

# O Brasil de Celso Furtado e a operação nordeste

Regina Maria A. Fonseca Gadelha

**Como citar:** GADELHA, R. M. A. F. O Brasil de Celso Furtado e a operação nordeste. *In:* CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M. (org.) **Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 201-216 DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983--064-8.p201-216>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

# O BRASIL DE CELSO FURTADO E A OPERAÇÃO NORDESTE

*Regina Maria A. Fonseca Gadelha*<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Teremos que renunciar a ter uma política de desenvolvimento, da mesma forma que renunciamos, no fim do século passado, a ter uma política de industrialização? Devemos aceitar a crescente internacionalização dos circuitos monetários e financeiros com a conseqüente perda da autonomia de decisões? E isso numa fase em que o protecionismo dos países centrais se reafirma? Que conseqüências sociais se devem esperar de uma prolongada redução na criação de empregos? (FURTADO, 1982, p. 64).

Estas questões, formuladas há 24 anos, guardam toda a pertinência de sua atualidade e constituem o grande questionamento do presente. Por isso é importante discutir suas idéias sobre a dependência e as possibilidades de desenvolvimento de nosso país. Pretendo abordar aqui um tema que me é caro, a SUDENE, fundada em 1959 por Celso Furtado, e o diagnóstico do projeto emergencial, concebido na ocasião para o Nordeste, conhecido como *Operação Nordeste*. Infelizmente, sua brilhante trajetória e a influência que exerceu como formulador de políticas econômicas em nosso país, fundador e primeiro Superintendente da SUDENE ou como Ministro do Planejamento, foram interrompidas em 1964 pelo regime militar.

---

<sup>1</sup> Historiadora. Professora Titular do Departamento de Economia da FEA-PUC/SP.

Da formação humanista positiva do Direito à Economia, a trajetória intelectual e acadêmica de Celso Furtado indica estarmos diante de um dos grandes pensadores brasileiros do século XX. Técnico da CEPAL, atuou como colaborador de Raúl Prebisch e é considerado, com ele, um dos formuladores da teoria histórico-estruturalista cepalina. Concentrando seu pensamento na busca de alternativas para a superação do subdesenvolvimento do Brasil, Furtado teve vôo próprio. Questiona a validade da aplicação, na América Latina, das teorias elaboradas pelos economistas dos países centrais e prega a necessidade da formulação de novas teorias embasadas no conhecimento específico de nossa realidade, contribuindo assim para a formulação de um novo pensamento e maneira de resolver os problemas latino-americanos.

No Brasil, prega a superação da tradição econômica de enfoque neoclássico, demonstrando a eficácia do Planejamento Econômico para a solução dos problemas estruturais de longo prazo. Algo raro nos economistas brasileiros, chama atenção a coerência que manteve ao longo de cinquenta anos de intensa produção científica, onde, ao lado de análises econômicas pertinentes, desenvolve uma filosofia humanística, em que reafirma dever ser finalidade última do cientista econômico a capacidade de criar e desenvolver um instrumental de planificação, voltado para o desenvolvimento da nação, considerada como um todo. Nesse sentido, cabe ao economista a tarefa de criar as condições materiais necessárias para o desenvolvimento integral do homem, objeto que legitima sua intervenção. Porém, Furtado não confunde ‘desenvolvimento’ com mero ‘crescimento econômico’, de conteúdo estreitamente economicista. Recusa-se a aceitar a idéia de ‘*desenvolvimento*’ como mera *performance* internacional, dissociada das estruturas sociais do país. (FURTADO, 1978, p. 77-79). Daí a importância da interdisciplinaridade do enfoque histórico-estruturalista da CEPAL, teoria da qual jamais se afastou.

## 1 A SUDENE E A OPERAÇÃO NORDESTE

Homem de ação, Celso Furtado não se contentou em observar. Para ele, a Economia Política deve conter necessariamente uma filosofia para a ação. Escreve em *A pré-revolução brasileira*: “A análise dos processos econômico-sociais não tem outro objetivo senão produzir um guia para a ação.” (FURTADO, 1962, p 16).

