local ou por importações do exterior. Contudo, a partir da segunda metade do século XX, apenas a indústria paulista apresentava dinâmica de crescimento maior que de sua demanda específica<sup>32</sup>. Isso a obrigava procurar mercados exteriores, por causa de seu alto ritmo

---

<sup>32</sup> De acordo com Cano (1998), a demanda específica era a demanda restrita à um determinado espaço – no caso, o estado de São Paulo e outros locais próximos – e as brechas provocadas pelo grau de protecionismo e de competitividade que alguns produtos contavam em relação a similares estrangeiros.

de crescimento por volta de 1905 e 1914 e durante a primeira metade da década de 1920 (CANO, 1998).

A partir de 1920 ocorreu no Brasil o avanço dos investimentos diretos estrangeiros no setor industrial. Estes investimentos ocorreram principalmente em São Paulo, de modo que a estrutura industrial foi completada e a capacidade de conquista do mercado nacional foi ampliada.

A Crise de 1929 e sua recuperação provocariam o deslocamento do eixo dinâmico da acumulação, do setor agroexportador para o industrial. Desarticulado o comércio exterior, isso causaria forte reversão no abastecimento interno: as restrições às importações forçariam a periferia nacional a importar, agora, produtos manufaturados de São Paulo; este, por sua vez, deveria, crescentemente, importar matérias-primas e alimentos de outros estados. Passava-se, portanto, a integrar o mercado nacional sob o predomínio de São Paulo. À periferia nada mais restava do que se ajustar a uma função complementar da economia de São Paulo, embora mantendo ainda sua antiga dependência do exterior, mediante suas exportações tradicionais (CANO, 1998, p. 61).

Portanto, de acordo com Cano, as condições econômicas ao final da década de 1920 estiveram amadurecidas para pressionar a sociedade brasileira, tanto para superar a crise (cafeeira e industrial) quanto para aprofundar os caminhos do desenvolvimento industrial no país. A crise internacional não foi o elemento fundamental para colocar em marcha a ruptura e a transformação do padrão de acumulação, mas reforçou um processo que já estava em execução, servindo para aprofundar os desequilíbrios regionais.

#### **4.3 O controverso entendimento sobre a questão regional**

O correto entendimento sobre a questão regional deve considerar, antes de tudo, que a periferia nacional teve um desenvolvimento histórico duplamente problemático. Por um lado, uma débil integração primário-exportadora ao mercado internacional, exceto o café, provocando menor crescimento e difusão. Por outro lado, relações capitalistas de produção pouco desenvolvidas (CANO, 1998).

As regiões mais atrasadas, com relações capitalistas de produção pouco desenvolvidas, como o Nordeste, não conseguiram competir no processo de industrialização. O capital nacional não acelerou e modernizou suas estruturas de

produção, mas sim, invadiu de maneira marginal o espaço do capital mercantil e conviveu pacificamente com este. Em algumas regiões persistiu um espaço comandado pelo capital mercantil, o que serviu para bloquear o progresso e reforçar o atraso. Com a industrialização pesada, o capital mercantil não tinha porte quantitativo nem contava com articulações financeiras regionais que permitiam a metamorfose em capital industrial e a participação decisiva no processo de acumulação (CANO, 1998).

Nesse caso, o capital mercantil também explicaria o atraso periférico de algumas regiões. Para Cano, a presença do capital mercantil em algumas áreas reforçou o atraso de algumas economias por meio da agricultura tradicional e da estrutura agrária arcaica (CANO, 1998).

Esse capital mercantil, que representa a maior parcela da classe dominante da periferia nacional, necessita manter sob seu cativeiro aquele “espaço” antes referido. Ora, ocorre que parte importante desse espaço está justamente representada pela agricultura tradicional e pela retrógrada estrutura fundiária regional. O capital mercantil, portanto, para preservar sua titular fração de classe, tem de exercer o pleno domínio desse espaço, significando isso a manutenção do atraso rural, dos arcaicos canais e formas de intermediação comercial e financeira e, mais grave, dificultar sobremodo o acesso à terra ao pequeno e médio produtor (CANO, 1998, p. 259).

Portanto, o problema dos desequilíbrios regionais é resultado do próprio processo histórico de desenvolvimento de cada região. Dessa forma, a resposta para o atraso da região Nordeste deve ser buscada nas suas particularidades históricas. O atraso da região foi reforçado e aprofundado após a crise de 1929 por causa do avanço das relações capitalistas de produção e dos diferenciais de ritmo de crescimento em São Paulo, comparado às demais regiões do país. É nesse sentido que Wilson Cano teceu algumas críticas ao autor Celso Furtado, por este preconizar que o desenvolvimento industrial na região Centro-Sul foi a causa responsável pelo atraso da região Nordeste. Dessa forma, a seguir são analisados os equívocos cometidos com a questão regional, segundo Cano, no que diz respeito ao conceito centro-periferia aplicado à dimensão regional e a criação de um centro autônomo manufatureiro no Nordeste. Em seguida são analisadas as críticas que Cano realizou sobre a questão regional.

### **4.3.1 A incorreta interpretação do conceito centro-periferia em nível regional**

Para Cano (2007), o problema da questão regional no Brasil ganhou destaque na discussão política nacional em fins da década de 1950. Durante este período, a questão regional recebeu influência da “Ciência Regional” e da Cepal, mas foi o pensamento desta última que prevaleceu e ampliou o nível de conscientização para o tema. Cano, ao analisar a aplicação da concepção centro-periferia à dimensão regional, percebeu que os pressupostos da Cepal quando aplicados à problemática inter-regional de uma nação eram parcialmente inadequados.

Embora parcialmente inadequada, se aplicados seus pressupostos à problemática inter-regional de uma nação, ampliou o nível de conscientização política para o tema. Seu principal problema teórico, no que se refere às tentativas de aplica-lo à dimensão regional de uma nação, consiste em que a concepção “centro-periferia” só é válida quando aplicada ao relacionamento entre Estados-nações, e não entre regiões de uma mesma nação, em que a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizadas por medidas de política cambial, tarifária e outras, salvo as relacionadas às políticas de incentivos regionais. As regiões, quando muito, guardam marcadas diversidades culturais e históricas, além das decorrentes de suas estruturas econômicas diferenciadas (CANO, 2007, p.21).

Dessa maneira, a crítica de Cano consistiu em mostrar que a tentativa de aplicar a concepção “centro-periferia” à dimensão regional de uma nação só era válida quando aplicada entre Estados-nações e não entre regiões de uma mesma nação que possuem marcadas diferenças culturais e históricas, bem como estruturas econômicas diferenciadas.

### **4.3.2 O projeto industrializante do GTDN: a expansão do sistema capitalista para o Nordeste**

Cano considerou que o documento do GTDN cometeu o erro de tentar transplantar para a região Nordeste uma política de industrialização, em certa medida, orientada pela substituição regional de importações. Dessa maneira, a proposta

contida no GTDN tinha como principal objetivo criar na região um centro autônomo de expansão manufatureira (CANO, 2007).

Um dos equívocos foi tentar, ainda que parcialmente, transplantar para o marco regional uma política cepalina de substituição de importações referida ao marco nacional, tentando compensar, precariamente, mediante incentivos fiscais, a inexistência de fronteiras políticas regionais lastreadas por dispositivos alfandegários ou fiscais protecionistas (CANO, 2007, p. 24).

