

Notas sobre a formação do complexo nordestino e as transformações da economia regional: revisitando Furtado e o desenvolvimento regional

Denílson da Silva Araújo ¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo precípua resgatar a interpretação e a forma de intervenção proposta por Celso Furtado para amenizar os efeitos do subdesenvolvimento na região Nordeste. Desta forma, fez-se um esforço no sentido de registrar que sua obra foi dedicada, notadamente, a analisar com profundidade científica e propor soluções para superação dos principais problemas estruturais que historicamente pairaram sobre a região. Todavia, foi ressaltado que sua obra fora utilizada por vários outros cientistas sociais na perspectiva crítica de aprimorá-la e utilizá-la como instrumento de constante intervenção na correção dos fatores que causam desequilíbrios regionais. Como conclusão, derivou-se desta análise que a explicação do subdesenvolvimento da região Nordeste está intimamente ligado ao fato histórico da reprodução secular de um tipo de sociedade comercial estruturalmente instalada e politicamente condicionada à apropriação da mais-valia essencialmente na esfera da circulação e, portanto, da dominação do capital mercantil o que a caracteriza como uma sociedade eminentemente patrimonialista.

Palavras-chave: Nordeste; Desequilíbrios regionais; Subdesenvolvimento.

Abstract

This article has how main goal to rescue the interpretation and form of assistance proposed by Celso Furtado to alleviate the effects of underdevelopment in the Northeast. Thus, it was made an effort to register that his work was dedicated, notably, to examine with scientific depth and propose solutions to overcome the major structural problems that historically there are on the region. However, it was stressed that his work was used by several other social scientists from the perspective of critical improve it and use it as an instrument of constant intervention in the correction of the factors that caused regional imbalances. In conclusion, derived from this analysis is that the explanation of the underdevelopment of the region is closely connected to the Northeast historical fact of the reproduction of a type of secular commercial society installed structurally and politically conditioned to ownership of the added value mainly in the

(1) Professor Assistente 4, do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Doutorando em Economia Aplicada (Área de Concentração em Economia, Espaço e Meio Ambiente) da Universidade Estadual de Campinas. Agradeço os comentários do Prof. Dr. Fernando Macedo do Instituto de Economia da Unicamp. Como de praxe, erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor. E-mail: denilson@ufnet.br

sphere of circulation and, therefore, the domination of the capital market which is so characteristic as an society eminently owner.

Key words: Northeast; Regional imbalances; Underdevelopment.

Códigos JEL: N66, O14, R11.

Introdução

O presente artigo está dividido em três tópicos, além desta introdução. No tópico 1 buscou-se registrar – à luz das análises de Furtado e demais especialistas da questão regional – todo o processo de instalação do complexo nordestino onde foi enfatizado, sobretudo, as vicissitudes e as limitações do peculiar *modus operandi* das elites regionais que se reproduziram secularmente pela histórica dominação patrimonialista.

No tópico 2 foi realizada uma sucinta análise no processo de “intervenção corretiva”, que teve como principal objetivo superar alguns dos obstáculos do subdesenvolvimento regional. Neste tópico, ressaltou-se que, de acordo com as análises de Furtado (1959), a principal saída para superação do subdesenvolvimento regional era a criação das condições para que fosse extinta a hegemonia do capital mercantil na região a partir da intervenção do Estado (via Sudene), com a máxima participação do capital industrial. Ou seja, aprofundar na região as relações capitalistas industriais.

Por fim, nas considerações finais, teve-se como objetivo deixar registrado que o subdesenvolvimento que pairou sobre o Nordeste tem amarras históricas que datam dos primeiros anos de colonização da região. Para além desta questão, após deixar claro a importância da contribuição de diversos cientistas brasileiros que se dedicaram a estudar os problemas regionais, procurou-se instar que foram de Celso Furtado as primeiras análises científicas com o intuito de entender os problemas estruturais da região e atuar sobre os mesmos na perspectiva de superá-los.

1 A instalação do complexo nordestino: quadro panorâmico

1.1 À título de apresentação da literatura utilizada

Formação econômica do Brasil é um livro constitutivo da vasta obra científica de Furtado. Contudo, não seria exagero se o considerássemos, isoladamente, uma obra particular ou mesmo o mais célebre produto dentre

todo o seu esforço acadêmico. Neste livro,² Furtado (1987), que nunca fora marxista, fez um recorte histórico sobre uma realidade concreta, pondo-se a estudá-la desde sua existência como colônia portuguesa, até a sua independência e maior amadurecimento como capitalismo dependente. Antes deste último ponto, abordou a formação de isoladas economias regionais e, posteriormente, em momento de maior desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção capitalistas, já no limiar da década de 1930, registrou os primeiros e decisivos passos no sentido de formar uma economia nacional, inexistente até então.

Analizou com profundidade a estrutura produtiva da sociedade brasileira, apontando que a forma de inserção da mesma à ordem internacional ocorreu reproduzindo e aprofundando as diferenças sócio-econômicas que já haviam sido implantadas ainda quando o país era uma colônia de Portugal. Apenas de passagem, deve ser registrado que, desde a implantação do Sistema de Sesmaria, o país fora dividido: de um lado, uma pequena fração de grandes proprietários de terra e de outro uma vasta massa da população – formada por índios, negros, mulatos e despatriados europeus – que não teve acesso a mais primitiva forma de sobrevivência e de autonomia sobre sua própria reprodução, ao cultivo da terra com gêneros de primeiras necessidades, por exemplo.

Na estrutura produtiva montada no Brasil colônia, as vastidões territoriais agricultáveis foram disponibilizadas para atender às grandes plantações de cana-de-açúcar e às necessidades de acumulação do império português, mas não a alimentação da população. Colocado nestes termos, já era possível encontrar no construto teórico de Furtado (1987) o embrião do que mais tarde viria ser sua teoria do subdesenvolvimento. Este último, produto da manifestação das anomalias próprias da relação entre diferentes estágios de desenvolvimento das forças produtivas ou, em outras palavras, produto da imposição das sociedades desenvolvidas sobre as que aspiram atingir o desenvolvimento, tal qual entendido pelas forças hegemônicas que dominam esse processo. Não é por outra razão que em “*O mito do desenvolvimento econômico*” Furtado (1974) fez uma crítica implacável à defesa historicamente inapropriada de se ter como meta de desenvolvimento as sociedades capitalistas desenvolvidas, mostrando que países como o Brasil

(2) Pode-se afirmar que *Formação econômica do Brasil* foi o “abre alas” de sua construção teórica devido à abrangência do conteúdo histórico-teórico nele sintetizado.

poderiam buscar outras formas de produção e consumo, **sem contudo**, ter como meta uma inserção incondicional ao consumo de massa como o Norte desenvolvido.

Ainda em “Formação Econômica do Brasil”, encontra-se uma das primeiras análises sobre a superestrutura de poder criada para dar funcionalidade a “empresa agrícola” colonial. Essa superestrutura de poder consolidaria por vários séculos a supremacia (político-econômica) das classes proprietárias sobre as demais. Esta análise de Furtado (1987) fora, inicialmente, restrita à sociedade nordestina, palco das primeiras instalações produtivas-mercantis. Em seguida, mostrou a insurgência da economia aurífera e cafeeira (que se instalaram na região Sudeste) e suas relações funcionais com a estrutura produtiva que se encontrava no que chamou de “complexo Nordeste”.