Entende ser o desenvolvimento um meio que permite o alargamento das bases materiais da vida social e individual, condição essencial para a plenitude do desenvolvimento do ser humano. Daí a responsabilidade do Estado de um país periférico subdesenvolvido, pois se trata do único organismo com capacidade jurídica para intervir e abrir os caminhos necessários ao resgate dos cidadãos. Indicar os caminhos deste processo deveria ser o autêntico objetivo da ação econômica. (FURTADO, 1962, p. 20-21).

Entretanto, para atingir este fim, o Brasil dos anos cinquenta deveria preservar os frágeis caminhos da democracia, a fim de poder criar as condições para uma rápida e efetiva mudança de sua anacrônica estrutura, sobretudo a agrária. Sabemos, no entanto, que nem a democracia foi preservada, nem ocorreram as mudanças estruturais necessárias que apregoava. Considerava, com razão, o agravamento dos desequilíbrios regionais como uma conseqüência da falta de política nacional de desenvolvimento. (FURTADO, 1962, p. 103). Desde a publicação de *A pré-revolução brasileira* (1962) se aprofundaram as mazelas nacionais decorrentes das disparidades dos níveis de produtividade e de renda entre grupos demográficos da nação, aumentando a dependência externa e aprofundando as disparidades econômico-sociais e regionais através da injusta e imoral política de distribuição da renda. Em nossos dias, a temática do Nordeste, uma de suas constantes preocupações, parece ter voltado à moda na pauta dos discursos políticos. A fim de reverter o atraso econômico e social da região, prega-se de forma simplista a transposição das águas do rio São Francisco, como forma de resolver o problema social regional e das secas. Creio, por isso, ser pertinente, neste momento, o resgate das idéias menos conhecidas de Celso Furtado sobre o Nordeste e os problemas do sertão semi-árido, nas propostas que formulou.

De fato, este paraibano, nascido no semi-árido, não fugiu aos enfrentamentos de sua região. Sua experiência pessoal, que lhe ensinou ser o problema do Nordeste provocado não somente pelas secas periódicas, mas pelas estruturas da terra e de poder que permitiam aos proprietários dos latifúndios manterem seu domínio sobre os homens, encontraria respaldo nos estudos elaborados por engenheiros e técnicos agrônomos do antigo Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). A oportunidade de colocar suas idéias em execução surgiu quando, responsável pela Diretoria

de Estudos do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi chamado para sugerir soluções ao grave problema da seca de 1958, que se abatera sobre a região. Surgia assim a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 15 de dezembro de 1959 pelo Presidente Juscelino Kubistchek, órgão independente, dotado de verbas orçamentárias próprias e diretamente ligado à Presidência da República.

Entretanto, a fundação da SUDENE somente se tornou possível devido às pressões políticas e sociais regionais decorrentes de mais de uma década de seca, o que agitou as consciências de toda a sociedade brasileira. De fato, às secas de 1951 e 1952 sucedeu outra maior, em 1958, exigindo medidas drásticas por parte do governo federal. O país atravessava, então, a euforia desenvolvimentista dos anos JK, com a construção de uma nova capital no Planalto Central, no coração do longínquo Estado de Goiás. Segundo relata o próprio Celso Furtado, sua experiência de trabalhos técnicos efetuados para diversos governos o havia convencido de que simples reformas administrativas a nada conduziriam, se não fossem acompanhadas de efetiva reformulação de toda a política existente. Portanto, não se tratava de reformular o DNOCS, órgão sucessor da antiga Inspetoria de Secas (século XIX), criado em 1909. (FURTADO, 1962, p. 54-58).

Como indicava em 1971 o então Deputado Marcos Freire (líder da oposição na Câmara dos Deputados), em discurso de defesa da SUDENE proferido em 05 de maio de 1971, até a sua criação, a atuação do poder público no Nordeste se caracterizara por desordenação, corrupção e ineficiência. *'Desordenação'* devido à multiplicidade de órgãos federais atuando de forma descoordenada nos vários setores e retirando do Governo Federal a necessária unidade de ação administrativa. *'Corrupção'* através dos grupos políticos que monopolizavam e manipulavam verbas em seu próprio proveito. *'Ineficiência'* porque a atuação desses órgãos era feita segundo um enfoque superado, de preocupações engenheirísticas e hidráulicas, através da simples construção de estradas e de açudes, o que levou o próprio DNOCS ao descrédito.

