

A trajetória institucional da Sudene: a influência de Celso Furtado para o desenvolvimento do Nordeste

The institutional trajectory of Sudene: the influence of Celso Furtado for the development of the Northeast

Luciléia Aparecida Colombo

Universidade Federal de Alagoas
leiacolombo@gmail.com

Resumo: Este trabalho objetiva a compreensão da trajetória da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), desde o seu nascimento, em 1959, até as suas transformações, processadas a partir do governo militar no Brasil. Como escolha metodológica, optamos por selecionar a teoria institucionalista, especialmente centrada no institucionalismo histórico, para compreender os processos de mudança pelos quais a instituição passou. Além disso, focalizamos o papel desempenhado por Celso Furtado na condução da instituição, tanto para o seu nascimento como para a aprovação de seus planos diretores. Por fim, é importante mencionar que o pano de fundo de nossa análise é o federalismo brasileiro, cuja principal característica é a desigualdade regional observada quando analisamos a posição do Nordeste em relação ao restante do país.

Abstract: This work aims to understand the trajectory of the Superintendence for the Development of the Northeast (Sudene), from its birth, in 1959 until its transformations, processed from the military government in Brazil. As a methodological choice, we chose to select institutionalist theory, especially centered on historical institutionalism, to understand the processes of change that the institution has undergone. In addition, we focus on the role played by Celso Furtado in leading the institution, both for its birth and for the approval of its master plans. Finally, it is important to mention that the background of our analysis is Brazilian federalism, whose main characteristic is the regional inequality observed when we analyze the position of the Northeast in relation to the rest of the country.

Keywords: Celso Furtado; Sudene; Regional Development.

Palavras Chaves: Celso Furtado; Sudene; Desenvolvimento Regional.

Introdução

O objetivo do presente estudo é oferecer uma análise da trajetória institucional da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), buscando responder a seguinte indagação: qual o legado do pensamento de Celso Furtado para a permanência da instituição ao longo dos anos? Para o amparo e respaldo teórico deste estudo, utilizaremos a teoria institucionalista, especialmente o institucionalismo histórico, o qual defende a influência da *path dependency* (dependência de trajetória) para decisões tomadas no presente, cuja origem remonta ao passado.

Importante considerar que a Sudene se desenvolveu em um cenário federativo assimétrico, como é o brasileiro. Teoricamente, o federalismo visa acomodar e resolver conflitos, sendo um sistema composto por esferas autônomas e, ao mesmo tempo, dependentes, onde se constrói coletivamente, o pacto federativo. Não temos, no caso brasileiro, diferenças de ordem linguística, cultural, étnica ou religiosa que dificultem o inter-relacionamento entre as esferas federadas. Entretanto, as nossas clivagens são de ordem regional: diferenças significativas entre os blocos Sul e Sudeste e Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entre os intelectuais que analisaram a questão nordestina dentro deste panorama de desigualdade, encontra-se Furtado (1981, 1984), cujas teorias foram tidas tantas vezes como combativas e de denúncia das condições gerais impostas à região que, historicamente, emperravam o seu desenvolvimento.

Todos os governos, direta ou indiretamente, empreenderam esforços de maior ou menor magnitude para conter os efeitos destas condições adversas. Algumas destas medidas tornaram-se constitucionalizadas, como, por exemplo, a destinação de 4% dos impostos federais para o combate às secas, percentual destinado para o então Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). Posteriormente, os repasses tomaram forma através dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), responsáveis pelo desenvolvimento da região em alguns setores prioritários.

Além das desigualdades regionais, o federalismo brasileiro possui outra característica que permeia a maneira como as políticas são processadas, que é a variação entre centralização e descentralização (política e econômica) processadas em períodos de ditadura e de democracia. Este movimento de centralização e descentralização impactou no desenho das políticas empreendidas, pois algumas destas políticas podem estar concentradas no executivo federal, outras em âmbito estadual e municipal.

Partindo do suposto de que o federalismo é capaz de amortecer conflitos e possíveis dissoluções, Elazar (1987) elenca uma série de mecanismos capazes de promover articulações entre as esferas federadas, com relações intergovernamentais pautadas na harmonia entre o Estado federal e os governos locais. Ao lado do conceito de *checks and balances*, princípio segundo o qual todos os entes federados possuem os mesmos poderes, onde nenhum pode sobrepor aos demais, Elazar (1987) complementa a sua análise com o conceito de *self-rule/shared-rule* (regras próprias e regras compartilhadas), onde cada ente federado mantém a independência em relação aos demais, com algum grau de dependência. Este conceito do autor é interessante porque todas as políticas formuladas no âmbito do Executivo precisam de aprovação consensual dos demais entes.