Para Cano (2007), as políticas de industrialização regional buscaram realizar uma política de substituição de importações em nível regional por meio da implantação da moderna indústria com capitais de fora. Estes capitais eram basicamente de São Paulo e incentivaram cerca de 50% dos investimentos no Norte e Nordeste. Contudo, o tipo de indústria que se instalou nessas regiões – material de transporte, material elétrico e químico – não tinha relação com a população de baixa renda, pois não solucionava o problema do emprego e muito menos da concentração da renda.

Em suma, as políticas de industrialização regional acabaram por apoiar a implantação da moderna indústria comandada por capitais de fora, basicamente do que frutificou em São Paulo, de onde se originaram cerca de 50% dos investimentos incentivados no Norte e no Nordeste. Em ambas as regiões, entre 1968 e 1972, os capitais locais atingiram menos de 1,0% do total. Mais ainda, o tipo de indústria que ali se instalou pouco tem a ver com a massa populacional de baixa renda que lá predomina: os principais segmentos implantados foram de material de transporte, material elétrico e químico, não solucionando o problema do emprego, e muito menos o da concentração da renda (CANO, 2007, p. 25).

Além disso, para Cano, o documento do GTDN deveria ter percebido que desde a década de 1930, a acumulação de capital comandada por São Paulo já integrava o mercado nacional, condicionando-o a uma complementaridade inter-regional ajustada às necessidades ditadas pela acumulação do centro dominante, não existindo possibilidade de criar no Nordeste um “Centro Autônomo (Regional) de Expansão Manufatureira” (CANO, 2007).

Portanto, é nesse sentido que para Cano, a proposta contida no documento do GTDN de tentar criar um centro autônomo manufatureiro no Nordeste era inválida,

pois os capitais eram de fora e as indústrias instaladas na região eram incompatíveis com os níveis de vida da população.

### **4.3.3 A industrialização como solução para o problema das disparidades regionais**

A solução para o problema das disparidades regionais tinha como proposta a industrialização de outras regiões brasileiras. Contudo, para Cano (2007), esta solução não era válida, pois era preciso considerar que vários países (ou regiões) que se industrializaram contaram, no passado, com expressiva agricultura, como é o caso de São Paulo, e por isso conseguiram diversificar sua estrutura produtiva. Dessa forma, São Paulo diversificou sua agricultura comercial produtora de alimentos e ofereceu extraordinário lastro a seu desenvolvimento industrial.

Aqueles que assim argumentam esquecem-se de que vários países (ou regiões) industrializados contaram, no passado, com expressiva agricultura. Esse foi o caso de São Paulo: nos primórdios de sua industrialização, diversificou notavelmente sua agricultura comercial produtora de alimentos dando extraordinário lastro a seu desenvolvimento industrial. Se eliminado o cômputo da produção cafeeira de São Paulo e do Brasil em 1919, o restante da produção da lavoura paulista perfazia cerca de 24% do restante da produção da lavoura do país (CANO, 1977, p. 65 *apud* CANO, 2007, p. 28).

A agricultura na região de São Paulo contou com diversificação e intensificação de capital no campo, o que permitiu que a industrialização paulista não acontecesse em uma situação agrícola atrasada e serviu de base para o desenvolvimento industrial na região. A indústria, como setor diretamente produtivo e a industrialização tiveram impacto sobre o emprego e trouxeram repercussões no setor terciário funcional e moderno, ampliando o mercado de trabalho urbano. Entretanto, a ampliação do mercado de trabalho urbano aumentou a “pobreza metropolitana” por causa da concentração de capital e das migrações rurais oriundas de regiões mais atrasadas. Além disso, mesmo com a industrialização, a distribuição da renda não foi resolvida em São Paulo, o que não difere os problemas econômicos e sociais desta região dos problemas do Nordeste (CANO, 2007).

Portanto, de acordo com Cano, a diversificação e modernização da agricultura comercial produtora de alimentos deu importante lastro ao desenvolvimento industrial em São Paulo, de modo que, quando a industrialização ocorreu, a estrutura agrária e agrícola já não era atrasada na região. Assim, a possibilidade de industrializar as outras regiões do país para resolver o problema das disparidades regionais não era a melhor solução, pois era preciso considerar que regiões como São Paulo conseguiram diversificar sua estrutura produtiva porque contaram previamente com expressiva agricultura (café).

#### **4.3.4 A proposta de colonização agrícola nos espaços “vazios” das terras úmidas**

Para Cano (2007), a ocupação de terras por meio da colonização do excedente populacional do Nordeste<sup>33</sup> em outras áreas do país, não era a solução mais plausível para o problema da estrutura agrária altamente concentrada. Segundo Cano (2007) considerar essa proposta de ação era desconhecer a realidade agrária nacional e ocultar o verdadeiro problema da reforma agrária, visto que muitos dos espaços “vazios”, na realidade, se encontravam ocupados não por homens trabalhando, mas, em sua maioria, pelo capital especulativo.

Isto poderia parecer equívoco ao leigo, bastando para isso que consultasse o “mapeamento” nacional de terras utilizadas com cultivos e pastagens e constasse o imenso vazio que de fato existe. Entretanto, tal vazio está ocupado, não por homens trabalhando a terra, mas, em sua maior parte, pelo capital especulativo. Tomados os anos de 1972 a 1976 na Região Norte do país, a área agrícola de domínio privado – seja na forma de propriedade ou simplesmente de posse – aumentou em 75% da área total cadastrada em 1972; no que se refere ao uso, a

---

<sup>33</sup> A contradição da possibilidade de um projeto de colonização para o excedente populacional e o que realmente se tinha realizado, isto é, a tomada de propriedade pelo capital, resultou em conflitos entre posseiros e grileiros. “Essa contradição entre o explicitado – colonização para o ‘excedente populacional’ – e o efetivamente realizado – tomada da propriedade pelo capital – gerou incrível quantidade de conflitos entre posseiros e grileiros, muitos deles com mortes. Para que se tenha uma ideia do que foi a intensidade especulativa em terras no período, basta lembrar que entre 1974 e 1976 o preço de venda de terras na Região Norte aumentou cerca de 150% no Acre e 180% no Amazonas, enquanto os índices oficiais de correção monetária do país cresciam cerca de 50% (Graziano da Silva, 1979 *apud* Cano, 2007, p. 30). Tal fenômeno, como a literatura específica mostrou, não se restringiu apenas àquela região. Também em São Paulo, no Rio Grande do Sul ou no Maranhão a terra obteve preços elevadíssimos, fazendo que a relação renda da terra/preço da terra atingisse níveis nunca imaginados no país, oscilando em torno de apenas 5% anuais entre 1972 e 1976” (CANO, 2007, p. 30).

área destinada à extração vegetal aumentou 108%, a de cultura, 46%, a de pecuária, 35% e a quantidade de terras totalmente inexploradas aumentou 70% (CANO, 2007, p. 29).

O problema estava relacionado com a estrutura fundiária do país extremamente concentrada nas mãos dos grandes proprietários de terras e do capital. Por causa disso, os argumentos acerca da distribuição de terras no país, que eram praticados até mesmo pelos setores progressistas da sociedade, eram equivocados (CANO, 2007).