Desde o golpe militar de 1964, a SUDENE idealizada por Celso Furtado começara a ser descaracterizada. O processo acelerou-se no período do governo do General Garrastazu Médicis e de seu superministro Delfim Netto. A partir do I PND, a SUDENE começou a sofrer progressivo esvaziamento orçamentário, fato agravado pelo desvio dos recursos de

incentivos fiscais da SUDENE, criados em 1961 e 1963 por Furtado, à frente do Ministério do Planejamento (Artigo 34, Lei 3.995, de 14 de dezembro de 1961 e artigo 18, Lei 4.239, de 27 de junho de 1963). O mecanismo do 34/18, entretanto, favoreceu a região, com transferência de recursos que, adicionados aos recursos próprios dos investidores e do sistema financeiro, permitiram a aprovação pela SUDENE, até 31 de dezembro de 1970, de 830 projetos de implantação e modernização de empresas industriais. Destes, 90 projetos se encontravam implantados e funcionando em 1970.<sup>2</sup>

Os quadros a seguir revelam o crescimento do PIB do Nordeste em decorrência da política desenvolvida pela SUDENE e os sucessivos cortes e desvios dos recursos acima mencionados.

Períodos	Taxas globais		Taxas 'per capita'	
	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste
1957/1961	7,0 %	4,2 %	3,9 %	2,0 %
1962/1966	3,6 %	5,2 %	0,6 %	2,9 %

QUADRO 1: Crescimento do PIB (%)

FONTE: Relatório SUDENE. In: FREIRE, M. 1974, p.7.

Anos	Recursos previstos (a)	Recursos recebidos (b)	% b/a
1966	144.460	119.737	82,8 %
1967	248.255	102.142	41,0 %
1968	348.480	147.409	42,0 %
1969	183.417	141.759	77,3 %
1970	218.748	123.922	56,7 %
TOTAL	1.143.360	634.969	55,53 %

QUADRO 2: Cortes nos recursos – (NCr\$ milhão)

FONTE: Relatório SUDENE. In: FREIRE, M. 1974, p.14.

<sup>2</sup> Câmara dos Deputados. FREIRE, Marcos. Dep. *Papel da Sudene na problemática do Nordeste*. Discurso proferido na sessão de 05 de maio de 1971. Brasília: Depto. Imprensa nacional, 1971. [Separata. 24 p.]; Idem. FREIRE, Marcos. *Oposição no Brasil, hoje*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

<b>Beneficiados</b>	<b>Antes 1964 (%)</b>	<b>1970 (%)</b>	<b>1971 (%)</b>
SUDENE	100,0	50,0	35,0
SUDAM	–	25,0	17,5
Pesca	–	15,0	10,5
Turismo	–	5,0	3,5
Reflorestamento	–	5,0	3,5
Transamazônia	–	-	30,0
	100,0	100,0	100,0

**QUADRO 3: Alterações do mecanismo de incentivos fiscais da SUDENE (Recursos do 34 e 18)**

FONTE: Relatório SUDENE. In: FREIRE, M. 1974, p.17.

<b>ANOS</b>	<b>%</b>
1965	14,7
1966	14,2
1967	10,0
1968	12,1
1969	9,1
1970	6,8

**QUADRO 4: Participação dos gastos da SUDENE nos investimentos públicos no Nordeste**

FONTE: Relatório SUDENE. In: FREIRE, M. 1974, p.16.