Neste sentido, a principal inovação institucional da Sudene foi a promoção de uma arena capaz de aglutinar os interesses da região Nordeste para o centro dos debates políticos, envolvendo o Presidente da República, os governadores dos estados nordestinos, os secretários e demais atores políticos relevantes para a elaboração de um plano de superação das desigualdades regionais. Idealizada e implementada por Celso Furtado, a Sudene, através de seu Conselho Deliberativo, expressava a necessidade de consenso entre os entes subnacionais, de forma que os interesses locais fossem sobrepostos a interesses institucionais e regionais.

Entretanto, o golpe militar de 1964 promoveu grande reestruturação na instituição, que passou a ter cortes significativos em seu orçamento e na capacidade propositiva de implementar decisões. Neste sentido, ao traçarmos uma trajetória da instituição, buscaremos elementos que elucidem os motivos pelos quais o enfraquecimento aconteceu, mas não foi decisivo para a sua completa extinção. Além disso, ao traçarmos a sua trajetória ao longo dos anos, poderemos delinear a presença de Celso Furtado para a sua defesa.

O nascimento e a presença de Celso Furtado na instituição

De antemão, é preciso valorizar o esforço de alguns intelectuais que se preocuparam extensivamente com a problemática nordestina, consolidando uma agenda de pesquisa ao longo dos anos de maneira muito promissora. Refiro-me aos trabalhos de Araújo (1997), Oliveira (1977, 1975), Cohn (1973), Carvalho, R. I. (2001), Carvalho, F.

F. (2001). Cada um destes autores buscou um enquadramento que possibilitasse uma compreensão mais clara dos elementos geradores de desigualdades, em diversos momentos históricos.

Ao lado de um fortalecimento do pensamento desenvolvimentista nos anos 50, é preciso considerar a fragilidade das instituições existentes, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), cuja atuação na seca de 1958 evidenciou a fragmentação política existente em torno do órgão e que impossibilitava um tratamento adequado para o efeito das estiagens. O próprio Furtado evidenciava traços clientelistas nesta instituição, no documento de 1962, intitulado *A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE*.

Além do castigo da seca, despontavam movimentos de caráter revolucionário, como as Ligas Camponesas, que passaram a representar um perigo de desintegração. O próprio Furtado (1964), em *Dialética do Desenvolvimento*, alerta para o caráter revolucionário da Liga. Este contexto de efervescência e de reivindicações de movimentos no campo despertou uma agenda de políticas regionais necessárias para a contenção dos efeitos sociais da seca de 1958. Parte desta agenda governamental reservava para Celso Furtado a condução da região a partir de então. Juscelino Kubitschek decidiu pela nomeação de Furtado para o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), onde, em 1959, munido deste conjunto de dados oriundos do GTDN, Furtado elaborou *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, ou o chamado Relatório do GTDN. Os estudos deste grupo foram a base através da qual a Sudene ganhou forma, cujos objetivos eram a contenção das desigualdades regionais, a superação de uma oligarquia agrária em cujos interesses residiam o autoritarismo e a dificuldade de um planejamento para a região e a suplantação de um modelo de intervenção estatal baseada no socorro às secas.

Como ressalta Buarque (2017: 18):

A insuficiência da produção de alimentos na região não era, para Celso Furtado, apenas um grave problema social – a fome – mas também, principalmente do ponto de vista econômico, uma restrição à industrialização do Nordeste. Por outro lado, esta insuficiência da produção de alimentos não era decorrência da seca, mas um resultado direto e permanente da baixa produtividade agrícola no semiárido, sendo a seca apenas um evento de agravamento das restrições produtivas.

Neste sentido, os trabalhos elaborados por Furtado no GTDN eram mais políticos do que meramente técnicos. A superação do atraso nordestino não residia, portanto, apenas no combate às secas, mas, fundamentalmente, em uma política nacional de desenvolvimento regional que considerasse as peculiaridades da região. O fato é que em meio a tensões e conflitos políticos de toda ordem, a Sudene foi criada pela Lei nº 3.692, em 1959, sendo aprovada no Congresso e subordinada à Presidência da República. A tramitação no Congresso Nacional encontrou grande resistência, mesmo por parte da bancada nordestina, conforme aponta esta passagem da Ata da Primeira Sessão Ordinária do Conselho Deliberativo da Sudene, reunido em 1 de junho de 1959:

Com a palavra, o Conselheiro Celso Furtado começa por fazer um sucinto relato sobre as atividades da implantação do Órgão. Referindo-se à sua permanência no Rio de Janeiro, durante o mês de maio, esclarece que a sua viagem teve por objetivo, acompanhar o andamento da proposição que cria a Sudene, então submetida a regime de urgência na Câmara Federal, pelo que, em virtude do grande número de emendas oferecidas, algumas das quais modificavam substancialmente o projeto, teve de manter constantes entendimentos com os elementos das bancadas nordestinas, e, em particular, com os líderes da maioria e da minoria, no sentido de preservar a unidade da matéria, originária do Poder Executivo (SUDENE, 1959: 2).