Assim, a reforma agrária se tornou problemática diante da penetração do capitalismo e do capital especulativo financeiro no campo. Para Cano (2007), a possibilidade de uma reforma agrária pacífica para amenizar o problema da fome de muitas populações foi historicamente perdida.

Dessa forma, a penetração do capitalismo e do capital financeiro na estrutura fundiária contribuiu com a inviabilização da reforma agrária e tornou impossível a redistribuição de terras para a população no combate à fome. É nesse sentido que Cano percebeu o equívoco da proposta de Celso Furtado sobre o projeto de colonização do excedente populacional do Nordeste para outras áreas do país.

#### **4.3.5 O falso imperialismo interno de uma Nação**

Para Cano (2007), não é possível afirmar a existência de um imperialismo interno em uma Nação, pois o verdadeiro problema seria a concentração automática de capital. Ou seja, um “Centro Dominante” concentraria o capital e imprimiria a dinâmica do processo de acumulação em outras áreas.

Nos marcos internos de uma nação, sem fronteiras políticas e alfandegárias internas, esse problema se torna complexo e não se pode apontar um suposto “imperialismo interno” sem precisar seus termos. Mas há que se entender que o verdadeiro problema do chamado “imperialismo interno” é o da concentração automática de capital, mediante a concorrência capitalista que se processa em forma livre, em um espaço econômico nacional internalizado, onde os interesses privados de maior porte não são efetivamente regionais. Há, em síntese, a concentração em um Centro Dominante, que imprime os rumos decisivos do processo de acumulação de capital à escala nacional (CANO, 2007, p. 31).

Explicando por meio de um dos ângulos da questão, Cano mostrou que o mercado internacional, por muito tempo, foi responsável por taxar os preços de alguns produtos, como o algodão, o açúcar etc. Estes preços internacionais serviam de parâmetro para a fixação de seus similares em cada país produtor (desenvolvido ou subdesenvolvido). O sistema tarifário podia criar margens de proteção para defender as “indústrias nacionais” estabelecendo sobrepreços em relação aos níveis internacionais. Entretanto, as tarifas alfandegárias nunca podiam dar cobertura a todos os produtos nacionais e sempre existiam margens suficientes para que o comércio internacional funcionasse (CANO, 2007).

Cano exemplificou esta situação mostrando que, ainda que o Norte produzisse algodão com alta produtividade, baixo custo e com preço inferior ao praticado no mercado internacional, as próprias estruturas internas de comercialização se encarregariam de fixar o preço interno do algodão em níveis correlatos com o do mercado interno. O resultado seria o mesmo, porém danoso para o Norte, se seu algodão fosse de baixa produtividade e alto custo: seu preço no mercado interno proporcionaria baixas margens de lucro (CANO, 2007).

Portanto, Cano tentou mostrar que, quanto mais uma economia fosse internacionalizada e o mercado nacional se encontrasse integrado, a sujeição via sistema de preços “ajustados” se tornaria decisiva. A situação era diferente em uma economia com alto grau de protecionismo e de pequeno grau de abertura (CANO, 2007).

Posto isso, cumpre destacar os quatro argumentos do mito do imperialismo sanguessuga: a) o de que houve vazão de recursos monetários líquidos pelo sistema bancário; b) que a periferia gerou divisas que alimentavam as importações de São Paulo; c) o de que, por meio de diferenciais de taxas de câmbio, de tarifas e de preços, houve uma transferência de renda da periferia para São Paulo; d) e que São Paulo cresceu, pelo menos em parte, à custa do excedente periférico (CANO, 2007).

Dessa forma, com base em Cano, os quatro argumentos que atestaram a existência de um “imperialismo paulista” são resumidos a seguir.

O primeiro argumento considerou que São Paulo, por meio do sistema bancário, recebeu recursos líquidos da periferia nacional. Para Cano, este argumento era simples e não resistia a um exame das estatísticas do movimento bancário

nacional, que mostrava que as relações “empréstimos/depósitos” na periferia nacional eram mais altos do que as verificadas para São Paulo. Dessa forma, para Cano, aqueles que criticaram o “imperialismo paulista” deveriam argumentar se não estaria o capital financeiro sediado em São Paulo à busca de aplicações mais rentáveis na periferia? (CANO, 2007).

Cano apontou ainda que, desde 1950 o sistema financeiro nacional se restringiu a quase todos os serviços de bancos comerciais e que São Paulo, nesse período, já possuía mais da metade da produção industrial do país, que posteriormente foi reforçada pelas inversões do Programa de Metas com a instalação da indústria pesada. Após esse período, o sistema financeiro tornou-se mais complexo e novas instituições, como os bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de financiamento, assim como novos papéis financeiros passaram a irrigar o mercado brasileiro de capitais (CANO, 2007).

O segundo argumento considerou que a periferia nacional tinha saldo positivo em seu comércio com o exterior, e que São Paulo, por meio disso, financiava seu *déficit*. A compensação ocorria mediante o comércio inter-regional, em que a periferia tinha persistente *déficit* em suas contas com São Paulo. Entretanto, segundo Cano, esse argumento deveria ser qualificado no tempo e no espaço, pois as estatísticas de comércio exterior mostravam que, entre 1900 e 1950, salvo erro oficial, o saldo do comércio de São Paulo com o exterior foi superavitário. Até essa data, São Paulo já detinha 48% da indústria nacional. Entre 1951 e 1970, aquela participação saltou para 58%. Dessa maneira, era difícil acreditar que a diferença entre 58 e 48% se devia a alterações do sinal do saldo da balança comercial de São Paulo com o exterior (CANO, 2007).

Cano apontou que, em oito desses vinte anos, os saldos com o exterior, tanto de São Paulo quanto do “Restante do Brasil”, foram deficitários nos anos de 1951, 1952, 1954, 1957, 1959, 1962 e 1963, e superavitários em 1953. Demonstrou ainda que, em 1955, São Paulo foi deficitário em proporção seis vezes maior do que o *superávit* da periferia e por isso não foi totalmente financiado por esta. Já em 1956, o *déficit* paulista correspondeu à três quartos do *superávit* periférico. No ano de 1958, o pequeno *superávit* da periferia não foi capaz de financiar o *déficit* paulista. Nos anos de 1970, o *déficit* foi cerca de duas vezes maior que o *superávit* da periferia. Assim,

nos dois anos que se pôde pensar em um “financiamento periférico”, o *superávit* periférico foi pequeno. Além disso, grande parte do *déficit* de São Paulo no período 1956-61 referiu-se a importações sem cobertura cambial, sob amparo da Instrução n. 113 da SUMOC, que não tinha porque ser coberto com eventuais saldos periféricos (CANO, 2007).

O terceiro argumento discutiu sobre os efeitos do comércio exterior e inter-regional, que podiam provocar perdas ou ganhos em uma região. Segundo Cano (2007), isso se devia basicamente aos níveis da taxa cambial, ao nível interno e externo dos preços etc. Além disso, este terceiro argumento possuía três variantes.