A SUDENE, pensada por Celso Furtado, deveria ter independência suficiente inclusive para poder mexer em toda a anacrônica estrutura regional, o que, sem dúvida, terminaria por atingir os interesses de poder secular dos ‘coronéis’ e chefes locais nordestinos que dominavam a região. Esclarece Furtado, em entrevista concedida ao Jornal *O Globo*, em 1979: A SUDENE não seria apenas mais um órgão técnico burocrata. “Concebemos uma SUDENE que pudesse se transformar num movimento para restaurar ao

Nordeste uma posição política que lhe garantisse algum peso dentro do país.” (FURTADO, 1979, p. 18) Era sua convicção que o Nordeste, como uma parte importante do Brasil, poderia existir a partir de seu próprio capital político. Entretanto, podia-se constatar que a região economicamente desaparecera no século XX, passando a viver dos pedidos de ajuda aos irmãos mais ricos. Para que a SUDENE se transformasse em órgão planejador e executivo forte, quando de sua fundação pensara em unir toda a região em torno de um Conselho executivo composto pelo Superintendente e os nove governadores dos Estados da região, todos legitimados por eleições democráticas e não transformados em meros funcionários nomeados pelo governo federal. O Superintendente era o representante direto do Presidente da República, a fim de poder colocar todos os problemas do Nordeste ao nível das prioridades nacionais. Entretanto, esta trajetória foi interrompida em 1964 e a SUDENE, esvaziada, desviara-se do caminho. Furtado é categórico ao se referir, na entrevista de 1979, às transformações sofridas pelo órgão. Afirma:

Transformaram, no entanto, o superintendente da SUDENE num funcionário do Ministério do Interior, subordinado ao ministro; isso não tem nada que ver com o que planejamos. *É preciso compreender que essa SUDENE é outra. A de 20 anos atrás representava um momento político brasileiro, uma forma de ver o Nordeste. A de hoje é outra forma de ver, num outro momento. Mas nem de longe pode lembrar a nossa SUDENE.* (FURTADO, 1979, p. 8, grifo nosso)<sup>3</sup>

Concentrado na construção da nova capital de Brasília, até 1958 Juscelino Kubistchek pouco fizera, durante seu governo, para atender às prementes necessidades do Nordeste e de outras regiões. A seca de 1958, entretanto, exigia medidas drásticas, obrigando-o a adotar nova postura, que favoreceu a boa acolhida que deu à exposição de Celso Furtado,

---

<sup>3</sup> Surgindo com fim específico e exclusivo de promover o desenvolvimento do Nordeste, em decorrência do golpe militar a SUDENE não teve apenas os seus recursos desviados e reduzidos em termos absolutos, mas ainda perdeu a capacidade de definir projetos e destinação dos recursos assinalados pelo I Plano Diretor e que deveriam beneficiar exclusivamente empresas de capital 100% nacional. Em decorrência, os recursos do 34/18, já escassos, capitalizaram grandes grupos econômicos, internos e externos, tais General Electric, Kibon, Alpargata, White Martins, Fives Lille, Alcan, Ray-O-Vav, Vulcan, Springer, Admiral and Son, GoodYear, Elekeiroz, etc. Entretanto, a estrutura agrária permaneceu intocada. (FREIRE, M. 1974, p.8).

convencendo-se de que nada adiantaria continuar a manter as políticas assistencialistas de seus antecessores. Ao contrário, Furtado lhe acenava com a criação de um novo órgão de planificação regional - a SUDENE – diretamente ligado à Presidência e dotado de autonomia suficiente para atuar de forma decisiva na região. Mesmo em regime de urgência, a SUDENE somente pôde ser fundada em dezembro de 1959 (Lei 3.962, de 15/12/1959).

Entretantes, Furtado foi autorizado a reunir uma equipe de colaboradores, alguns com experiência de atuação no Banco do Nordeste, encarregados de realizar com ele os estudos preliminares do diagnóstico regional e estabelecer as diretrizes básicas para o projeto que seria conhecido como *Operação Nordeste*. “O que almejamos, o que pretendemos, é modificar a tal ponto a maneira de encarar o problema, que não seja possível voltar atrás”, afirmava em palestra realizada em 13 de junho de 1959, no curso de “Introdução aos Problemas Brasileiros”, organizado pelo ISEB, no Rio de Janeiro, para Oficiais das Forças Armadas. (FURTADO, 1959, p. 16).