160

Alguns temores foram expostos por Carvalho (1979), como o perigo de a Sudene transformar-se em um superministério, com poderes muito grandes e controlando os Ministérios Setoriais existentes. Além disso, as críticas de alguns parlamentares, conforme aponta o autor em tela, era o escopo do projeto: muito amplo, com uma ação política limitada para o alcance de tais objetivos. A Sudene oscilava entre a esfera da formulação e da implementação dos projetos e políticas. Parte de tais questionamentos foi resolvida no Artigo 7º da Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que estabelecia as seguintes diretrizes para a instituição:

Art. 7º Incumbe à SUDENE: a) examinar e encaminhar com o seu parecer, ao Presidente da República, proposições que se relacionem com os problemas do desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos

específicos para aplicação nessa região; b) controlar, sem prejuízo das atribuições deferidas a outros órgãos, os saldos das dotações orçamentárias, créditos especiais, financiamentos e contas bancárias especiais dos gestores de projetos constantes do plano diretor, através dos elementos fornecidos pelos órgãos executivos; c) fiscalizar o emprego dos recursos financeiros destinados especificamente ao desenvolvimento do Nordeste, inclusive mediante o confronto de obras e serviços realizados com os documentos comprobatórios das respectivas despesas. d) sugerir, relativamente à região e em articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), para as providências legislativas que se fizerem necessárias, a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos, sua adequação às respectivas finalidades e, especialmente, a parte que lhes competir na execução do plano diretor; e) praticar todos os atos compreendidos em suas finalidades (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei de criação da SUDENE, 1959, art. 7º).

A dificuldade de obtenção do consenso não foi somente no nascimento da Sudene, mas durante a aprovação de seus planos Diretores. O dissenso era a tônica deste momento, mas com a habilidade de Furtado foi possível o nascimento da Superintendência. A capacidade de articulação e de conciliação de Furtado foi decisiva para obtenção do apoio da bancada nordestina, dos grupos oligárquicos regionais e dos interesses sociais divergentes. A partir do nascimento da Sudene, iniciava-se uma fase de efervescência do planejamento regional, que foi inspirada na *Cassa per il Mezzogiorno*, na Itália. As desigualdades regionais na Itália também ficaram evidentes, especialmente com uma parte desenvolvida (Centro-Norte) e uma parte fragilizada economicamente (Sul), onde a faixa denominada *Mezzogiorno* representava a área mais atrasada. O governo italiano passou a coordenar os investimentos públicos e privados, atraindo o desenvolvimento econômico através do fomento às indústrias regionais.

Segundo Carvalho (1979), a *Cassa* era uma instituição estatal, com prazo de validade estipulado, os quais foram prorrogados ao longo do tempo. Contrariamente à *Cassa*, a Sudene não tinha um recorte temporal definido, pois segundo Carvalho (1979), estipular um prazo de validade poderia retirar a prerrogativa de um caráter extraordinário, que se propunha naquele momento. A Sudene representava uma arena de articulação de interesses entre os governadores dos estados que, coletivamente, atuavam

para um projeto comum para a região Nordeste. O nascimento da Sudene permitiu que o planejamento do Nordeste tivesse a oportunidade de ser desenvolvido em bases federativas mais cooperativas, com a articulação dos governadores nordestinos (CARVALHO, 2006).

A atuação de Celso Furtado foi decisiva para a implantação da instituição e para a obtenção do consenso entre os que dela faziam parte, conforme abordamos anteriormente. A instituição obteve grande protagonismo nacional e internacional, representando um simbolismo importante na agenda governamental naquele momento. Previa, embora indiretamente, o combate com os interesses oligárquicos e a superação do subdesenvolvimento, como ficou bem evidente em seu discurso de posse na Sudene: “O desafio que temos diante de nós é simplesmente este: como modificar o conjunto de forças que estão dividindo este país em dois, marcado pela pior das desigualdades, que é a que distancia o pauperismo e a abundância?” (FURTADO, 2009: 165).

Furtado ainda delineava os desafios que passava a ter, como Superintendente:

Ao assumir a Superintendência da SUDENE faço-o consciente do peso da responsabilidade que recai sobre meus ombros. Essa consciência, adquiri-a não agora, mas em todo esse ano de luta pela vitória da Operação Nordeste. Nessa luta, entre outras coisas aprendi a admirar mais os homens públicos de meu país. Afirmo, com júbilo, que o presidente Kubitscheck, desde o primeiro momento, teve consciência de que não era esta obra para ser acabada em seu governo. A este período governamental caberia, na Operação Nordeste, antes obra de desgaste e sacrifício do que a fruição dos empreendimentos concluídos. E porque não se afastou, em nenhum momento, desta concepção da obra que iniciávamos, o Sr. Presidente despertou em mim, simples técnico, essa fé que transfigura todos os sacrifícios em momentos de esperança (FURTADO, 2009: 168).