A primeira variante considerou que produtividades regionais diferentes, com custos e preços diferentes poderiam provocar injustiças para certas regiões, ou seja, as de mais baixa produtividade, se mantivesse uma só taxa de câmbio para o país. A segunda variante afirmou que a periferia não industrializada pagaria altos preços pelos produtos industriais fabricados no Centro-Sul, fortemente protegidos por altas tarifas de importação. Para Cano, o argumento em certa medida fazia sentido, porém demonstrou que os efeitos deveriam recair sobre todos os consumidores nacionais e não apenas sobre os residentes na periferia pouco industrializada (CANO, 2007). De acordo com Cano existiam três formas de uma região não industrializada deixar de pagar pelos altos preços:

1) renunciar àquele consumo, não fabricando e não importando esses tipos de bens; 2) outra forma (desde que essa região seja um país) é abdicar da industrialização e importar os bens industriais, isentando seus habitantes do imposto de importação; ou 3) importar os produtos da região industrializada (o Sul, em relação ao Norte) isentos de impostos indiretos sobre a produção e/ou consumo. Note-se que, também neste caso, o Norte estaria abdicando de industrializar-se, por absoluta falta de competitividade. Como se vê, esse argumento – o dos altos preços – é incoerente com a maior parte das políticas de desenvolvimento regional, quase todas norteadas para a industrialização via “substituição regional de importações” (CANO, 2007, p.36).

A terceira variante afirmou que a transferência de renda, por causa da política cambial, favoreceu particularmente São Paulo. Contudo, Cano mostrou que o controle cambial mais rígido do pós-guerra ocorreu entre junho de 1947 e janeiro de 1953, quando a taxa cambial ficou praticamente “congelada”, dificultando as

exportações. Dessa última data a agosto de 1957, o sistema cambial funcionou com taxas múltiplas de exportação e importação, tornando-se menos oneroso aos exportadores. Em 1957 foi estabelecida a reforma cambial, que perdurou até março de 1961, diminuindo os diferenciais das taxas de câmbio de exportação e importação, com maior funcionamento do chamado mercado “livre”. Assim o pior período, que provocou prejuízo aos exportadores, foi entre junho de 1947 e janeiro de 1953, e isso se aplicava tanto aos exportadores nordestinos quanto aos do Centro-Sul (CANO, 2007).

O problema do comércio exterior e inter-regional se desdobrou em duas situações: uma que dizia respeito à diferença entre a taxa de câmbio de importação e a de exportação; e a outra, às diferenças entre os preços pagos pelos produtos industriais produzidos em São Paulo e consumidos pelo Nordeste, e os preços que esta região pagaria se pudesse importar do exterior com suas próprias divisas de exportação (CANO, 2007).

A segunda questão, que foi defendida por muitos autores, de que ocorreu transferência de recursos, podia ser encontrada no documento do GTDN, em que Celso Furtado analisou o setor externo nordestino no período de 1948-56; examinou o comportamento das exportações e importações do Nordeste, tanto do mercado externo quanto do mercado interno, bem como o movimento das taxas cambiais e dos preços por atacado (exclusive café) vigentes para o Brasil (CANO, 2007).

Dessa forma, ao fazer esta análise, Celso Furtado percebeu que ocorria uma deterioração dos termos de troca no comércio entre a região Nordeste e o Centro-Sul, e que a perda na relação de preços de intercâmbio não acontecia por causa de uma transferência de renda, mas em razão de uma baixa produtividade (CANO, 2007).

[...] O saldo de divisas resultantes do comércio com o exterior que era gasto com importações do Centro-Sul deteriorava-se, dado o comportamento da taxa cambial (de exportações), virtualmente “congelada” entre 1948 e 1952, e o índice de preços por atacado, que revelava elevação geral. Viu também que, a partir de 1953, quando taxa cambial era “descongelada”, a situação melhorava para o exportador nordestino (Brasil, 1967, p. 29). Fazendo o cálculo, Furtado estimou que, entre 1948 e 1956, teria havido uma “transferência de recursos” implícita, do Nordeste para o Centro-Sul, da ordem de 167 milhões de dólares (Brasil, 1967, p. 30) (CANO, 2007, p. 38).

Por fim, o quarto argumento do imperialismo sanguessuga afirmou que São Paulo cresceu por causa do excedente periférico. Entretanto, Cano afirmou que São Paulo desenvolveu sua indústria porque reuniu condições econômicas (agricultura, ferrovias, bancos etc.) desde fins do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Dessa forma, segundo Cano, São Paulo não realizou sua acumulação primitiva e implantou a indústria moderna à custa do excedente do Piauí, de Minas Gerais ou do Rio de Janeiro. De acordo com Cano, na década de 1920, São Paulo aumentou a concentração e a modernização da indústria produtora de bens salário. A partir daí, e principalmente após a “Crise de 1929”, plantou as condições para instalação de uma indústria produtora de bens de produção, que se consolidou durante a década de 1950. Dessa forma, a amplitude de seu próprio mercado deu-lhe atração e posterior concentração da indústria de bens de consumo durável e de capital. Esta situação, no entanto, ocorreu quando a economia paulista já tinha consolidado seu predomínio na dinâmica de acumulação à escala nacional (CANO, 2007).

Portanto, para Cano, a afirmação de que existia internamente em uma nação um imperialismo sanguessuga era um argumento inválido. Cano defendeu que São Paulo não foi o principal responsável pelo atraso do Nordeste e que, portanto, se uma determinada região ficou atrasada, isto foi por causa das suas próprias condições históricas.

#### **4.3.6 O planejamento como solução para o problema regional**

De acordo com Cano (2007), vários planos surgiram para tratar da questão regional por parte, tanto do governo federal e estadual, quanto por órgãos regionais de desenvolvimento. Contudo, do ponto de vista do “Planejamento Regional”, Cano criticou a quase ausência de coordenação em nível nacional.

Do ponto de vista do “Planejamento Regional”, uma crítica geral que se deve fazer é sobre a quase ausência de uma coordenação em nível nacional. Nem mesmo uma compatibilização regional em nível de projetos industriais incentivados foi feita: não se conta, até hoje, nem mesmo com um inventário completo de projetos. E, desse extremo que é a falta de coordenação e compatibilização em nível nacional, passa-se a outro, que foi a excessiva centralização federal de poder, nesses dezesseis anos. A multiplicidade de “programas especiais” em nível regional pulverizou os recursos dos grandes órgãos regionais de

desenvolvimento, diminuindo-lhes a capacidade de ação; a reforma tributária diminuiu sensivelmente o poder de decisão que os governos estaduais e municipais tinham sobre seu gasto público, tornando-os ainda seriamente comprometidos em suas finanças públicas (CANO, 2007, p. 43).

Segundo Cano, o planejamento regional consistiu apenas na política de atração de indústrias para as regiões, pois, mesmo que neste planejamento existiam metas como de assistência social, serviços públicos ou de amparo à agricultura, os resultados foram pequenos, como demonstraram as estatísticas que trataram de assuntos como saúde, educação, obras sanitárias, habitação, distribuição de terras etc. (CANO, 2007).

Este tipo de planejamento, para Cano (2007), apenas atacou o problema da concentração industrial nas grandes áreas urbanas por meio da Resolução n. 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico que, junto ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) tinha como objetivo promover a descentralização da indústria paulista para distribuir regionalmente a indústria e melhorar os níveis de qualidade de vida em São Paulo.