Esta palestra de Celso Furtado é pouco conhecida nos dias atuais. Porém ela se encontra publicada na íntegra, juntamente com seu debate, em 1959, nos Cadernos do MEC/ISEB, sob título *A Operação Nordeste*, e traz o estudo-diagnóstico e indicações preliminares do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, reunido por Furtado, registrando o pioneirismo no tratamento global dado pela primeira vez, no Brasil, a um problema regional.<sup>4</sup>

O estudo registra a enorme discrepância da distribuição de renda do Nordeste em relação ao país, de menos de 100 dólares (US\$ 96), 1/3 menor que a média da renda do centro-sul e taxa de crescimento de apenas 1,5%. Porém a região de baixa produtividade do Brasil era, também, uma das mais intensamente povoadas, compreendendo então cerca de 30 milhões de habitantes. O Brasil, analisa Furtado, embora possuísse formação histórico-cultural comum (povo, língua, religião e tradições), se formara

---

<sup>4</sup> Celso Furtado já publicara, em 1956, um pequeno, mas importante, estudo intitulado *Uma economia dependente*. Rio de Janeiro: MEC, 1956, em que analisava os efeitos da crise de 1929 sobre a economia brasileira, em especial sobre o café, esboçando de forma mais completa a ruptura e transformação estrutural do sistema exportador, cerne de sua teoria de substituição de importações.

politicamente como nação apesar da escassa integração de suas regiões, desarticuladas umas das outras. O país nascera inserido na lógica da divisão social internacional do trabalho, imposta pela Metrópole portuguesa, responsável do povoamento e da implantação das economias do açúcar (Nordeste meridional), do algodão (Nordeste setentrional) e da mineração (região central e Minas Gerais). No século XIX, o país formava “*uma constelação de pequenos sistemas econômicos isolados*”, unidos por vínculos políticos, ligados à economia internacional. Continuavam imperando as velhas relações de comércio, que integravam as regiões (e seus produtos) com os países centrais, verdadeiras “*pequenas feitorias*” distribuídas por todo o extenso território, tendo como centros principais o açúcar, no nordeste, e o café, no sudeste. Mais tarde, também a região norte se integrou no processo, tendo a borracha como centro de sua economia.

Se esta era a realidade do desenvolvimento econômico do século XIX, na primeira metade do século XX o país continuava a apresentar uma articulação ainda maior dessas “*ilhas*” com o exterior. Tal articulação se fazia sobretudo em torno do sudeste, região cujo crescimento se apoiava no café, produto que logrou um impulso mais duradouro para a formação de seu mercado interno. Assim, quando em decorrência das crises do final do século XIX e início do século XX, o mercado internacional do açúcar entrou em colapso, a sobrevivência da economia açucareira tornou-se possível graças à reserva de mercado interno existente no sudeste e no centro-sul. Caso análogo ocorreu com o colapso da borracha (1913) e o plantio sistemático de seringueiras fora do Brasil. Porém, apesar dos períodos de dificuldades, o café conseguia garantir mercado e estabilidade maior do que os produtos de outras regiões. Quanto à região meridional, esta também foi favorecida pela expansão do mercado interno cafeeiro, que se abriu para os excedentes de arroz, trigo, vinhos, etc., produzidos nos estados sulistas. (FURTADO, 1959, p. 11-13).

Entretanto, a análise vai além da constatação histórica destes fatos. Ao contrário dos historiadores e economistas que o precederam, observa que esta forma de articulação trazia o germe dos problemas maiores enfrentados pelo Brasil nos anos cinquenta, pois o país continuava a reproduzir o mesmo esquema da divisão geográfica do trabalho, que viciava o desenvolvimento das nações em toda a economia capitalista mundial. Ou seja, o sistema de dominação centro-periférico, metrópoles

industrializadas e colônias produtoras de matérias-primas. Este fato explicava as crescentes dificuldades regionais existentes, já que o Brasil não constituía um sistema único de desenvolvimento. (FURTADO, 1959, p. 12).