Não seria correto afirmar que esse foi o processo de formação da economia brasileira (que, como já observado começaria a partir de 1930), mas certamente não se incorre em erro se afirmar que este foi o princípio da formação da sociedade brasileira, pois nele estão contemplados tanto os fatores políticos-sociais quanto os econômicos – todos os elementos constitutivos da organização da produção nacional que foi se consolidando, criando *rugosidades*,³ como manifestação da fricção entre diversos processos históricos (nacionais e internacionais) que se entrecruzaram e originaram, em primeiro lugar, a sociedade e, em segundo lugar, a economia nacional.

1.2 O complexo nordestino: a reprodução de relações capitalistas arcaicas

Veja-se, portanto, o quadro histórico da formação do complexo nordestino. O mesmo nascera a partir do avanço do capitalismo mercantil europeu que adentrou à América do Sul com o propósito precípuo de exploração imediata do vasto território brasileiro. Dado o descobrimento das terras brasileiras por Portugal, este país logo tratou de arregimentar vantagens econômicas a partir de sua exploração. A priori, a intenção era a exploração de metais preciosos significativamente apreciados pelas coroas do velho

(3) Significa a criação do espaço concreto, do espaço social tal qual entendido por Corrêa (1986) e Santos (2004).

mundo.⁴ Pretendia Portugal ter a mesma sorte que teve o império espanhol na porção sul-americana que lhe coubera pelo tratado de Tordesilhas. Por não ter encontrado de imediato o cobiçado metal, os portugueses trataram de explorar de forma predatória a única riqueza disponível aos olhos: o pau-brasil.⁵

Só mais tarde, ao avançar o século XVI, pressionado por outras nações européias (França e Holanda), Portugal se voltou para a ocupação do território descoberto. Tratava-se, portanto, de manter o máximo de resistência a serviço da defesa do patrimônio do reino português. Continuar a árdua tarefa de defesa do território só teria sentido na medida em que fosse possível manter a reprodução dos sistemas econômicos que marcaram os primeiros passos do complexo nordestino: a economia açucareira e a criatória.

Deixando de lado o século XVI e a primeira metade do século XVII⁶ (de pleno sucesso da empresa agrícola), a estrutura econômica nordestina resistiu durante aproximadamente três séculos sem levar o complexo nordestino a bancarrota.⁷ Além de ter conduzido a produção açucareira nordestina à letargia (como bem coloca Furtado, em *Formação Econômica do Brasil*), foi responsável pelo engessamento econômico da região, isto é, pelo baixo dinamismo econômico e, portanto, pela reprodução histórica de um *modus operandi* das elites que ainda hoje (século XXI) se não é dominante persiste na região.

(4) Tratava-se do período mercantilista, do capitalismo mercantil, também conhecido como período da “chamada acumulação primitiva”. Neste, a concepção de riqueza estava diretamente ligada ao tamanho do tesouro do reino. Assim, quanto mais ouro possuísse uma nação tanto mais rica seria a mesma. Ademais, “o ouro acumulado pelas velhas civilizações da meseta mexicana e do altiplano andino é a razão de ser da América, como objetivo dos europeus, em sua primeira etapa de existência histórica” (Furtado, 1983, p. 6). A economia política clássica, que atribuía à produção de mercadoria a origem da criação de riqueza encontrava-se em processo de gestação, vindo à tona apenas no século XVIII com A riqueza das Nações, de Adam Smith. Sobre o surgimento da economia política ver em especial Coutinho (1991). Sobre a era mercantilista ver, dentre outros, Hunt (1987) e Marx (1987, Livro 1, v. 2, cap. XXIV).

(5) “No primeiro contato econômico, puramente predatório, não se ia além da comercialização dos produtos naturais: o escambo do pau-brasil com os aborígenes” (Novais, 2005, p. 78).

(6) “O ciclo do açúcar foi particularmente forte entre 1570 e 1650” (Buescu; Tapajós, 1969, p. 33 apud Novais, 2006, p. 79, nota n. 51).

(7) Guimarães Neto (1989) e Furtado (1987) mostram como o Nordeste conseguiu manter a estrutura produtiva montada no primeiro século de colonização. Ressaltam que acontecimentos internacionais como, por exemplo, a guerra pela independência dos Estados Unidos (1776-1783) bem como, posteriormente, a guerra da Secessão (1860-1865), a Revolução Industrial inglesa (na segunda metade do século XVIII), são alguns fatos históricos que deram sobre fôlego ao Complexo Nordestino.

Durante séculos, manteve-se uma base produtiva pouco inovadora quanto à introjeção de novas tecnologias, além de perpetuar a concentração da propriedade e da renda, contribuindo assim como fatores que criaram – no século XX – frágeis bases de articulação voltadas para o mercado interno regional e nacional. Essa situação fora mantida com uma queda vertiginosa nos preços internacionais de seu principal produto colonial, com a concorrência internacional do açúcar de beterraba (europeu) e com a concorrência do açúcar produzido no Sul do país: “Os preços do açúcar que eram de 120 libras por tonelada, no início do século XVII, caíram ao longo desse século, atingindo 72 por volta de 1710, cerca de 30 ao iniciar ao século XIX, 16, na metade desse século e 9 no início do século XX” (Cano, 1983, p. 93).⁸

Essa realidade de definhamento econômico da atividade açucareira nordestina e, portanto, do conjunto do complexo, tornou-se ainda mais dramático com as descobertas do ouro no Centro-Sul e no Oeste do país. Isto não apenas porque a insurgência desta atividade exploratória fez com que o centro dinâmico da economia da colônia se transferisse – mesmo que temporariamente – para essa nova atividade, mas pelo fato de que as atividades açucareiras do Rio de Janeiro – mais especificamente nos Campos dos Goytacases – que antes da corrida do ouro não constituíam ameaça à produção nordestina, passaram a ter fundamento econômico, uma vez que exportar o produto a partir dos portos do Rio de Janeiro já não era tão custoso, dado o consórcio na exportação de ouro e açúcar. Ou seja, a partir deste fato, o Nordeste passou a ter um concorrente interno de significativa força.⁹ Mas, algumas observações devem ser consideradas.

Em primeiro lugar, Cano (2002) adverte que não é a atividade aurífera (de Minas Gerais) superior economicamente à atividade açucareira do Brasil. Para tanto, além de argumentos concisos que clarificam a impossibilidade de chamar a produção de ouro de complexo econômico, Cano (2002, p. 16) expõe alguns números trabalhados por Roberto Simonsen (sobre a exportação de açúcar no Brasil) e Virgílio Noya Pinto (sobre a exportação de ouro em Minas Gerais) que confirmam de forma incontestada a superioridade da atividade açucareira.

(8) Singer (1974) também enfatizou a queda dos preços do açúcar. Veja-se especificamente a página 275 da citada edição.

(9) Ver essa discussão com riqueza de detalhes em Singer (1974), especificamente às páginas 278 e 279.

Se referindo aos dados quantitativos que expôs na página 16 de “*Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*”, é taxativo: “Esse quadro, embora incompleto, permite mostrar que a mineração foi inferior à atividade açucareira, a qual, aliás, encontrava-se em decadência no período” (Cano, 2002, p. 17).¹⁰ Em segundo lugar, apesar do declínio, esta última conformava um complexo econômico significativamente coeso, enquanto não se pode afirmar o mesmo com relação à atividade aurífera das Gerais, muito menos entendê-la como um complexo econômico, como o do açúcar e o do café.