Mais recentemente, esse “centralismo-planificador” resolveu atacar o problema da concentração industrial nas grandes áreas urbanas, instituindo a Resolução n. 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico que, em consonância com o II PND, pretende desconcentrar o pólo paulista, “fortalecendo os do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Sul e Nordeste”. Além dessa aparente justificativa de desconcentrar São Paulo para “melhor” distribuir regionalmente a indústria, essa Resolução lança um segundo argumento que é o de melhorar os níveis da qualidade de vida em São Paulo. Quer dizer: as novas chaminés não poderão poluir mais São Paulo, podendo, entretanto, poluir outros centros, coisa aliás por demais praticada neste país. Tanto o expediente dessa Resolução quanto o de outras medidas semelhantes, com as quais se pretende descentralizar a indústria, constituem, na verdade, escamoteações para o problema em que se resume hoje o caos urbano: poluição do ar, da água, transportes, assistência e previdência social, habitação e outros. Porventura, o Rio de Janeiro, “beneficiado” pela Resolução n. 14, estará em condições de receber ainda mais poluição do que a que já tem? (CANO, 2007, p. 44).

Ainda segundo Cano (2007, p. 44):

Antes da instituição dessa Resolução e do Programa de Cidades Médias, promoveu-se no estado de São Paulo certa desconcentração industrial espontânea em direção aos grandes eixos rodoviários paulistas. Ela agravou os problemas de cidades como Piracicaba, Campinas, Jundiaí, São José dos Campos e outras, em que a qualidade de vida baixou consideravelmente: ganharam mais indústrias e mais empregos, mas também mais filas de transporte, menos água, escolas e hospitais, mais filas da Previdência Social, mais fumaça, e muito mais favelas... Transferiram-se não apenas indústrias, mas, em especial, novos problemas.

Dessa maneira, a tentativa de descentralizar a indústria paulista para outras regiões com a justificativa de que isso melhoraria a redistribuição regional da indústria e os níveis de qualidade de vida em São Paulo era um equívoco. As indústrias diminuíram, por exemplo, seus níveis de poluição na área paulista, mas passaram a poluir em outras regiões como o Nordeste e em outras cidades do interior de São Paulo.

Portanto, a partir de Cano foi possível entender que a resposta para o atraso e a pobreza da região Nordeste deve ser buscada nas particularidades históricas da própria região, isto é, na sua própria estrutura agrária, extremamente concentrada, no coronelismo, na agricultura etc., e que somente assim, é possível compreender também a natureza dos desequilíbrios regionais no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma revisão teórica e histórica, a presente pesquisa analisou a formação econômica do Brasil e as principais discussões sobre a questão regional com o objetivo de compreender os problemas que responderiam pelas causas do atraso e da perpetuação da pobreza na região Nordeste. Os principais autores que serviram de referência para o desenvolvimento desta pesquisa foram: Celso Furtado, Francisco de Oliveira e Wilson Cano.

O processo de formação econômica do Brasil iniciou-se no Nordeste por meio da colonização no século XVI. Nesta região, marcada pela atividade primário-exportadora do açúcar, estruturaram-se as raízes da dependência e do subdesenvolvimento do Nordeste (FURTADO, C, 1984).

Durante a fase que correspondeu ao período anterior à industrialização, a dependência do Nordeste em relação ao Centro-Sul manifestava-se, segundo Furtado, C (1981), por meio de um saldo positivo nas relações comerciais da região com o exterior. O saldo era despendido no Centro-Sul a um nível de preços relativos tanto mais alto quanto maior era a proteção que recebiam as indústrias que se instalavam no país. Além disso, parte dos capitais que se formavam no Nordeste eram enviados para o Centro-Sul, onde as oportunidades de investimento eram mais rentáveis. Dessa forma, a dependência da economia nordestina era comercial, mas o seu sistema produtivo operava com certo grau de autonomia.

A análise acadêmica e de política econômica para a solução dos problemas do Nordeste foram analisados antes de Celso Furtado. Na análise dos debates dos 50, realizado por Rômulo de Almeida, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pela Confederação Nacional da Indústria nos Seminários de 1959, ficam claras as raízes do problema do Nordeste. Nesses debates, as principais discussões versavam sobre temas como a necessidade de reforma agrária, a contenção da imigração, a industrialização, a formação de mão de obra, o financiamento e o problema das secas.

A partir do processo de desenvolvimento econômico dos últimos decênios do século XIX e a primeira metade do século XX, a dinâmica da sociedade brasileira subdesenvolvida aprofundou a desigualdade em nível inter-regional por meio da

reprodução do mesmo esquema da divisão internacional do trabalho, em que tudo girava em torno do mercado da região Centro-Sul. Quando esta região se industrializou, a relação de dependência entre o Nordeste e o Centro-Sul tendeu a se aprofundar. Para Furtado, C (1981), a nova dependência consistiu na subordinação à lógica da industrialização que abarcava o país e era comandada pelo Centro-Sul, transformando-se o Nordeste em um apêndice de um mercado dominado por consumidores de nível de renda mais elevado.

No país foi conformada uma espécie de subdesenvolvimento dentro de um subdesenvolvimento, que se manifesta a partir da existência de disparidades regionais. A manifestação das disparidades regionais pode ser percebida pelo fato de que no Nordeste, a pobreza e a concentração da renda são relativamente maiores do que na região Centro-Sul. Essa situação pode ser entendida a partir de fatores históricos anteriores ao “modo de produção capitalista” no Brasil. O Nordeste, com uma economia voltada para a exportação de produtos primários e com uma estrutura agrária altamente concentrada, tornou-se uma região atrasada, de modo a situação se agravou, ainda mais, após a década de 1930, quando ocorreu o processo de industrialização brasileiro.

Contudo, Cano não concorda com Celso Furtado de que houve “imperialismo sanguessuga”, isto é, que São Paulo cresceu às expensas do Nordeste. Pelo contrário, postulou que se o Nordeste ficou atrasado foi por causa das suas próprias condições históricas. Cano também discutiu sobre a reforma agrária, no sentido de que esta deveria ser feita mediante a modificação da estrutura agrária no Nordeste (litoral e interior) e não por meio da expansão da fronteira agrícola como considerou Celso Furtado.

Já Francisco de Oliveira entendeu o problema regional a partir de uma análise marxista, ou seja, compreendeu o problema por meio da contradição dialética entre classes sociais. Para o autor, o problema do Nordeste é algo próprio e intrínseco da dinâmica capitalista, que cria essas próprias disparidades, que se aprofundam ao longo do tempo. Dessa forma, para Francisco de Oliveira a solução para o problema das disparidades regionais seria por meio da modificação do modo de produção, ou seja, por meio do socialismo.

Portanto, em concordância com Furtado (1984), Oliveira (1981) e Cano (2000), as causas responsáveis pelo atraso do Nordeste devem ser buscadas nos fatores históricos-estruturais da região, a partir do processo de formação econômica do país. Assim, as raízes do subdesenvolvimento no Nordeste se formaram a partir da estrutura rígida da própria região em que se articulavam as condições históricas, políticas, econômicas e sociais. Entre os principais fatores histórico-estruturais que respondem pelo subdesenvolvimento do Nordeste destacam-se: a reprodução de atividades “pré-capitalistas”, a desigualdade na distribuição da terra e da renda, a concentração do poder associado à posse da terra e a consequente vulnerabilidade social sustentada na pobreza, exclusão social e nas afetações de fatores climáticos como as secas.