Com o golpe militar, a Sudene sofreu uma modificação drástica em seu funcionamento e objetivos. Celso Furtado foi afastado da instituição, que passou a atuar como supervisora das ações dos militares; os planos da Sudene foram substituídos pelos chamados Programas Especiais, que tinham o objetivo de atuar na questão hídrica, buscando integrar o Nordeste às demais regiões do país, desconsiderando as particularidades e demandas. Neste sentido, consideramos importante discorrermos

sobre a teoria institucionalista e como ela pode auxiliar na compreensão da trajetória da Sudene.

Para pensar a Sudene: a teoria institucional

A teoria institucionalista mostra-se interessante para a análise da trajetória da Sudene porque consegue delinear o nascimento de uma instituição, sua continuidade ao longo dos anos e, eventualmente, sua mudança, se houver. Um dos teóricos mais importantes foi Douglass North (1990), o qual define que as instituições são as regras do jogo de uma sociedade, representando mecanismos com capacidade de determinar o comportamento dos indivíduos, oferecendo regras para a atividade humana. Esta capacidade de moldar os indivíduos advém da prerrogativa intrínseca às instituições, de oferecer constrangimentos e benefícios para promover a troca entre os indivíduos, promovendo ações colaborativas entre eles, seja através da via política, social ou econômica.

Se as instituições possuem estas prerrogativas, North (1990) salienta que elas nascem com o intuito de permanecerem ao longo do tempo, sem grandes mudanças em seu formato original. Entretanto, quando ocorre a mudança, há uma possibilidade de observar oportunidades de mudança social e de alguma mudança drástica na sociedade. Para este autor, além das regras formais, dispostas nos regimentos e regulamentos, as instituições possuem regras informais, como condutas de comportamentos, convenções e regras referentes ao comportamento humano. É nesse sentido que a teoria admite que através da modelagem do comportamento individual, as instituições são capazes de influenciar as decisões políticas por meio da diminuição dos custos de transação envolvidos na ação política¹.

Além de delimitar as escolhas dos indivíduos e de favorecer o processo de tomada de decisão, as instituições promoveriam o aumento da confiança, reduzindo a incerteza, típica em processos de interação humana. Assim, a previsibilidade aumenta a

¹ A teoria dos custos de transação está localizada na chamada Nova Economia Institucional e os custos de transação aparecem nesta teoria como aqueles custos que existem em todos os sistemas econômicos e reduzi-los garante a garantia de bons contratos, reduzindo a incerteza e aumentando a previsibilidade e a confiança. Para uma teoria dos custos de transação, ver: WILLIAMSON, O. E. (1981). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature, California*, v. 19, n. 4, p. 1537- 1568, dez.

possibilidade de bons contratos e de boas trocas. Como ressalta Levi (1991), uma instituição é capaz de facilitar a seleção de bons parceiros, a elaboração de contratos adequados e a redução dos infortúnios, que podem desagregar os elos de confiança e reciprocidade.

A teoria institucionalista oferece a oportunidade de compreensão da trajetória da Sudene a partir do entendimento desta enquanto um recurso de promoção da cooperação entre os atores. A instituição possuía a prerrogativa de agregar as preferências dos governadores, condicioná-las a uma agenda pública e garantir-lhes decisões acertadas, orientadas pela promoção da estabilidade e pela redução dos custos de transação. A cooperação foi favorecida e estimulada, portanto, projetando para o cenário nacional as necessidades e os desafios regionais. Ainda dentro da corrente institucionalista, o institucionalismo histórico é capaz de interpretar as mudanças ocorridas na Superintendência.

O institucionalismo histórico promove e defende a ideia de que ações e decisões tomadas no presente derivam e são dependentes de trajetórias passadas, ou a chamada *path dependency* (dependência de trajetória). Neste sentido, o chamado institucionalismo histórico apela para o argumento que, além das instituições, a história também importa. Trata-se de um ramo da teoria institucional cuja principal perspectiva compreende a recuperação do papel do Estado dentro da explicação dos fenômenos políticos, tanto como ator, quanto como estrutura. É nesse sentido que a teoria condensa a análise endógena dos interesses à configuração histórica das arenas decisórias.