Todavia, deve-se advertir, embora não se constituísse em um complexo econômico, a produção aurífera teve a capacidade de servir como uma espécie de atividade integradora de diferentes realidades econômicas em um período. Vale instar, em que ainda não se podia falar concretamente de integração do mercado nacional, uma vez que as economias eram regionalizadas. Ou seja, integrou de forma relativa algumas atividades econômicas dispersas geograficamente no extenso continente brasileiro. Ao absorver, em seus primeiros anos de atividade, aprovisionamentos da região Nordeste (como carne seca e “boi em pé”, por exemplo), contribuiu para contrarrestar a crise do conjunto do complexo econômico daquela região,¹¹ embora os preços internacionais do seu principal produto, o açúcar, continuassem caindo.

Citou-se no texto acima a atividade aurífera tão-somente porque admite-se que sua insurgência fora mais um elemento que contribuiu para que o complexo nordestino continuasse em sua histórica situação de crise, sem no entanto, falir por completo.

Destarte, adverte-se para o fato que a herança colonial exportadora do complexo nordestino impregnou na região uma dinâmica específica de acumulação que tinha a demanda externa como a principal válvula expansionista da economia regional. Essa herança fora reproduzida nos séculos subseqüentes, reafirmando a estrutura produtiva – concentração da

(10) Fortalecendo os argumentos dos autores supracitados Eisenberg (1977, p. 30) apud Guimarães Neto (1989, p. 46, nota de rodapé n. 14) afirmou que “a respeito da queda do volume de exportação de açúcar durante o século XVIII, o valor ganho nesta atividade quase que ininterrupta superou o valor produzido pela extração de ouro e diamante no ciclo da mineração 1700-1760”.

(11) Sobre a mineração afirma Cano: “Com efeito, ela exerceu papel econômico mais importante do que a economia açucareira, nesse sentido, integrando ao seu espaço atividades econômicas novas e antigas de outros espaços regionais, como o Nordeste pecuário, São Paulo agrícola e comercial, o comércio e a urbanização do Rio de Janeiro e o gado sulino” (Cano, 2002, p. 29).

propriedade da terra e da renda, prioridade à agricultura de exportação, manutenção marginal/funcional da agricultura de subsistência e imposição de um sistema político regional que se assemelhava a um tipo plutocrático – montada no século XVI.

A concentração da propriedade e da renda na região Nordeste – pilares da dominação das elites regionais até os dias de hoje –, fora inaugurada ainda na era colonial.¹² Este fenômeno tem secularmente impossibilitado o acesso de grandes massas ao mercado consumidor e à terra, enfraquecendo ainda mais um virtuoso processo de urbanização e de desenvolvimento econômico regional. Esse fator econômico se constituiu no principal responsável pelo agravamento da crise social e política na região Nordeste.¹³ Neste ponto um parêntese deve ser aberto. Trata-se de mais uma vez atribuir a Furtado o pioneirismo do registro científico deste fato.

A questão regional foi – desde os tempos imperiais, vale ressaltar – entendida como uma questão, um problema eminentemente hidráulico. Ou seja, transferia-se para o conjunto da região Nordeste um “problema” que se existisse de fato estava – e está – restrito às áreas semi-áridas. Por esta razão, e com o intuito de contestar as “teses” que afirmavam que o problema da região era especificamente a falta de água, ainda no período do GTDN, Furtado imediatamente tratou de fazer um estudo científico de toda região através de um levantamento de suas potencialidades naturais (minerais e agrícolas, sobretudo), de sua produção, da situação social e política de seus habitantes, etc. Assim, pela primeira vez na história da região fez-se um estudo de sua estrutura econômica, social e política. Este esforço científico – que posteriormente a Sudene colocou em prática – serviu para negar a “interpretação hidráulica” que vigorava até então. Feito este breve parêntese, concentremo-nos na realidade colonial.

Note-se que, como o crescimento da economia colonial ocorria em função da demanda externa, isto é, por motivações exógenas ao ciclo econômico interno, quando aquela crescia, automaticamente acionava um

(12) Quanto à renda, de acordo com Furtado (1987) quando o país estava sob o regime colonial cerca de 90% da mesma pertencia aos proprietários de engenho e de plantações de cana-de-açúcar.

(13) Para Carvalho (1988) esses fatores econômicos e político-sociais foram historicamente colocados à margem, sobretudo pelas elites regionais que responsabilizavam as precipitações pluviométricas pelas injustiças sociais e os desequilíbrios econômicos sofridos pela população da região.

crescimento extensivo das grandes lavouras (*plantations*¹⁴), resposta possível devido à grande quantidade de terras de excelente fertilidade que fora incorporada (progressivamente) ao patrimônio do colonizador. Esse esquema exigia a compra de novos braços para trabalhar a terra.

Assim, novos contingentes populacionais foram incorporados às novas terras. Todavia, esse crescimento econômico e demográfico – cujos frutos de seus trabalhos eram exportados – não criou um mercado interno capaz de dar vida própria a economia colonial, ou seja, capaz de fazer surgir um mercado interno a partir dos fatores (trabalho e terra) combinados para a produção colonial (Furtado, 1987). Ademais, por ser escravocrata, a sociedade colonial ostentava uma economia de concentração de renda extremada, muito pouco monetizada, impossibilitando, assim, o surgimento de um mercado consumidor (de massa) interno,¹⁵ apesar da importante interação entre a principal economia localizada no litoral nordestino (cana-de-açúcar) e a que se consolidou no interior da região (a pecuária bovina).

Sem embargo, pode-se afirmar que as *plantations* eram unidades produtivas voltadas para a dinâmica da economia européia, isto é, para as metrópoles. Sendo assim, alguns cuidados eram tomados para que sua grandeza não atingisse o ponto de permitir que a mesma pudesse competir com a economia da metrópole. Esta era, por exemplo, a função do *exclusivo metropolitano*¹⁶: fazer valer nas colônias o poder (sobretudo econômico) do reino dominador. A colônia era, em primeira instância, um apêndice, uma extensão complementar e não concorrente da economia mercantilista do velho mundo.

Como tanto a atividade açucareira quanto a criatória foram constituídas sem mudanças substanciais¹⁷ (durante os séculos subseqüentes

(14) O termo *plantation* foi originalmente criado por Weber (1964) e largamente utilizado por Mello (1982) para designar as grandes plantações comerciais nas colônias sob a exploração da força de trabalho escrava. Ver sobre o assunto especificamente a citação de Mello (1982, p. 32).

(15) “Entretanto, o mecanismo da economia, que não permitia uma articulação direta entre o sistema de produção e de consumo, anulava as vantagens desse crescimento demográfico como elemento dinâmico do desenvolvimento econômico” (Furtado, 1987, p. 52).

(16) O *exclusivo metropolitano* era um recurso (na verdade um decreto) que obrigava a colônia priorizar as atividades de comércio com sua respectiva metrópole. Consistia em uma “reserva do mercado das colônias para a metrópole” (Novais, 2005, p. 88). A pena para o descumprimento desse decreto podia chegar à morte. Ver Novais (2005, p. 77-81).

(17) “Por um lado o crescimento era de caráter puramente extensivo, mediante a incorporação de terra e mão-de-obra, não implicando modificações estruturais que repercutissem nos custos de produção e portanto na produtividade” (Furtado, 1987, p. 61).

ao XVI) no que tange aos métodos produtivos e a introjeção de processo técnico, ambos capazes de elevar a produtividade média e de repercutirem sobre os custos de produção, houvera pairado sobre o complexo nordestino uma forma peculiar de reprodução do mesmo: produção em ambiente de crises periódicas (quedas dos preços no mercado metropolitano). Isto implica que a crise se estabeleceu diretamente sobre o sistema exportador e atingiu por extensão a economia criatória, embora com efeitos menos devastadores sobre esta última.