Nesse sentido, é na região Nordeste que transparecem com nitidez os problemas da formação brasileira. Assim, como nos ensinou Furtado, C (1981), que compreender os problemas do Nordeste e das disparidades regionais é de fundamental importância para o entendimento do subdesenvolvimento brasileiro, das falhas da nossa formação e, portanto, da miséria que atinge grande parte da população. Somente assim, o Brasil poderia superar o subdesenvolvimento, ou seja, assumir formas superiores de organização social em que o conjunto da coletividade se beneficiaria dos frutos do próprio trabalho.

A promoção de políticas públicas engajadas e comprometidas em garantir o bem-estar da população nordestina, assim como de estudos sobre a questão regional são de fundamental relevância para a busca de soluções que visem desobstruir os problemas de desigualdade, miséria e pobreza no país. Dessa maneira, em conformidade com Celso Furtado, é impossível pensar em desenvolvimento se as disparidades regionais ainda se manifestam com grande clareza dentro de uma nação. Nesse sentido, reconhece-se neste trabalho o importante papel que Celso Furtado exerceu no Nordeste por meio de seu diagnóstico e plano de ação para a região.

Dessa forma, a partir dessa discussão, o trabalho buscou fazer de forma resumida, em um quadro-síntese, as principais discussões sobre a questão regional. Os quadros foram elaborados a partir das referências utilizadas na construção da dissertação com o intuito de oferecer ao leitor um balanço das principais discussões.

Os quadros 1 e 2 foram elaborados com o objetivo de analisar as principais propostas de ação de Celso Furtado e dos Seminários de 1959 para o desenvolvimento do Nordeste.

O quadro 3 foi elaborado com a intenção de resumir as principais interpretações de Francisco de Oliveira sobre a questão regional e às análises e críticas que este autor realizou acerca da temática regional em Celso Furtado.

O quadro 4 corresponde às principais explicações e críticas de Cano sobre a questão regional em Celso Furtado e as interpretações deste autor acerca da questão regional.

<b>QUADRO 1 – Propostas de Celso Furtado no documento do GTDN</b>			
<b>Setores</b>	<b>Áreas de atuação</b>	<b>Propostas</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Infraestrutura e Fomento Agropecuário</b>	Aproveitamento dos solos e das águas na região semiárida.	Reformulação da política de aproveitamento dos solos e das águas no semiárido. Reconsideração das diretrizes da política federal de combate às secas por meio da criação de açudes; irrigação etc.	Deixar a região mais resistente ao impacto das secas.
	Reorganização da economia da região semiárida e abertura de frentes de colonização.	Reorganização da economia agropecuária do semiárido.	Deixar a região mais resistente ao impacto das secas. Abertura de frentes de colonização nos vales úmidos por meio do deslocamento de pessoas, que seriam assentadas no Maranhão e Goiás.

			Absorver o excedente populacional da região semiárida e produzir gêneros alimentícios para abastecer a região. Para isso a região tinha que se especializar na cultura de xerófilas e na pecuária, e reduzir o setor de subsistência.
	Aumentar a oferta de alimentos nos centros industriais.	Aumentar a produção de alimentos na região Nordeste, particularmente nos centros industriais.	Solucionar o problema da oferta de alimentos como forma de garantir o êxito da política de industrialização na região.
<b>Infraestrutura e Fomento Industrial</b>	Intensificação dos investimentos industriais.	Promover a industrialização no Nordeste. Criação de um "Centro Manufatureiro".	Absorver o excedente de mão de obra nas áreas em que os recursos de terras eram escassos.
	Solução para o problema da oferta de energia elétrica.	O fornecimento de energia elétrica que, por causa da CHESF, era importante para um plano de desenvolvimento na região.	Melhorar os custos de energia para as indústrias.
	Aproveitamento das conquistas tecnológicas recentes que podiam ser utilizadas em regiões que tinham características similares ao Nordeste.	Aproveitamento de alguns recursos naturais como: fontes eólicas e solar; utilização de filmes monomoleculares na proteção de lençóis d'água; criação artificial de chuvas etc.	Promover o desenvolvimento econômico da região.
<b>Assistência Técnica</b>	Assistência técnica aos governos estaduais.	Necessidade de cooperação dos governos estaduais para o sucesso de um plano de desenvolvimento econômico para a região por meio da assistência técnica aos governos estaduais.	Garantir a promoção do desenvolvimento econômico da região.

Fonte: GTDN (1967) – Elaboração própria

<b>QUADRO 2 - Propostas dos Seminários de 1959 (Volumes I e II)</b>			
<b>Setores</b>	<b>Áreas de atuação</b>	<b>Propostas</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Infraestrutura e Fomento Agropecuário</b>	Contribuições da tecnologia para os problemas do Nordeste.	Discussão sobre o papel da tecnologia no Nordeste por meio do conhecimento de fontes de energia e matérias-primas essenciais à industrialização.	Promover o desenvolvimento econômico do Nordeste por meio da industrialização.
	Utilização da energia solar para uso doméstico e industrial.	Aproveitamento da energia solar para indústria e usos domésticos, e de outros combustíveis em pequenas indústrias nordestinas para a produção de celulose de cana e sisal.	Aproveitamento dos recursos naturais da região, no sentido de promover o desenvolvimento econômico.
	Aproveitamento industrial das plantas xerófitas do Nordeste.	Fazer uso industrial de plantas xerófitas do Nordeste, como a faveleira; maniçoba; pinhão bravo; flor-de-cera; pereiro.	Por meio do uso industrial dessas plantas, o homem do sertão podia ter novos recursos e melhores condições de vida, evitar a erosão do solo e reflorestar o meio ambiente.
	Autossuficiência na produção de fertilizantes.	O Nordeste tinha necessidade de autossuficiência na produção de fertilizantes e as fábricas destes produtos com base em petróleo deveriam ser instaladas em Recife e Salvador.	Com a produção de fertilizantes era possível aumentar a produção agrícola, principalmente de gêneros alimentícios e influenciar a reestruturação industrial da região.
	Discussão sobre a expansão do mercado regional	Promover a reforma agrária e elaborar projetos bem estruturados que aproveitassem os recursos da região.	Acelerar o processo de desenvolvimento do Nordeste expandindo o mercado regional; Com a reforma agrária seria possível elevar a renda <i>per capita</i> dos lavradores e operários nordestinos e amenizar os desequilíbrios econômicos e sociais.