Observando o Nordeste, Furtado assinala também a existência de duas zonas econômicas na região: uma zona de economia de subsistência e uma zona de economia monetária. A zona de subsistência estava concentrada no *hinterland* semi-árido, habitado por cerca de 12 milhões de habitantes que ocupavam 1 milhão de km<sup>2</sup>. Esta enorme área abrange quase todo os Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, grande parte dos Estados da Paraíba, de Pernambuco e da Bahia, e uma pequena parte do Piauí, Sergipe e Alagoas. A fazenda típica sertaneja, descreve, combina a pecuária com o cultivo do algodão-mocó, de baixíssimo rendimento. O trabalho assalariado na pecuária está associado à meação na agricultura<sup>5</sup> em terras que em geral não pertencem ao trabalhador. Os salários não são propriamente monetários, constata, mas os *'moradores'* eram meeiros na produção e venda do algodão e tinham direito ao uso de pequeno pedaço de terra para sua subsistência e da família. Nos anos de bonança, sem seca, o trabalhador podia combinar a venda do algodão com os produtos de subsistência.

E aí se fecha a economia. Ele planta para comer, mas também possui renda monetária. Essa combinação de elementos de economia monetária com outros de economia de subsistência é que permitiu o aumento da população na caatinga. E foi esse aumento populacional que transformou a seca na grande calamidade social dos últimos três quartos de século. (FURTADO, 1959, p. 28-29).

Daí sua apreensão quanto ao destino da própria nacionalidade brasileira e a de seu povo, pois,

Não podem coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração. (FURTADO, 1959, p. 13)

---

<sup>5</sup> Trata-se do sistema de meação regionalmente conhecido por “cambão”, que endividava e escravizava os trabalhadores à terra.

Esta apreensão não era simples intuição primária. Alerta sobre “a tendência das economias industriais, em razão de sua forma de crescer, a inibir o crescimento das economias primárias” e que “esse mesmo fenômeno está ocorrendo dentro de nosso país.” (FURTADO, 1959, p. 13).

Furtado, porém, não foi o primeiro autor a analisar os efeitos das relações centro/periferia, oriundas das políticas de favorecimento regional desiguais no país. Caio Prado Jr., em seu estudo sobre as dissensões políticas e as revoltas regionais que no século XIX ameaçaram a unidade territorial do país, já demonstrara que elas tiveram origem na excessiva centralização decorrente da forma da constituição do Império brasileiro, dividindo as facções dos partidos em federalistas e unitaristas. Entretanto, Furtado é o primeiro a teorizar as relações centro/periferia dentro de um mesmo país. Nessa palestra dos anos cinquenta, demonstra ser a economia canavieira o “sistema subdesenvolvido mais importante do Brasil [...] na forma em que se apresenta hoje em dia – o Nordeste.” (FURTADO, 1959, p. 14). Identifica e isola o sistema econômico nordestino, do Piauí à Bahia, do sistema econômico do sudeste e centro-sul do Brasil. Observa ser o ritmo de crescimento desta região, com epicentro no Estado de São Paulo, mais intenso do que o do Nordeste. Evidenciava os desequilíbrios provocados pelas políticas macroeconômicas, com reflexo na estagnação e conseqüente queda da participação do Nordeste no PIB brasileiro, de 30% em 1939, para apenas 11% em 1959, revelando uma disparidade crescente que se agravava todos os dias. Na época, alerta, já era possível que esta disparidade houvesse atingido um nível de difícil reversibilidade, pois “a dificuldade econômica, quando alcança certo ponto, se institucionaliza.” (FURTADO, 1959, p. 14).

De fato, a queda permanente do PIB da região apenas registrava a estagnação da economia nordestina face ao desenvolvimento das demais regiões do país, decorrente da ausência de modernização de suas estruturas, que guardam até hoje aspectos arcaicos. Explica, igualmente, a tendência à desigualdade no sistema capitalista industrial, quando este se institucionaliza e forma classes, fato que não ocorria somente nas diferentes sociedades, mas também entre as regiões de um mesmo país. “Quando a desigualdade entre níveis de vida de grupos populacionais atinge certos limites, tende a institucionalizar-se. E quando um fenômeno econômico dessa ordem obtém sanção institucional, sua reversão espontânea é praticamente impossível.” (FURTADO, 1959, p. 15). Isto se dá porque no capitalismo são os grupos