Assim, da segunda metade do século XVII ao XIX, o complexo nordestino resistira à bancarrota ampliando na região condições mínimas de consumo para que a acumulação mercantil tivesse viabilidade. Ademais, deve ser lembrado que a economia criatória funcionava como uma espécie de amortecedor das grandes tensões econômicas e também amenizadoras de tensões sociais do conjunto do sistema – no processo de formação da economia regional, pois tinha a capacidade de transformar-se em *locus* de economia de subsistência¹⁸ de vastas populações que migravam do litoral para o interior nos momentos mais críticos da reprodução do sistema produtivo litorâneo.

Mais ao Agreste, ocorreu (preponderantemente em médias e pequenas propriedades) a agricultura de subsistência. Ambas, agricultura de subsistência e pecuária, contribuíram para a reprodução e conservação (na porção interior do Nordeste) de um razoável estoque de força de trabalho que serviu de esteio para a continuidade da acumulação mesmo em período de intensas crises do complexo nordestino.¹⁹

Todavia, a articulação entre a produção açucareira e criatória, se por um lado evitou a falência total do complexo nordestino, por outro lado, contribuiu para a não superação de uma forma de produção do sistema capitalista em bases arcaicas para mais modernas. Para, além disto, preservou a produção por extensão (incorporação de terras tanto no litoral quanto no

(18) “Não fora este mecanismo, e a longa depressão do setor açucareiro teria provocado, seja uma emigração de fatores, seja a estagnação demográfica. Sendo a oferta de alimentos pouca elástica na região litorânea, o crescimento da população teria sido muito menor, não fora essa articulação com o sistema pecuário” (Furtado, 1987, p. 63-64).

(19) Em períodos de profunda crise do Complexo – onde se combinava quedas no preço do açúcar, perdas de mercados (nacional e internacional) e secas – parte do efetivo da força de trabalho era encaminhada para executar serviços diversos, quase sempre voltados para melhoramentos das condições infra-estruturais da unidade produtiva, utilizando-se para tanto de vultosas verbas do governo federal. Sobre o assunto ver Furtado (1964) em especial o capítulo 3.

interior), isto é, conservando todas as características dos seus primeiros passos no século XVI, como exposto acima.²⁰ O mais grave é “que esse atrofiamento constituiu o processo mesmo de formação do que no século XIX viria a ser o sistema econômico do Nordeste brasileiro, cujas características persistem até hoje” (Furtado, 1987, p. 63).

Por este motivo, foi que Furtado, maior especialista sobre as causas do subdesenvolvimento do Nordeste, dissera em sua autobiografia que “é difícil exagerar sobre o Nordeste do Brasil. Aí tudo escapa a explicações fáceis. (...) Desde seus primórdios, tudo se apresenta como indefinido, com os traços básicos que persistiriam por séculos” (Furtado, 1997, p. 39).

Referia-se Furtado (1997) às bases do subdesenvolvimento lançadas no período colonial e secularizadas pelas elites regionais. Essas bases, já expostas acima, seriam o sustentáculo da acumulação do capital (mercantil) no Nordeste que exacerbou ainda mais a exploração e a expropriação do trabalho em uma região onde somou-se à selvageria da acumulação do capital a dureza das intempéries climáticas.

É oportuno lembrar, portanto, que todo esse processo fora comandado por agentes que tinham pouca preocupação com o avanço das forças produtivas. Ou seja, por agentes que vislumbravam a produção (de açúcar, gado, algodão, etc.) na terra apenas como meio de expandir seu capital com o mínimo de custo e o máximo de lucro. Numa palavra, todo esse processo ocorrera sobre a égide do capital mercantil, constituindo-se este último num dos entraves ao desenvolvimento da região e contribuindo para retardar a elevação da mesma ao estágio capitalista superior²¹ (produção industrial).

Furtado (1987), Cano (1983) e Guimarães Neto (1989) observam que apesar da insistente crise, o complexo nordestino teve vários períodos de sobre fôlego como, por exemplo, com o algodão, sobretudo o cultivado no Maranhão. Deve-se atentar para o fato de que, embora o algodão seja um tipo de cultura que, como as demais do complexo nordestino, ocorreu também

(20) Além da longa preservação da anciã estrutura econômica, Cano (2002) acrescenta a dominação política e social que, de acordo com este autor, foi um grande ensinamento que Furtado nos deixou para uma compreensão mais completa sobre o Nordeste, “(...) ou seja, a de uma sociedade que, mesmo sofrendo aquela longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre, manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social” (Cano, 2002, p. 124).

(21) Essa base capitalista industrial só viria a se consolidar no Nordeste através da intervenção do Estado na região por intermédio da Sudene em 1959. Ver sobre o assunto Furtado (1997).

fortalecendo a tendência de maior apropriação de terras, sob o ponto de vista da urbanização nordestina depois da pecuária foi a que mais contribuiu para sua insurgência e dinamismo, pois dessa cultura fora irradiado sem-número de atividades que passaram a ser eminentemente urbanas como, por exemplo: beneficiamento, comercialização, e fabricação de sacaria, de tecidos, etc.

Entretanto, adverte-se, o que se deve observar como principal fator de urbanização foi que sua produção se fundamentou sob a organização do “trabalho livre”,²² responsável pela proliferação de um mercado local mais monetizado com grande impacto sobre o fenômeno urbano.

Embora estivesse no campo toda força da produção colonial, era na cidade onde estava concentrado o poder de decisão, pois a mesma funcionava como elo entre o resultado das relações de produção concentradas no campo com a demanda que era expressivamente externa e preponderantemente “exclusivista”. O campo era subordinado à cidade. Ou, em outras palavras, as cidades concentravam as principais atividades mercantis (importação e, sobretudo, exportação). Concentravam ainda as atividades político-administrativas e militares, homogeneizadas pelo capital mercantil. Quanto à esta relação cidade-campo vale observar a construção de Clementino (1990, p. 21). Em sua tese a autora sustenta que:

o ‘rural’ era duplamente subordinado: a) pela metrópole compradora da produção; e, b) pela ‘cidade’ como intermediária entre produtores e compradores. Logo a economia colonial ao promover a supremacia do capital comercial criava cidades marcadamente burocráticas e permitia desde já a divisão entre campo e cidade, a polarização de cidades (dependentes da monocultura) e a pobreza urbana.

Ou seja, já na era colonial, a divisão social do trabalho entre campo e cidade fora completamente delineada. Suas funções estavam claramente determinadas. Por ser sede política e administrativa, a cidade era o *locus* onde se originava ou se dirigia as principais decisões políticas e econômicas das classes proprietárias (dirigentes), impondo-as sobretudo ao campo – principal *locus* de produção de riqueza e concentrador das relações de produção coloniais-mercantis. Esta situação persistiria até a proximidade da

(22) A expressão “trabalho livre” que se utiliza neste momento é tomada de Marx (1985): significa trabalho livre dos meios e instrumentos de produção, mercadoria repleta da capacidade de criar mais-valor.

proclamação da República.²³ Este é o processo de ascensão da cidade sobre o campo. A cidade (no Nordeste) ainda não era a sede de toda engrenagem produtiva, não se constituía na unidade entre estrutura e superestrutura econômico-social, mas era o reservatório do poder político e econômico, portanto, figurava como centro de decisão da colônia. Deve-se ainda atentar para o fato de que neste período os agentes que mais se beneficiaram desta estrutura foram os “súditos” da coroa portuguesa.

Quando o Brasil deixou de ser colônia de Portugal, outras foram suas funções na nova divisão social do trabalho estabelecida a partir de então. Estas novas funções, impostas pelas forças do capitalismo externo, modificaram ao mesmo tempo a configuração do urbano no Brasil, dando a cidade cada vez mais o *status* de espaço de decisões políticas e econômicas que beneficiavam parte dos agentes nacionais, contribuindo, portanto, para a acumulação interna desses agentes.