Por conseguinte, o modelo de análise da trajetória das instituições que esta teoria destaca, enseja que a reprodução ou a mudança das relações institucionais, ambas não são reduzíveis às intenções e estratégias dos atores políticos. A história é incorporada à análise como um processo, a partir do qual certas condições iniciais não deterministas, desenvolvem-se em configurações causais particulares. Essa hipótese rejeita a hipótese tradicional de que as mesmas forças podem operar os mesmos resultados em todos os lugares. A título de interpretação, os efeitos de cada uma destas forças deverão ser mediados pelas características históricas e, portanto, contextuais das situações inerentes ao passado destes grupos e instituições.

Sobre esta perspectiva analítica, há que se destacar aqui que ela não objetiva privilegiar nenhum ator político em específico, nem posição ou processo político *a priori*, mas sim, destacar, a partir de uma dimensão relacional, as conexões, vínculos, dependências e encadeamentos entre os indivíduos, seus interesses, estratégias, ideias,

preferências e as instituições. A meta é compreender de forma ampliada e dinâmica o processo de formação, transformação e acomodação destas preferências a partir das instituições e vice-versa. Importa a forma como as instituições redefinem as preferências dos atores, mas importa também o quanto as transformações ideais impactam a estrutura de acomodação destas preferências e garantem a mudança social.

Desta perspectiva, a formulação, implementação e produção de políticas irá depender ainda dos encaixes e das possibilidades de acomodação entre as configurações do Estado e as formas de organização, seleção e promoção dos interesses dos grupos e dos atores individuais. Trata-se de tentar compreender, exatamente, como se dá o processo de construção social das preferências, compreendendo que estas, assim como as instituições, não se constituem no vácuo, mas a partir de um passado que, se por um lado lhes restringe, por outro, lhes oferece um campo de possibilidade. É nesse sentido que, na seção seguinte, exploraremos de que forma a Sudene, enquanto instituição pensada e talhada por Celso Furtado como recurso para superação do subdesenvolvimento regional, encontrou no passado histórico da região seu principal obstáculo.

A transformação da Sudene e os desafios do passado

O institucionalismo histórico argumenta que as políticas não teriam um caráter revolucionário no momento presente, posto que seriam o produto de mudanças incrementais e graduais que foram sendo processadas ao longo do trajeto, da história. Como ressaltam Hall e Taylor (2003: 201):

No mesmo espírito, numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e ‘situações críticas’, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo ‘bifurcações’ que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto. O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares.

Dessa perspectiva depreendemos que, assim como o problema da desigualdade regional guarda amplitude histórica, o debate em torno das soluções possíveis para

superação desse problema também não é recente. Há, no caso de Celso Furtado, um pioneirismo que remete à forma de abordagem do problema, trazendo uma perspectiva inovadora e crítica para o problema do subdesenvolvimento da região. Diferentemente dos diagnósticos que o antecederam, Celso Furtado superou o entendimento regionalizado do problema da desigualdade dentro do território nacional. A partir de uma análise de caráter econômico e histórico, o autor produziu uma contestação explícita das teses recorrentes do período que relacionavam a desigualdade da região Nordeste à localização das atividades agrícolas na região, em detrimento das atividades industriais, e a presença da seca.

Celso Furtado problematizou a noção de região, destacando que o problema do subdesenvolvimento regional não é um problema local, mas que imprime consequências por todos os territórios, além de ameaçar os pilares da unidade nacional, da sociedade democrática e da justiça social, tão caros ao intelectual humanista. O autor destacará, desde o princípio da sua obra, o papel e o peso da formação histórica e social brasileira, sobretudo na região Nordeste, realçando o quanto a manutenção e preservação das estruturas tradicionais de mando e poder da região, estas sim eram as principais responsáveis pelo subdesenvolvimento da região. É nesse sentido que o autor explora uma compreensão mais complexa do modelo de industrialização brasileiro, para além do que previam os analistas da época, que insistiam no falso dilema entre um Brasil que se quer urbano e industrial e outro que persiste rural e oligárquico.

Celso Furtado adapta para o entendimento do plano de desenvolvimento histórico do Brasil a tese centro-periferia desenvolvida pela Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), para denunciar o quanto o modelo de industrialização do Sudeste se dava às custas do subdesenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, inseridas nesse processo em condição subordinada, enquanto regiões permanentemente periféricas. Essa condição à margem do capitalismo nacional dependente ofereceria às regiões Norte e Nordeste, especialmente para esta última, uma posição de permanente desvantagem dentro do cenário econômico nacional. Há que se destacar, a partir do argumento de Furtado o quanto a condição de subdesenvolvimento do Nordeste era condição interessante tanto da elite política e econômica nordestina, que tanto obstaculizou a Sudene nos anos iniciais, quanto da própria burguesia nacional, que se beneficiava diretamente por este estado de coisas.