	Transformar a estrutura agrária do Nordeste.	Modificação da estrutura agrária e o planejamento coordenado da agricultura na indústria.	Promover o desenvolvimento econômico do Nordeste; fazer o uso social da terra e oferecer melhores condições de vida às populações rurais.
<b>Infraestrutura e Fomento Industrial</b>	Instalação da indústria siderúrgica; ferro e aço; e mecânica.	Implantação da indústria siderúrgica no Nordeste.	Promover o desenvolvimento econômico da região; Fazer com que a indústria fosse capaz de concorrer com as que existiam no país (na região Sul).
	Expandir as indústrias com base no aproveitamento de matérias-primas locais.	Instalação de indústrias que realizassem o aproveitamento da matéria-prima local, como fosfato, refratários, indústrias com base no óleo de dendê; aproveitamento das oleaginosas (babaçu); preparação de um projeto para fabricação de ácido sulfúrico e cimento a partir da gipsita.	Instalação de indústrias que fizessem o aproveitamento da matéria-prima local.
	Modernizar as indústrias tradicionais da região.	Melhorar os setores industriais do Nordeste por meio da política de reequipamento; das entidades oficiais; da formação da mão de obra etc.	Melhorar os setores industriais do Nordeste.
<b>Educação e formação e Assistência técnica</b>	Discussão sobre o papel da universidade pública no desenvolvimento econômico do Nordeste.	Levar formação para a população.	Colocar a serviço do desenvolvimento econômico do Nordeste as universidades públicas, de modo que o setor industrial e agrícola pudesse alcançar altas taxas de produtividade.
	Assessoramento técnico da indústria.	Promover o assessoramento técnico da indústria, por meio da	Contratar um técnico-projetista para assessorar

		criação de um escritório de Assistência Técnica à indústria e à suplementação de recursos.	cada uma das Federações da Indústria do Nordeste.
	Incentivar o espírito empresarial e preparar a mão de obra.	Os Governos Estaduais tinham que estabelecer serviços que dessem assistência aos migrantes e às empresas para que instalassem planos de treinamento; Realização do aproveitamento de escolas de engenharia, agronomia, economia, escolas técnicas, profissionais e artesanais, como forma de promover o entrosamento entre as mesmas e os planos de desenvolvimento do Nordeste, em cooperação com as empresas da região.	Promover o desenvolvimento econômico do Nordeste.
<b>Administração Pública e Financiamento</b>	Participação do Banco do Brasil nos problemas de financiamento do Nordeste.	O Banco do Brasil tinha que intensificar a assistência dada à produção rural; Implementar um regime de seguro em condições de oferecer cobertura aos riscos inerentes aos transportes; Participar de atividades que determinassem as características dos ciclos das safras no Nordeste.	Intensificar a assistência do Banco do Brasil à produção rural como forma de não faltar recursos na agricultura.
	Financiamento dos empreendimentos regionais.	Os bancos oficiais e os empreendimentos particulares tinham que realizar um estudo sobre o financiamento. Criação de bancos de investimento. Necessidade de planejamento para usar de forma eficiente a mão de obra. Transferências realizadas pelo governo federal em favor da região Nordeste tinham que ser feitas para corrigir a situação de marginalidade etc.	Garantir o financiamento dos empreendimentos realizados no Nordeste.

	Ação dos órgãos governamentais e das entidades particulares no Nordeste.	Realizar uma reorganização administrativa. Urgência de aprovar o projeto de Lei que instituía a Sudene. Intensificação e extensão às zonas que ainda não tinham sido atendidas pelos programas dos serviços do Sesi e Senai.	Possibilitar um melhor aproveitamento do potencial econômico no Nordeste e acelerar seu desenvolvimento econômico.
--	--	--	--

**Fonte: Confederação Nacional da Indústria/Seminários para o Desenvolvimento do Nordeste (1959) – Elaboração própria**

<b>QUADRO 3 - Críticas e interpretações de Francisco de Oliveira a partir da questão regional em Celso Furtado</b>		
	<b>Interpretação de Francisco de Oliveira sobre a questão regional</b>	<b>Crítica e interpretação de Francisco de Oliveira sobre a questão regional em Celso Furtado.</b>
	Desenvolvimento regional é desigual e combinado	Desenvolvimento regional é desigual, mas não é combinado (o setor moderno e o atrasado não possuem relações articuladas. Existe uma interdependência). O setor atrasado serve de obstáculo ao crescimento do setor moderno, pois não cria mercado interno e não consegue atender as necessidades da demanda de alimentos.
<b>Temática regional e a SUDENE</b>	A expansão do sistema capitalista de produção permitiu que o Centro-Sul destruísse outras regiões como o Nordeste para concentrar e centralizar o capital.	Por causa da industrialização no Centro-Sul; política cambial; fluxo de renda; arrecadação tributária e mudanças tecnológicas.
	Marxista:  Usou para explicar o atraso do Nordeste. O planejamento regional não era visto apenas pela alocação de recursos, mas pela observação conjunta dos fatores econômicos, políticos e sociais (luta de classes).	Desenvolvimentista:  Não interpretou a luta de classes. Explicou o atraso do NE por causa da resistência das velhas estruturas sociais às transformações.
	Aprofundou o capitalismo no Brasil e as disparidades regionais, pois não tinha uma proposta socializante, no qual a miséria permaneceu no Nordeste.	Amenizar o problema das disparidades regionais industrializando o Nordeste
<b>Solução para as disparidades regionais</b>	Socialismo: a questão regional não poderia ser resolvida no capitalismo, pois este modo de produção aprofunda ainda mais as contradições e as disparidades regionais.	Capitalismo: tinha proposta industrializante.

Fonte: OLIVEIRA (1981) – Elaboração própria

<b>QUADRO 4 – Críticas de Wilson Cano à questão regional em Celso Furtado</b>		
	<b>Críticas de Cano as análises de Celso Furtado sobre questão regional</b>	<b>A questão regional a partir da perspectiva de Celso Furtado</b>
<b>A incorreta interpretação do conceito centro-periferia em nível regional</b>	Aplicação da dimensão centro-periferia à dimensão regional de uma nação só é válida quando aplicada entre Estados-nações e não entre regiões de uma mesma nação que possuem diversidades culturais e históricas e estruturas econômicas diferenciadas.	Relação centro-periferia consiste na reprodução do esquema da divisão internacional do trabalho em que tudo se articulava em torno do mercado da região Centro-Sul, que era composto por um parque industrial, em que o Nordeste era reduzido à produção de matérias-primas e produtos tropicais para SP.
<b>O projeto industrializante do GTDN: a expansão do sistema capitalista para o Nordeste</b>	Erro de buscar transplantar para as regiões uma política cepalina de substituição regional de importações com o objetivo de criar na região um centro autônomo de expansão manufatureira. As políticas regionais de industrialização apoiaram a implantação da indústria por meio de capitais de fora, particularmente de São Paulo.	Intensificação dos investimentos industriais com o objetivo de criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira.
<b>A industrialização como solução para o problema das disparidades regionais</b>	Não é válida porque vários países ou regiões contaram no passado com expressiva agricultura no início de sua industrialização e diversificaram sua agricultura comercial produtora de alimentos, contribuindo, portanto, com seu desenvolvimento industrial.	Industrializar o Nordeste como forma de amenizar as disparidades regionais.
<b>A proposta de colonização agrícola nos espaços “vazios” das terras úmidas</b>	Escamoteação para o problema da reforma agrária. Os espaços vazios se encontram ocupados não por homens trabalhando, mas em sua maioria pelo capital especulativo.	Promover a colonização nas terras do Maranhão como forma de resolver o problema da oferta inadequada de alimentos.
<b>O falso imperialismo interno de uma nação</b>	Vazão de recursos monetários líquidos pelo sistema bancário; Periferia gerava divisas que alimentavam as importações de SP; Por meio de diferenciais de taxas de câmbio, de tarifas e de preços, existia uma transferência de renda da periferia para SP; São Paulo cresceu, pelo menos em parte, à custa do excedente periférico. (Não é possível dizer que existe um imperialismo interno em uma nação).	As divisas geradas pelas exportações nordestinas eram gastas na compra de manufaturados no Centro Sul.