Destarte, cabe no presente momento desta redação a seguinte pergunta: Qual a importância dos fatos ocorridos no Nordeste colonial para se compreender o Nordeste de hoje? De forma imediata, pode-se responder observando que o maior problema é que, no Nordeste, do ponto de vista da condução do sistema econômico, muitos dos seus antigos pilares persistem, resistindo de forma quase intacta às ações transformadoras vindas preponderantemente de fora da região. Não há dúvida que sobre a tutela do Estado e do capital produtivo industrial – notadamente centro-sulista – ocorreram mudanças substanciais em sua “base” produtiva, mas a estrutura de poder e propriedade, a concentração da renda, o autoritarismo político, etc. resistiram quase incólumes aos avanços econômicos, sociais e políticos alcançados pela sociedade brasileira no percurso do século XX.

A Sudene fora uma poderosa forma de atuar sobre a região com propósitos explícitos (em seus primeiros anos, diga-se de passagem) de modificação concreta da realidade de caos e subdesenvolvimentismo que pairara sobre a região. Sobre esta instituição e o ambiente histórico de sua atuação, fez-se breves considerações abaixo.

(23) Clementino (1990) fez uma clara argumentação a partir da periodização que Cano (1986) elaborou para se entender o processo de urbanização a partir do processo de acumulação do capital em diferentes fases “atingidas” pela economia brasileira.

2 A Sudene como instrumento de intervenção no espaço subdesenvolvido

A Sudene fora criada no final dos anos 50 do século XX exatamente para modificar a realidade da estrutura econômica e social da região Nordeste, atuando sob seus desequilíbrios econômicos e sociais, dado que esta era a principal questão regional. Para além desta tarefa, teria a missão de contrapor à hegemonia do capital mercantil o capital industrial como mais um mecanismo de intervenção capaz de apressar as grandes transformações no secular *modus operandi* da elite regional.

Pensava-se que, com a União dentro da região Nordeste, as atrocidades das elites locais seriam obstadas. Não seria exagero registrar, mesmo que de passagem, que até antes do golpe militar, a Sudene tratou de colocar as verbas públicas e todo equipamento federal (máquinas e equipamentos para benfeitorias de obras contra a seca, verbas para educação e saúde, etc.) a serviço da sociedade nordestina, inaugurando com essa ação um embate aberto com as elites locais.²⁴ Depois do golpe militar, essa perspectiva de desenvolvimento regional fora abandonada por completo, restando à Sudene apenas os incentivos fiscais que a cada década diminuíam devido, sobretudo, ao atendimento de outros compromissos políticos do governo federal e dada a crise que se estabeleceu sobre a economia brasileira em alguns anos da década de 1970 e nas décadas de 1980 e 1990.

Observe-se que a função – de exportadora de produtos primários – que a colônia Brasil assumia na divisão social do trabalho do mundo mercantilista, perduraria até a segunda década do século XX. Todavia, deve-se tomar o cuidado de não marginalizar os fatos econômicos e políticos que ocorreram do final da era colonial no Brasil, até aquela data, pois o conteúdo da função exportadora fora significativamente diversificado – como a forma de organização da produção pela substituição do trabalho escravo pelo assalariado, etc. – bem como tem importância à independência política do Brasil, que paulatinamente construiu um Estado com iniciativas desenvolvimentistas voltadas para a consolidação da nação brasileira. Essa

(24) Sobre o assunto ver o depoimento de Celso Furtado (1997), dentre outras passagens veja-se a que segue: “(...) Os privilégios da irrigação financiada pelo governo federal eram conhecidos em certas cidades sertanejas pelas luxuosas residências que ostentavam. (...) As vultosas aplicações do governo federal de nada serviam para minorar a crise de alimentação, principal problema criado pelas secas (...)” (Furtado, 1997, p. 108).

construção no período colonial era impossível, pois a colônia tinha que atender outras agendas.²⁵

Desta forma, parte-se do entendimento que para a Sudene tratava-se de ampliar para essa região as condições instrumentais que dessem sustentação ao seu desenvolvimento. Tais instrumentos foram, preponderantemente, os incentivos fiscais e financeiros colocados em práticas pela instituição na região. Por esta via, a Sudene levava à região Nordeste a mola propulsora do desenvolvimento capitalista sem a qual não há acumulação: o dinheiro, na forma de financiamento.²⁶

Com o passar dos anos outras iniciativas foram somadas àqueles instrumentos como, por exemplo, os financiamentos provenientes de outras instituições (como BNDES, BNB, e demais instituições, inclusive internacionais) e alguns programas e incentivos elaborados pelos governos subnacionais.

Todavia, pelo momento, deve-se ater ao fato que no Nordeste, diferentemente da região de referência econômica nacional (Sudeste), os investimentos privados produtivos, para além do setor agrícola, não derivaram das vicissitudes deste setor. Considera-se que o excedente agrícola é uma das formas de manifestação da capacidade de financiamento de outros setores da economia capitalista – o industrial, por exemplo – como historicamente tem ocorrido, é de se concluir que no Nordeste o desenvolvimento de um setor mais dinâmico – como o industrial – pouco poderia contar com os incentivos financeiros dos seus incipientes setores agrícolas, ao contrário do ocorrido com o Sudeste²⁷ do país.

(25) Neste sentido é importante a passagem que segue: “É para fornecer açúcar, ouro e diamantes e mais alguns poucos produtos primários ao comércio internacional, que se ocupou e povoou o território que constituiria o Brasil e se instalou nele uma sociedade humana. Tudo mais é acessório daquela função comercial” (Prado Jr., 1999, p. 61).

(26) Sobre a importância dos investimentos produtivos para a acumulação capitalista ver Keynes (1982) e Kalecki (1987).

(27) Mesmo no Centro-Sul o posterior surgimento e dominação do setor industrial sobre o agrícola não apenas teve este último como única fonte de estímulos. Ou seja, o subsídio do setor agrícola ao industrial não ocorre automaticamente. Também naquela região o Estado esteve organizando o desenvolvimento do setor industrial através de uma bateria de incentivos (políticas) ao seu êxito. Atente-se para o fato de que a política de industrialização foi induzida desde sempre pelo Estado que direcionou a agricultura para este fim. Foi muito mais a prática de política econômica do que a de economia política. Ver em Fonseca (1989) como Vargas organizou o processo de industrialização nacional privilegiando, através da manipulação da taxa de câmbio, ora as exportações do setor primário, ora as importações de bens de capital.

No Nordeste, a iniciativa ao desenvolvimento do setor secundário como principal setor da economia ocorreu de forma exógena e preponderantemente por agentes externos à região.²⁸ Refere-se aqui, tão-somente, a implantação de um padrão de produção preponderantemente industrial, na tentativa, como sabido, de superação do subdesenvolvimento. O fato é que naquele período a proposta de industrialização como forma de superação dos problemas dos desequilíbrios era uma “questão” nacional.

Todavia, deve-se ficar atento para o fato que antes mesmo da Sudene, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste²⁹ já havia chegado à conclusão de que o problema do subdesenvolvimento da região era estrutural – um misto de problemas naturais (precipitações pluviométricas) com outros eminentemente políticos e econômicos, que se cristalizaram ao longo da formação econômica e social da região – a saída pensada pelo Grupo foi tentar eliminá-los via indução da industrialização autônoma da mesma;³⁰ deslocamento de parte da população da sub-região do semi-árido para os vales úmidos, atingindo o Norte do país via o Estado do Maranhão (território onde foi colocado em prática projetos de colonização); implantação de projetos agroindustriais (com irrigação) nos vales úmidos e de um parque industrial com base nas riquezas minerais da região, onde poder-se-ia consorciar uma indústria química mais leve, aproveitando o potencial já existente, porém, até aquele momento explorado de forma incipiente, conforme passagem exposta na nota de rodapé n. 29.