Um dos momentos mais críticos vivenciados pela Sudene e que lhe imprimiriam transformações significativas foi o advento do golpe militar de 1964 e do afastamento

de Furtado da chefia da instituição. O golpe de 1964 foi um fator externo que impactaria substancialmente a instituição, seja pela transformação do plano das diretrizes que conduziam a instituição desde a sua criação, seja em função da saída do seu principal mentor. Essas transformações promoveram uma reconfiguração de forças, tanto dentro da instituição, quanto dentro do cenário político nacional e regional. O regime militar frustrou as ambições iniciais da instituição, adequando-a aos interesses dos grupos políticos e minucioso o seu potencial transformador, sobretudo a partir da redefinição das prioridades do desenvolvimento regional.

A Sudene funcionou nos moldes de Celso Furtado entre 1959 e 1964, quando os militares chegaram. O seu I Plano Diretor foi aprovado no Governo Goulart, em meio a grandes instabilidades políticas. Com o golpe, uma nova estratégia de desenvolvimento foi elaborada, especialmente objetivando o crescimento econômico e o “milagre econômico”. Neste sentido, não havia mais lugar para o planejamento objetivado pela Sudene, que não participava mais como ator político relevante no processo decisório das políticas públicas. Os planos regionais da Sudene foram sobrepostos pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), os quais visavam uma integração da região ao restante do país, desconsiderando as desigualdades históricas e concentrando o planejamento e a formulação das políticas na órbita federal.

O desenho da Sudene perdia seu valor e os seus objetivos confrontavam-se com o poder dos militares, concentrador de recursos e de expertise técnica. Os Programas Especiais eram programas voltados, basicamente, à irrigação do solo e ao estímulo à agricultura. Além disso, cabe destaque para Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), além do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo, todos elaborados pelos militares. O PIN e o PROTERRA voltavam-se, principalmente, para o estímulo e o investimento da agroindústria nordestina.

O POLONORDESTE, por sua vez, visava uma articulação entre todos os níveis da federação, mas com enfoque nas áreas economicamente dinâmicas, através das quais os efeitos do desenvolvimento espalhar-se-iam para as demais regiões do país, especialmente para as mais vulneráveis. O grande problema do programa, ao priorizar as áreas dinâmicas, é que acabou concentrado nas grandes capitais, desprestigiando os pequenos municípios.

O Projeto Sertanejo visava a modernização da agropecuária para o Semiárido do Nordeste, área que sempre despertou preocupação do Governo Federal pela

irregularidade das chuvas e pelos baixos índices econômicos e sociais. Amparava-se, basicamente, no crédito rural aos produtores rurais, fator que apresentou grande dificuldade de ser concretizado, devido, principalmente, à burocracia existente em torno do projeto.

Neste sentido, havia um novo cenário para o tratamento das desigualdades regionais que se afastava do modelo proposto pela Sudene, o que comprova que as instituições, quando mudam, obedecem aos critérios propostos pelo contexto que representam. Pactuamos, portanto, com o modelo de Levi (1991), que ressalta:

Algumas instituições servem aos interesses de muitos; outras, aos interesses de poucos; mas todas facilitam e regulam os recursos de poder. Uma definição de instituições que ignora este fato deixa de apreender algo que é específico às instituições, a saber: que os mecanismos de delimitação de escolhas, incluindo escolhas contratuais, refletem uma distribuição de poder (LEVI, 1991: 83).

168

A partir da análise histórica do desenvolvimento da instituição, podemos repensar a posição das instituições atuais e de seu verdadeiro papel na condução do desenvolvimento regional equilibrado. Além disso, podemos nos perguntar por que, afinal, a instituição ainda resiste nos dias atuais, por que não foi extinta? Esta pergunta contém, em si mesma, as respostas, pois a Sudene resiste porque foi capaz de imprimir no Nordeste o símbolo da possibilidade da mudança. Além disso, as prerrogativas atuais da Superintendência diferem, sobremaneira, daquelas da época de Furtado, mas ainda constituem em si, o cerne da esperança de alterações na estrutura produtiva da região. Colombo (2015) ressalta que a Sudene foi extinta em 2001, criando em seu lugar a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), e, em 2006, no Governo Lula, houve a substituição da ADENE pela recriação da SUDENE, que passou a ser vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Em entrevista a Eduardo Kugelmas, em 1993, e quando questionado sobre o papel da Sudene e de sua importância ainda hoje, Furtado respondeu:

Bem, o problema do Nordeste continua a existir, se não for a Sudene vai ser outra instituição, porque as desigualdades internas do Brasil são muito grandes ainda. A Sudene reduziu isso durante 20 anos, mas depois essas

desigualdades voltaram a crescer. Em segundo lugar, se não houver uma atitude, uma política de discriminação a favor do Nordeste, ele não se sustenta. A tendência é as águas correrem para o mar, quer dizer, os bons negócios são feitos no Sul. Se não houver um estímulo para se investir no Nordeste, o próprio capital nordestino vai investir no Sul, onde há mais possibilidades. Não se mantém um País heterogêneo como o Brasil sem uma política regional. Mesmo nos Estados Unidos houve uma política deliberada de apoio às regiões atrasadas, agora você pode imaginar no Brasil. Não há dúvida nenhuma de que para o Brasil manter sua unidade, manter-se como um sistema integrado, deverá ter políticas que atendam aos problemas regionais, às desigualdades regionais. O Nordeste tem muitas possibilidades se houver investimento adequado, até no plano internacional (FURTADO, 1993: 387).