economicamente mais poderosos que detêm o comando da política, tornando extremamente difícil a atuação independente dos órgãos políticos. Por outro lado, quando uma economia subdesenvolvida cresce – como o caso da região de São Paulo, no Brasil – os salários não tendem a crescer com a produtividade, pelo simples fato de que sempre há, nesses países, uma alta oferta de mão-de-obra, pressionando e impedindo a organização da classe dos trabalhadores. Porém, nos países centrais, à medida que a economia alcança maior grau de desenvolvimento, esse excedente disponível vai sendo absorvido. No caso do Brasil, porém, mesmo em uma economia como a de São Paulo, ainda existia margem substancial de oferta de serviços e de tarefas de todo tipo, que seria eliminada pela mecanização. Somente após vencer esta etapa, os salários de São Paulo passariam a pressionar e então os trabalhadores paulistas poderiam se organizar. Portanto, se nas primeiras etapas do desenvolvimento o fator escasso é o capital, nas fases mais avançadas o capital passa a ser relativamente abundante e a mão-de-obra escassa. (FURTADO, 1959, p. 15-16).

Esta análise de Furtado mantém sua atualidade em nossos dias. Na ocasião, porém, previa que se no Brasil, país de grande extensão geográfica, tal fenômeno viesse a ocorrer sem que tivessem sido corrigidas as grandes distorções regionais, a formação de grupos de interesses tão antagônicos, em um mesmo país, poderia vir a ameaçar a maior conquista de nosso passado colonial - a de nossa unidade territorial.<sup>6</sup> Palavras proféticas para nossos dias.

## **2 PLANO DE AÇÃO DA OPERAÇÃO NORDESTE**

O Plano de Ação da Operação Nordeste se baseava no diagnóstico de que se havia desenvolvido, na região semi-árida da caatinga, uma economia extremamente vulnerável à seca e por isso inadequada ao meio. Os estudos indicavam que sendo pobre a base agrícola da economia do Nordeste, todos os esforços deviam ser envidados para ampliar esta base, sendo necessário, porém, um maior conhecimento dos recursos da região. “Só mediante persistente estudo do meio, do desenvolvimento de técnicas

---

<sup>6</sup> Embora fuja à temática que estamos abordando, este nos parece ser ainda um dos graves perigos nacionais.

agrícolas adaptadas às regiões tropicais, teria sido possível criar no Nordeste condições para a formação de uma economia de alta produtividade.” (FURTADO, 1959, p. 32). No entanto, abandonaram-se no Nordeste os estudos de base: “Ao invés de haver procurado conhecer melhor o meio e de desenvolver técnicas de produção próprias, limitamo-nos a transplantar soluções”. (FURTADO, 1959, p. 32). Para solucionar o problema, era necessário desenvolver três linhas de atuação:

*1. Criação de uma economia de maior produtividade e resistente à seca.*

Para isso era preciso não apenas a mobilização de crédito e assistência técnica, como ainda aprofundar os estudos para melhor conhecimento da região e de seus recursos de água superficial e subterrânea, bem como de sua flora.

Considerava que, para a reorganização da economia da caatinga por outra, de maior produtividade, seria necessário, provavelmente, a redução do rebanho em algumas zonas, já que a sobrecarga animal não somente prejudicava o cultivo algodoeiro como tornava o sistema mais vulnerável à seca.

*2. Ampliação dos estoques úmidos das zonas de fronteira do Nordeste.*

Sendo previsível que a reorganização da economia da caatinga geraria excedentes populacionais, estes deveriam ser mais bem redirecionados e aproveitados em outras partes. No passado, o homem na caatinga penetrara até onde o gado podia avançar. Esta penetração fora detida nos contrafortes da selva setentrional. Mas já se dispunha, segundo Furtado, de outras técnicas e se poderiam transpor esses contrafortes.<sup>7</sup> Por isso, afirma:

Podemos fazer crescer o Nordeste. Podemos incorporar ao Nordeste precisamente aquilo que lhe falta: terras úmidas, terras com invernos regulares. Isso que o homem, com a técnica mais ou menos primitiva do século XIX, não conseguiu fazer, *cabe-nos realizar agora, abrindo estradas adequadas, colonizando, organizando uma economia adaptada ao meio*”. (FURTADO, 1959, p. 33, grifo do autor).