Mas, a proposta de industrialização fora colocada em prática notadamente a partir da Sudene que administrou os Fundos que serviram como atrativos ao capital privado em direção ao Nordeste. Assim, a instituição ampliou as possibilidades de uma taxa média de lucro mais ou menos próxima da obtida no pólo do sistema capitalista nacional. Mas, quais

(28) Obviamente que antes da Sudene já existia na região a indústria tradicional (têxtil e de alimentos) e também indústrias mais “dinâmicas” como as do sub-setor mineral e química. “Em 1949, por ex. a composição do VTI da região registrava uma participação de 86,5% para os ramos tradicionais contra 13,5% para os ramos dinâmicos. Dentre os últimos destacam-se os gêneros de minerais não-metálicos e química (...)” (Filho; Garcia, 1983, p. 18).

(29) O Documento formulado pelo GTDN tem como título “*Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*”, consubstanciado em 1959.

(30) A política de industrialização deveria atender a três objetivos: criar emprego para a massa populacional flutuante; criar uma classe dirigente nova, de capitalistas industriais voltados para inversões “ininterruptas”; e represar na região os capitais formados em outras atividades econômicas que historicamente estiveram propensos à migração para mercados de maiores retornos (GTDN, 1959).

seriam as fontes desses incentivos fiscais e financeiros à industrialização da região? Em primeiro lugar foram as deduções do imposto de renda e de adicionais das pessoas jurídicas de todo o país que estivessem dispostas a investir na região.

Tratava-se em primeira mão de subsidiar o capital privado nacional através do artigo 34 da Lei n. 3.995,³¹ de 14 de dezembro de 1961. Os recursos derivados desta fonte deveriam ser aplicados em projetos de criação de novas indústrias ou empreendimentos agroindustriais ou mesmo para ampliação e/ou reformulação de plantas produtivas já existentes (GTDN, 1959).

Dois anos mais tarde, com a vigência do II Plano Diretor da Sudene foi permitido, a partir do Artigo 18 da Lei 4.239, de 27 de junho de 1963, que o capital estrangeiro passasse a gozar dos benefícios dos subsídios que antes só era permitido às empresas de capital nacional.³² Por um lado, esse Artigo de fato permitiu um significativo aumento do fluxo de recursos para o Nordeste no período de 1961 a 1971,³³ mas por outro, restringiu sobremaneira uma das propostas iniciais da própria Sudene: a de criar na região uma “nova” classe capitalista produtiva (“inovadora”), voltada para dinamização e modernização do seu setor industrial e ao mesmo tempo delegar a este último a impossível tarefa de ser autônomo, isto é, com dinâmica independente da do pólo nacional.³⁴

Deve ser registrado que a concentração de incentivos fiscais e financeiros na Sudene não sofreu um grande golpe a partir de 1964 com a instalação da ditadura militar. O que foi cortado foram os recursos permanentes e orçamentários (provenientes da União). O fato é que o objetivo de fazer com que o Brasil atingisse o estágio de potência econômica fez com que os militares desconcentrassem os fundos – ampliando os

(31) Essa Lei foi a que criou o I Plano Diretor da Sudene (Furtado, 1987).

(32) É extremamente comum se referir aos incentivos da Sudene como apenas 34/18, sintetizando o que de fato significou cada um dos Artigos das diferentes Leis. Ver, por exemplo, Moreira (1979).

(33) Referendando-se em Goodman e Albuquerque, Filho e Garcia (1983, p. 32) registram que “(...) os depósitos do 34/18, a preço de 1971, passaram de 88,1 milhões em 1963, para 224,7 milhões em 1964, 572,4 milhões em 1965, sendo sempre crescentes até o ano de 1971 (...)”.

(34) Já foi explicado que em um período onde a economia brasileira já estava dominada por uma estrutura de mercado oligopólica, a partir da região Sudeste, era uma batalha inócua tentar implantar no Nordeste uma estrutura industrial “autônoma” e independente da força do grande capital oligopolista com raízes preponderantemente em São Paulo. A crítica a esta postura encontra-se em Cano (2002). Sobre a estrutura oligopolista do mercado nacional ver Tavares (1998).

mesmos direitos (dedução de até 50% dos recursos do imposto de renda e adicionais) às pessoas jurídicas dispostas a investir em outras regiões do país.

Para atingir tais objetivos (fora da região Nordeste), foram criadas novas instituições e programas de desenvolvimento específicos,³⁵ que foram direcionados para os diversos setores da economia nacional. Ademais, nos anos de 1970 e 1971, registram Filho e Garcia (1983, p. 27), tanto o Programa de Integração Nacional (PIN) quanto o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra) contribuíram decisivamente para subtrair frações significativas dos recursos provenientes das “deduções sobre o imposto de renda devido destinados ao Nordeste”. O percentual destinado a cada programa foi respectivamente de 30% e 20%, ou seja, na totalidade 50% a menos de recursos para investimentos na industrialização da região.

A existência de outras opções para inversões produtivas subsidiadas fora do Nordeste provocou a dispersão – para outros territórios bem como para diversos setores³⁶ da economia nacional – dos montantes financeiros que antes tinham a região como destino. A partir do golpe militar os recursos financeiros passaram a fluir para as regiões e setores que melhor responderam as expectativas racionais do capital privado.

Por este motivo, pode-se afirmar que todas as modificações institucionais afetaram de formas diferentes o sistema de incentivos fiscais prioritariamente elaborado com intuito de contribuir para a diminuição dos desequilíbrios regionais. Não é outra a conclusão dos autores citados no parágrafo acima. Afirmam: “Algumas delas [referem-se às modificações institucionais] afetaram o potencial do fluxo total de recursos, enquanto outras afetaram o fluxo de recursos disponíveis para a região Nordeste”. (Filho; Garcia, 1983, p. 30).

Para Albuquerque e Cavalcante (1978) apud Filho e Garcia (1983), quando 50% dos recursos do 34/18 foram direcionados para investimentos nos Programas PIN e Proterra, ficou visível a fragilidade da Sudene e a perda

(35) Tais instituições, programas e setores são, por exemplo: A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBGE), a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra). Ver as propostas de cada Programa em Carvalho (2001).

(36) “Para os projetos de pesca e turismo localizados fora do Nordeste, os incentivos correspondentes ficavam limitados a 25% e 8%, respectivamente, do imposto calculado. Essas taxas contudo, foram alteradas ao longo do tempo” (Filho; Garcia, 1983, p. 27).

de sua capacidade de iniciativa. Em parte, os autores supracitados têm razão, porém, deve-se atentar para o fato que a perda de metade dos incentivos da região ocorreu na década de 1970 – mais precisamente entre 1970 e 1972 –, ou seja, mais de meia década depois de instaurada a ditadura militar. Portanto, foi, em primeira instância, esta última a maior responsável pelo declínio da importância da Sudene enquanto instituição voltada para o desenvolvimento regional. Evidente que, os saques dos recursos do Finor e do 34/18 para atender a outros intentos aprofundou a fragilidade da mesma dada sua incapacidade, dentre outras, de não evitar a perda de participação relativa da região no que tange a captação de recursos.