Neste sentido, embora com as suas prerrogativas iniciais alteradas, a Sudene resiste e procura o seu lugar no contexto federativo e institucional, marcados pela predominância das assimetrias regionais. É por essas mesmas razões que o pensamento de Furtado guarda sua atualidade.

169

Conclusão

Raramente intérpretes do desenvolvimento ocupam a função ou a posição de *policy makers*. Também não há qualquer garantia que possam ser melhores ocupando essa função. Todavia, esse não é o caso de Celso Furtado. Ao longo de sua trajetória intelectual e política, Furtado ocupou não somente a posição de liderança intelectual no debate sobre a superação das desigualdades regionais, quanto não se furtou de imprimir suas ideias através da promoção de projetos políticos importantes, a exemplo da Sudene.

Através de um referencial institucionalista, buscamos elucidar como as instituições nascem, se transformam e podem ou não serem extintas. É nesse sentido que o artigo procurou abordar as peculiaridades da criação e as transformações pelas quais passou a Sudene, envolvida não somente pelos conflitos federativos, mas também pela capacidade institucional de sobrepor-se a eles. Não obstante, resta perguntar: à despeito da resistência para a sua aprovação e das dificuldades para a sua manutenção,

bem como das transformações imprimidas pelo regime militar, com algumas alterações drásticas em sua estrutura e em seus objetivos, por que a instituição Sudene se mantém até hoje?

Argumentamos que o capital político e simbólico da Sudene é ainda hoje um dos principais legados do pensamento político de Celso Furtado. A Sudene representou, antes de mais nada, um giro analítico no entendimento do problema da desigualdade regional no país. O grande promotor desse deslocamento de sentido foi o próprio Celso Furtado, destacando que a desigualdade do Nordeste não era um mero fruto das intempéries naturais ou uma etapa no curso teleológico do desenvolvimento nacional. Furtado reforçou a dimensão política da desigualdade e destacou o quanto os limites de superação dessa desigualdade estavam diretamente relacionados aos fundamentos históricos das dinâmicas econômicas e populacionais do país desde o século XVI.

Em consonância ao que prescreve a tese desenvolvimentista de Celso Furtado, a teoria institucionalista se encontra com o autor ainda na reivindicação que ambos atribuem às instituições como responsáveis diretas pelo desenvolvimento. A permanência favorável ou desfavorável do desenvolvimento seria condicionada pela manutenção ou transformação de arranjos institucionais que favorecem ou dificultam a promoção do desenvolvimento. Hoje, quando o debate sobre desenvolvimento regional se centra, quase que exclusivamente no apelo à distribuição de políticas clientelistas ou de isenção fiscal, o argumento de Furtado, primeiro, e da teoria institucionalista, depois, apontam para o quanto políticas de desenvolvimento bem-sucedidas são aquelas que promovem a atração de novos empreendimentos e não apenas realocam recursos, ainda que necessários e emergenciais sob muitos aspectos.

A Sudene nasceu sobretudo desse desafio analítico, dessa transformação interpretativa do problema da desigualdade, o que legou ao autor, inclusive, a posição de primeiro intérprete do desenvolvimento regional do Brasil. A importância do argumento histórico-estrutural de Celso Furtado representa a principal chave para entender a permanência da Sudene, à despeito das suas mudanças e dificuldades. A Sudene, nesse sentido, representou, desde muito cedo, uma ideia, a aposta na superação do subdesenvolvimento, primeiro, a partir de uma tomada de consciência das condições objetivas de promoção e perpetuação dessa desigualdade, depois, a mudança no papel do Estado enquanto principal promotor da mudança social e, finalmente, a transformação das práticas e das técnicas de planejamento regional.