<b>O planejamento como solução para o problema regional</b>	O planejamento regional consistiu na política de atração de indústrias para as regiões. Ausência de coordenação em nível nacional.	Implantação do planejamento regional com o objetivo de promover o desenvolvimento do Nordeste por meio da indústria.
---	--	--

**Fonte: CANO (2007); GTDN (1967) – Elaboração própria**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Sylvio Fróes. **Possíveis Contribuições do Nordeste**. In: *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento*. Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.
- BASTIDE, Roger. **Terra de contrastes**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.
- BORGES, Thomaz Pompeu Accioly. **Expansão do Mercado Regional**. *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento*. Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.
- BRASIL, GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Recife, SUDENE, 1967.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4 ed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Celso Furtado e a questão regional no Brasil**. Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 93-120, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970)**. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Furtado: A questão regional e a agricultura itinerante no Brasil**. Cadernos do Desenvolvimento vol. 5 (7), outubro, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas, SP: Editora: UNICAMP, 2011.
- CHAVES, Nelson. **Implantação da indústria siderúrgica; indústria de transformação do ferro e aço; indústria mecânica**. *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento*. Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.
- COHN, G. **Problemas da industrialização no século XX**. In: CARLOS, Guilherme Mota (Org.). *Brasil em perspectiva*. Editora: Difel. (s/d).
- DA COSTA, Milena Ribas. **O Estado e a SUDENE: trajetória do planejamento regional no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2016. (Tese de doutoramento).
- DA CUNHA, Euclides. **Os Sertões**: Campanha de Canudos. 37ªed. Rio de Janeiro: F. Alves; Brasil: 1995.

DE ANDRADE, Jader. **Criação e expansão de indústrias com base nas matérias-primas locais.** *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.

DE ARAÚJO, Tânia Bacelar; DOS SANTOS Valdeci Monteiro. **Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil.** *In: Celso Furtado e a formação econômica do Brasil: edição comemorativa dos 50 anos de publicação: 1959-2009 / Francisco da Silva Coelho, Rui Guilherme Granziera, projeto e organização. São Paulo: Atlas, 2009.*

DE CARVALHO, Walmir Augusto Teixeira. **Fibra e Celulose de Sisal aspectos tecnológicos.** *In: Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.

DE CASTRO, Josué. **Geografia da Fome.** Editora Brasiliense. 5ªed. Editora Brasiliense: São Paulo, 1957.

DE FREITAS, José Farani Pedreira. **Participação do Banco do Brasil nos Problemas de Financiamento do Nordeste.** *In: Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.

DE GASPAR, Diogo A. Nunes. **Ação dos órgãos governamentais e das entidades particulares que se voltam para o Nordeste.** *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.

DE MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio.** Editora Unesp. Campinas-SP, 2009.

DE OLIVEIRA, Américo Barbosa. **Desenvolvimento das indústrias de produtos alimentares.** *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.

DE OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflitos de classes.** 3 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado.** Boitempo Editorial, 2003.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco.** São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Depoimento na CPI sobre a Sudene (1978).** In: FURTADO, C. *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

\_\_\_\_\_. **Brasil: uma biografia não autorizada.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

DE SOUZA, Carlos Marques. **Assessoramento técnico da indústria.** *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.

DE SOUZA, Henrique Capper Alves. **Perspectivas e Limitações da Industrialização no Nordeste.** In: *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional.** In: *Celso Furtado e a formação econômica do Brasil: edição comemorativa dos 50 anos de publicação: 1959-2009 / Francisco da Silva Coelho, Rui Guilherme Granziera, projeto e organização.* São Paulo: Atlas, 2009.

DUQUE, José Guimarães. **Formas de Agricultura no Nordeste.** In: *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste.** Global Editora e Distribuidora Ltda, 2015.

FURTADO, André. **Rômulo Almeida (1914-88) e suas contribuições para o pensamento econômico regional brasileiro.** In: Szmrecsányi, Tamás & Coelho, Francisco da Silva (Orgs.). "Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo", São Paulo: Atlas, 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Editora: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Teoria política do desenvolvimento Econômico**. 5. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1975.

\_\_\_\_\_. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo. Editora Nacional, 1980.

\_\_\_\_\_. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, v. I, p. 12-19, dez. 1981.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 19. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1984.

\_\_\_\_\_. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Operação Nordeste**. In: FURTADO, C. *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

HOBBSAWM, Eric. J. **A era do capital: 1848-1875**. Editora Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2003.

IANNI, Octavio. **A origem política da Sudene**. Revista Mexicana de Sociologia, Vol. 33, Insular, 2015. nº 4 (Oct. – Dec.) pp. 647-659, 1971].

JURGENFELD, Vanessa Follmann. **Teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado: criatividade e contraposição a interpretações neoclássicas**. 2018. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP, 2018.

MAGALHÃES, Thamiris Laure. **Industrialização e subdesenvolvimento: da origem da indústria à industrialização pesada no Brasil**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia), UFVJM, Teófilo Otoni, 2016.

MENEZES, Djacir. **O outro Nordeste: ensaio sobre a evolução social e política do Nordeste da "Civilização do Couro" e suas implicações históricas nos problemas gerais**. Artenova, 1970.

NETO, Leonardo Guimarães Neto; BRANDÃO, Carlos Antônio. **A formação econômica do Brasil e a questão regional**. In: *Celso Furtado e a formação*

*econômica do Brasil: edição comemorativa dos 50 anos de publicação: 1959-2009 / Francisco da Silva Coelho, Rui Guilherme Granziera, projeto e organização. São Paulo: Atlas, 2009.*

NOVAIS, Paulo. **Promoção do espírito empresarial e preparo da mão de obra.** *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.

ONIGA, Teodoro. **Aproveitamento da Energia Solar para Fins Domésticos e Industriais.** In: *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.

PENIDO, Pedro Paulo. **O Papel da Universidade no Processo de Desenvolvimento Econômico.** In: *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.

PREBISCH, R. **Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais.** In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal.* Rio de Janeiro: Record, 2000.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas.** Editorial Norma, 2003.

RANGEL, Ignácio Mourão. **Financiamento dos empreendimentos regionais.** *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.

RIOS, José Artur. **Modificação da estrutura agrária.** *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento.* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. II Garanhuns, 1959.

ROCHA, Dom Jaime Vieira. **Sob os signos da Esperança e da responsabilidade social:** anais do I e II Encontros dos Bispos do Nordeste (Campina Grande, 1956| Natal, 1959). 2016.

ROSA, Jayme Santa. **Aproveitamento Industrial das Plantas Xerófitas do Nordeste.** In: *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão*

*de Estudos e Planejamento*. Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.

SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

TAKAKUSAKI, Date. **A Experiência do Japão na Operação Nordeste**. In: *Confederação Nacional da Indústria; Serviço Social da Indústria; Divisão de Estudos e Planejamento*. Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste: anais vol. I Garanhuns, 1959.