Um parêntese neste momento faz-se necessário: o “desvio” de 50% dos recursos do 34/18 e mais tarde também do Finor³⁷ ocorreu com a aquiescência das oligarquias da região que mesmo tendo se locupletado com tais recursos, sempre estiveram submissas as decisões centralizadoras do governo ditatorial, pois essa era uma forma de continuarem a ter, sob seus domínios, os focos de reprodução do capital mercantil – de propriedade das mesmas – sem que o capital industrial sudestino as expurgassem do processo de valorização em seus débeis setores produtivos. Daí, a perfeita coordenação, pela União, da convivência entre capital mercantil oligárquico e capital industrial do pólo. Este era o pacto.

O problema da perda de recursos foi aparentemente contornado com a criação de uma bateria de novos Fundos de financiamento, que surgem através do Decreto Lei Nº 1.376 de 12 de novembro de 1974. São eles: o Fundo de Financiamento do Nordeste (Finor), o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset) que se juntam ao já existente Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres),³⁸ este, de 1969. Contudo, deve-se registrar que esses Fundos não ampliaram a capacidade de financiamento da Sudene em valores necessários à ampliação do processo de industrialização regional.

Mas, a missão de levar o capital a uma região subdesenvolvida não é simples dado o conjunto de fatores próprios da racionalidade do capital que

(37) Quanto ao Finor, destinado especificamente ao Nordeste, ver a dinâmica de constituição e operação do mesmo em Filho e Garcia (1983) e Carvalho (2001).

(38) “(...) porém, com a proliferação dos fundos incentivados, o privilégio fiscal para o Nordeste e Norte diluiu-se por entre uma vasta gama de incentivos setoriais como reflorestamento, pesca, exportações de manufaturados, que favoreciam por sua dinâmica o Sudeste, relativamente mais próspero” (Tavares; Assis, 1986, p. 32).

naquela região não se expressa com a mesma pujança que ocorre no centro do sistema capitalista nacional. Por esta razão, não bastou criar as condições de financiamento da industrialização nordestina. Caberia, ainda, a tarefa de coordenar a distribuição dos recursos para financiar os investimentos pela heterogênea realidade sócio-econômica de cada Estado da região, ou seja, por um vasto território de poucos atrativos às inversões privadas – que ia da falta de infra-estrutura urbana ao mercado de trabalho pouco qualificado.

Por este motivo, no início dos incentivos à industrialização, poucos Estados nordestinos sofreram transformações substanciais em suas estruturas econômicas. Dentre estes, pode-se citar: Pernambuco, Bahia e, um pouco mais distante, o Ceará. Teve peso nisto a ausência coordenadora da Sudene (em seus primeiros anos de existência) na distribuição territorial dos incentivos destinados à região. Essa coordenação só começou a ser praticada por volta de 1966, quando a instituição passou a criar critérios através de um sistema de pontos que seria atribuído a cada projeto em particular.

Assim, dado o número de pontos atingido por determinado projeto atribuída-lhe um grau de prioridade. Esse grau de prioridade serviu como “senha” de acesso à determinada taxa de participação no montante de recursos disponíveis para investimentos. Quanto mais pobre a área para qual determinado projeto estava sendo direcionado, maior sua pontuação (Filho; Garcia, 1983).³⁹

Outro critério de pontuação foi colocado em pauta a partir da análise de prioridades dos investimentos em âmbito setorial. Isto é, que setores, de acordo com a Sudene, são mais importantes para o bom desempenho da indústria regional? Nestes, ganharam maior pontuação os projetos destinados aos setores de telecomunicações e o de produção de bens duráveis e de bens

(39) Pelo Decreto n. 58.666-A, de 10/06/1966, foi instituído a primeira hierarquização por área que obtiveram os seguintes pontos: “Nas áreas de Recife e Salvador e dos que com esses atualmente se limitam e nos distritos industriais que servem ou venham a servir àquelas capitais: 5 pontos; Nos municípios dos estados do Nordeste à exceção do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe: 10 pontos; Nos estados do Rio Grande do Norte e Sergipe: 15 pontos; Nos estados do Piauí e Maranhão: 20 pontos”. A segunda hierarquização, que alterou a primeira no que tange a inclusão de novos territórios e de aumento da pontuação aos anteriores, foi estabelecida pelo Decreto n. 64.214, de 18/03/1969. Tinha a seguinte conformação: “Nos estados do Maranhão, Piauí e no Território de Fernando de Noronha: 25 pontos; Nos estados do Rio Grande do Norte e Sergipe: 20 pontos; Nos estados do Ceará, Paraíba e Alagoas e nos municípios dos estados de Minas Gerais, incluídos na área de atuação da Sudene: 15 pontos; Nos municípios dos estados de Pernambuco e Bahia situados no polígono das secas e nos municípios da Bahia situados a oeste da linha que delimita esse polígono: 10 pontos” (Filho; Garcia, 1983, p. 36-37).

intermediários (25 pontos); projetos voltados para indústrias alimentícias básicas e para as produtoras de bens sem similares no Estado (20 pontos).

Não cabe neste trabalho pormenorizar as funções e o desempenho da indústria subsidiada no Nordeste. Em Filho e Garcia (1983), ter-se-á uma minuciosa análise onde foi problematizado o processo de hierarquização pela prioridade dos projetos industriais tanto espacial quanto setorialmente, além de discutirem com acuidade as coerências e as contradições de alguns critérios elaborados pela Sudene, que ora vão ao encontro e por vezes de encontro às propostas iniciais da instituição.

Todavia, o esforço no presente texto deve ser o de deixar registrado dois pontos fundamentais: Primeiro, não há industrialização sem um vigoroso sistema de financiamento às inversões produtivas e na construção de uma infra-estrutura urbana (armazéns, estradas, portos, aeroportos, logística de distribuição, etc.). Segundo, que a experiência da industrialização nacional e especificamente a nordestina deixaram como ensinamento que faz-se necessário que o Estado – apesar da politização dos eventos econômicos – esteja a frente, coordenando, abrindo e ampliando os espaços para inversões produtivas. Essa prática deve ter como objetivo maior evitar a concentração do capital em áreas já dinamizadas pela acumulação capitalista que dão respostas racionais apenas aos agentes privados em detrimento do conjunto das necessidades “básicas” da população de determinado espaço social.

As várias alterações introduzidas nos critérios de avaliação de projetos pela Sudene indicam a prática de uma maior flexibilização, permitindo que os projetos alcançassem maior número de pontos possível. Por isto, Filho e Garcia (1983, p. 43) ressaltaram que “não houve uma valorização do aspecto locacional em relação às demais características dos projetos”. Mas, os projetos com maior número de pontos – que o caracterizavam como prioritários na concepção do processo de industrialização da região – foram os que tiveram maior taxa de participação na captação dos incentivos e, ao mesmo tempo, foram os que registraram maior percentual de incentivos no total dos investimentos cristalizados na região. A seguir, com o auxílio do Quadro 1, pode-se ter uma idéia de como a Sudene criou as faixas de prioridades para aprovação de projetos e para liberação dos recursos do sistema 34/18.

Quadro 1
Faixas de prioridades, participação do 34/18 e quantidade de pontos

Faixas de Prioridades	Taxa de participação dos recursos “dos Artigos 34/18	Quantidade de Pontos
A	75% (Setenta e cinco por cento)	Igual ou maior do que 50
B	60% (Sessenta por cento)	Igual ou maior do que quarenta e menos do 50
C	50% (Cinquenta por cento)	Igual ou maior do que 30 e menor do que 40
D	40% (Quarenta por cento)	Igual ou maior do que 25 e menor do que 30
E	30% (Trinta por cento)	Menor

Fonte: Decreto n. 64.214, Art. n. 31, 18/03/1969. Cf. Filho e Garcia (1983, p. 46).