A origem nordestina, os antecedentes de formação de Celso Furtado e suas experiências internacionais junto a programas de desenvolvimento regional serviram de amparo à originalidade do autor, lhes possibilitando uma perspectiva ampliada do entendimento da desigualdade, articulando as desigualdades regionais à estrutura do subdesenvolvimento e ao capitalismo dependente dos países latino-americanos. É no bojo desse grande esforço de interpretação que podemos inserir o caso brasileiro, encabeçado pelo desenvolvimentismo nacional e pelo próprio Celso Furtado, redirecionando as políticas regionais de desenvolvimento da segunda metade do século passado e transformando os moldes de formulação, implementação de políticas, especialmente, para a região Nordeste. A persistência da atualidade dessa interpretação, hoje, é certamente, uma das principais promotoras da vitalidade do pensamento do autor.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, T. B. de (1997). Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Revista Estudos Avançados*, vol.11 n. 29 São Paulo Jan./Apr.
- BRASIL (1959). *Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste*. Reunião da 1. Sessão do Conselho Deliberativo. Recife.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1959). *Lei de criação da SUDENE*, art. 7º.
- BUARQUE, S. C. (2017). O planejador Celso Furtado. In: Fundação Joaquim Nabuco (Org.). *Celso Furtado: o desvelador da realidade nordestina*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 128 p.
- CARVALHO, R. I. (2006). A invenção do Nordeste na obra de Gilberto Freyre e de Celso Furtado. Rio de Janeiro: XII Encontro Regional de História, ANPUH.
- _____. (2001). *Nordeste: a força da diferença*. As dificuldades na cooperação entre os governos estaduais no contexto federativo da Constituição de 1988. 344 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001.
- _____. (2002). SUDENE: o caso de uma arena política de desenvolvimento regional. Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento. VII Encontro Regional de Economia, 2002.
- CARVALHO, F. F. (2006). *A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. 247 p. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia. Campinas: UNICAMP.
- _____. (2001). *Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste*. 163 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Instituto de Economia. Campinas: UNICAMP.
- CARVALHO, O. (1998). *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus.
- _____. (1979). *Desenvolvimento regional: um problema político*. Rio de Janeiro: Campus.
- COHN, A. (1973). *Crise regional e planejamento*. O processo de criação da SUDENE. São Paulo: Editora Perspectiva.

- COLOMBO, L. A. (2015). *A Sudene no sistema federativo brasileiro: a ascensão e queda de uma instituição*. Recife: Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste.
- ELAZAR, D. (1984). *American federalism: a view from the states*. Third Edition: New York, Harper & Row.
- _____. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- _____. (1994). *Federal system of the world*. New York: Stockton Press.
- _____. (1984). *Self-Rule/Shared Rule: federal solutions to the middle east conflict*. Lanham: University Press of America.
- _____. (1979). The role of Federalism in Political Integration. In: ELAZAR, D. J. (Org.). *Federalism and Political Integration*. Tel Aviv: Israel, Turtledove Publishing, pp. 13-57.
- FURTADO, C. (1989). *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1962). *A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE*. São Paulo. Digesto Econômico. Ano XX, n.º 168.
- _____. (1959). *A operação Nordeste*. Textos brasileiros de Economia. Rio de Janeiro.
- _____. (1962). *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- _____. (1992). *Brasil: a construção interrompida*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (2002). *Celso Furtado entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- _____. (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- _____. (2000). Discurso comemorativo aos 40 anos de atuação da SUDENE. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. *Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife: SUDENE.
- _____. (2002). *Entrevista a Maria da Conceição Tavares*. Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- _____. (1987). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional.
- _____. (1981). *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1984). O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. *Revista de Economia e Política*, São Paulo, vol. 4, n. 3.
- _____. (1959). *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional.
- _____. (2009 [1960]). Discurso de posse na Sudene. In: FURTADO, R. F. D'Aguiar (Org.). *O Nordeste e a saga da SUDENE (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, p. 165-169.
- _____. (1993). Entrevista a Eduardo Kugelmas. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ano 6, n. 8, p. 379-415, maio.
- FURTADO, R. F. D'Aguiar (Org.) (2009). *O Nordeste e a saga da SUDENE (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HALL, P; TAYLOR, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223.
- HIRSCHMAN, A. (1963). *Journeys toward Progress*. New York: Twentieth CenturyFund.
- LEVI, M. (1991). Uma lógica da Mudança Institucional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 1^a, p. 79-99.
- NORTH, D. (1993). *Autobiography*. The Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel.
- _____. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.

- OLIVEIRA, F. (1975). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense. (Seleções Cebrap 1).
- _____. (1984). *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Ed. Graal.
- _____. (1977). *Elegia para uma (Re)ligião*. SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- _____. (1995). Quem tem medo da governabilidade? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n° 41, março, p. 61-77.
- WILLIAMSON, O. E. (1981). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature*, California, v. 19, n. 4, p. 1537- 1568, dez.

Artigo recebido em 14 de julho de 2020.

Aprovado em 13 de outubro de 2020.

DOI: 10.12957/intellectus.2020.52757