---

<sup>7</sup> Trata-se da zona de florestas do Maranhão, onde efetivamente a SUDENE iniciou os primeiros ensaios de colonização e assentamento de pequenos proprietários rurais.

3. *A terceira linha de ação sugerida era a da industrialização, provocada pelo forte aumento dos investimentos industriais na região.*

Mais uma vez, seu prognóstico é preciso. Alerta não ser a industrialização um postulado *a priori*, mas decorrência da própria evolução da economia nordestina. Entretanto, o principal objetivo desta linha de atuação era contribuir para a absorção da grande massa da população excedente que se concentrava nas zonas urbanas do litoral. Essa população era estimada em mais de meio milhão de pessoas em idade de trabalhar, quase totalmente desempregadas, flutuando nas cidades do Nordeste.

Processo indicador do “*inchamento das cidades*”, termo criado pelo sociólogo Gilberto Freyre para designar o processo migratório anual de milhares de trabalhadores rurais nordestinos, que se amontoavam nos ‘mocambos’ da cidade de Recife e outras partes. Processo, portanto, anterior aos anos sessenta, quando essa migração se redirecionaria para o sudeste, em demanda sobretudo da cidade de São Paulo. Em 1959, porém, era possível pensar no equilíbrio mais harmonioso da sociedade brasileira. Furtado defendia não somente a viabilidade econômica da industrialização local nordestina, como o fato de que muitas indústrias, até então concentradas no centro-sul, seriam mais viáveis se deslocadas para o Nordeste. “Não deixa de ser significativo, assegura, que a indústria nordestina tenha sobrevivido nos últimos 20 anos – sobretudo nos últimos 10 anos – não obstante a ação governamental lhe tenha sido adversa [...]” (FURTADO, 1959, p. 34).

De fato, estudos recentes sobre a industrialização do nordeste estão a demonstrar que esta não apenas antecedeu, mas ainda competia com a do sudeste ou centro-sul até inícios do século XX, como se observa na leitura do Censo Industrial de 1907.<sup>8</sup>

A análise do Plano de ação proposto na Operação Nordeste, início da SUDENE, se devidamente aplicado teria sido verdadeiramente revolucionário. Ele explica muito dos problemas que nos anos seguintes a

---

<sup>8</sup> Ver GADELHA, Regina Maria A. Fonseca. Le capital commercial et la proto-industrialisation du Brésil. Pernambuco au XIX<sup>e</sup> siècle. In: BOURILLON, F. et al. Ed. *Des économies et des hommes: mélanges offerts à Albert Broder*. Paris : Editions Bière, 2006. p .271-281.

SUDENE, seu criador e membros de sua equipe, tiveram de enfrentar a partir do golpe de 1964. Os diagnósticos estabelecidos para a região, na ocasião, ainda permanecem atuais e ajudam a compreender, no século XXI, a extensão e permanência dos graves problemas estruturais do país, hoje transformado em enorme “*Belíndia*”.

## REFERÊNCIAS

FREIRE, M. *Papel da SUDENE na problemática do desenvolvimento do nordeste*. Brasília, DF: Departamento de Imprensa Oficial, 1971. 24 p. (Discurso proferido na sessão de 05/maio/1971). *Separata da Câmara dos Deputados*

\_\_\_\_\_. *Oposição no Brasil, hoje*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. *Uma economia dependente*. Rio de Janeiro: MEC, 1956. (Os Cadernos de Cultura).

\_\_\_\_\_. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. *A operação nordeste*. Rio de Janeiro: MEC, ISEB, 1959.

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

GADELHA, R. M. A. F. Le capital commercial et la proto-industrialisation du Brésil. Pernambuco au XIX<sup>e</sup> siècle. In : BOURILLON, F. et al. (Ed.). *Des économies et des hommes: mélanges offerts à Albert Broder*. Paris : Editions Bière, 2006. p.271-81.