Apesar da preocupação da Sudene em criar critérios para liberação de recursos, a instituição tinha o livre arbítrio de mudar as regras de pontuação, aumentando o rigor ou diminuindo-o, no intuito de distribuir espacialmente de forma mais equilibrada a indústria na região, por isto, as diversas mudanças nas regras de classificação dos projetos.

À guisa de conclusão

A priori deve-se relevar que revisitar Furtado não significa se limitar à sua obra, mas utilizá-la como instrumento de transformação da sociedade. Foi com esse intento que se utilizou neste texto a contribuição de outros autores que a partir dos ensinamentos de Furtado se voltaram a estudar e criar propostas para correção de alguns dos aspectos do subdesenvolvimento regional.

No Nordeste, a superação de alguns desses entraves levou mais tempo. A cidade continuou sob a hegemonia do capital mercantil e suas antigas funções urbanas permaneceram praticamente intactas. A cidade nordestina continuou por décadas a ser mero receptáculo de mercadorias produzidas preponderantemente além de suas fronteiras. Em verdade, o modelo capitalista industrial chegaria bem mais tarde à Região, permanecendo, esta última, sob a dinâmica da produção primário-exportadora.

Acima foi enfatizado que a estrutura produtiva montada no Nordeste se reproduziu economicamente de forma pífia durante mais de dois séculos e meio. Essa estrutura atingiu o século XX – se propagando por várias décadas

– praticamente a mesma no que tange a introjeção do progresso tecnológico e em relação às modernas técnicas de produção incorporadas à terra.

Sob o ponto de vista social deve ser relevada a permanência da secular estrutura de propriedade agrária que, nascida latifundiária, permaneceu como histórica e politicamente foi determinada, ao passo que nas agriculturas de exportação de outras regiões do país e do mundo, as forças produtivas experimentaram significativos avanços, a ciência passou a ser incorporada à agricultura capitalista, inclusive na cultura de maior expressão nordestina – embora não no Nordeste –, a cana-de-açúcar.

A elite produtiva nordestina não foi capaz de se livrar de suas antigas concepções de aumento do produto via expansão territorial de sua produção.⁴⁰ Nem muito menos foi capaz de substituir seu secular produto capitalista (cana-de-açúcar) por outro de ampla aceitação, como o fez o Sudeste com o café. Ademais, embora não abordado de forma explícita nos tópicos acima, o caráter patrimonialista das elites nordestinas não permitiu que a mesma se metamorfoseasse em uma elite expressivamente inversionista. Este pode ter sido um dos entraves ao pífio desenvolvimento das forças produtivas na região. Com isto não se está colocando de lado a conseqüente relação de “bloqueio” que outras regiões do país impuseram ao Nordeste, impossibilitando, assim, que o mesmo desenvolvesse um setor de bens de capital autônomo.

De certo que contra o Nordeste pesava a qualidade natural do solo⁴¹ bem como a quase inexistente capitalização do mesmo na perspectiva de recuperar e melhorar sua fertilidade natural. O solo de melhor qualidade estava concentrado nos latifúndios, nem sempre produtivos.

Assim, as rígidas estruturas (agrária e de poder) que foram estabelecidas no Nordeste são, se não os primeiros, um dos principais problemas que impossibilitou decisivamente a formação de um processo de

(40) Sobre a produção diretamente ligada à terra no Nordeste é interessante o posicionamento de um dos maiores estudiosos da Região, Andrade. Atendendo a uma demanda do Governo para elaboração do Plano Decenal o referido pesquisador realizou um estudo sobre a região. Dentre outros resultados apontou que: “As grandes propriedades que sempre têm mais de 500 ha e que, às vezes, se estendem por 20 a 30 mil ha, são subaproveitadas tanto do ponto de vista horizontal – as culturas não ocupam grandes percentagens da área apropriada – quanto do ponto de vista vertical – a produtividade é baixa” (Andrade, 1970, p. 105)

(41) O solo mais rico em nutrientes encontrava-se nas proximidades do litoral e mesmo, na Zona da Mata. Eram “solos argilosos, argilo-silicosos, argilo-humíferos e de turfa, conhecidos localmente como de ‘barro vermelho’ e ‘massapé’” (Andrade, 1970, p. 90).

urbanização mais dinâmico. Por este motivo, defende-se que o fenômeno da urbanização no Nordeste teve uma dinâmica historicamente incipiente devido à rigidez daquelas estruturas que foram estabelecidas nessa região no século XVI.

Qualificando um pouco mais os argumentos expostos nos parágrafos acima, pode-se afirmar que a concentração dessa estrutura agrária e de poder não tinha (se hoje tem é discutível) como prioridade a revolução das forças produtivas superiores, isto é, capitalistas produtivas, onde a elevação da base técnica de produção e, portanto, da produtividade, fosse o objetivo primeiro dos agentes que a dominavam.

Por fim, registra-se a importância das diferentes abordagens laboradas por diversos cientistas brasileiros sobre a questão Nordeste. Todavia, deve-se atentar para o fato que todos esses elementos que servem para explicar o subdesenvolvimento do Nordeste e, posteriormente, as primeiras tentativas (*práxis*) no sentido de modificá-los foram, em primeira mão, de autoria de Celso Furtado. Furtado foi o primeiro a lançar sobre o Nordeste um olhar científico e uma *práxis* político-intervencionista que possibilitou criar as condições de atuação sobre o fenômeno do subdesenvolvimento regional, apesar da resistência deste fenômeno.

Referências bibliográficas

ANDRADE, João M. Correia de. *Nordeste, espaço e tempo*. Petrópolis: Vozes, 1970.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio et al. (1984). *A questão Nordeste: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento, processos políticos e ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Ed. T. A. Queiros, 1983.

_____. *Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento*. Campinas: IE/UNICAMP, 1986. Mimeografado.

_____. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6, 1988. *Anais...* v. 2. Olinda: ABEP, 1988.

_____. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação (Mestrado)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: Hucitec/Sudene, 1987.

CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigações e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID - Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988.

CASTRO, Antônio Barros. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1986. (Séries Princípios).

COUTINHO, Maurício Chalfin. *Lições de economia política*. São Paulo: Hucitec, 1993.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. *Complexidade de uma urbanização periférica*. Tese (Doutoramento)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1990.

FILHO, Francisco das Chagas P.; GARCIA, Odair Lopes. *Incentivos fiscais: mudança estrutural e diversificação na indústria do Nordeste e do Rio Grande do Norte*. Seca (Coleção Especializada, Série B. 3), Natal, 1983. Mimeografado.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. México: Fundo de Cultura, 1964.

_____. *Formação econômica do Brasil*. 22. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

_____. *Celso Furtado*. Obra Autobiográfica. Tomo II. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

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

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: VERSIANI, Flávio Rabelo; BARROS, José Roberto Mendonça de (Org.). *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1978.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

KALECKI, Michael. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

KEYNES, John M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1, v. I – O Processo de Produção do Capital. São Paulo: Difel, 1985.

MELLO, João Manuel Cardoso. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOREIRA, Raimundo. *O nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NOVAIS, Fernando A. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2005.

PEREIRA, Raimundo Rodrigues; ANDRADE, Manuel Correia de; TAVARES, M. C. (Org.). *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

PRADO JR., Caio. *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: ADUSP, 2004.

SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. 8. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1995.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Nacional, 1974.

TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. (Coleção 30 Anos).

_____; ASSIS, José Carlos de. *O grande salto para o caos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.