
CELSO FURTADO E A CONSTRUÇÃO DE UM FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

Celso Furtado and the built of a cooperative federalism in Brazil

Ricardo Ismael

Cientista político. Doutor em Ciência Política. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. Rua Marquês de São Vicente, 225, Vila dos Diretórios, casa XVIII, Gávea, 22451-900, Rio de Janeiro, RJ. ricismael@hotmail.com

Resumo: O centenário do nascimento de Celso Furtado (1920-2020), um dos mais importantes intérpretes do processo de modernização brasileiro no século XX, apresenta-se como uma oportunidade de revisitá-lo sua vida e obra. O artigo aborda suas ideias políticas, no período de 1945 a 1964, especialmente as reflexões sobre o problema da cooperação entre a União e os estados, voltadas para a redução das desigualdades regionais em contextos democráticos. As contribuições do intelectual, administrador público e ator político favoreceram o avanço do federalismo cooperativo, e tiveram maior prestígio no Governo Kubitscheck, quando coordenou o GTDN e assumiu a Sudene – instância intermediária entre a União e os estados nordestinos. Numa perspectiva inovadora, diferente do modelo federalista norte-americano, a intervenção do Governo Federal e de suas instituições regionais ganham relevância na construção da nacionalidade e de uma ordem mais igualitária. Além disso, o regionalismo oligárquico no Nordeste perderia espaço no jogo federativo nacional. A Sudene promoveria a coesão regional, direcionando recursos públicos federais segundo critérios técnicos. O reformismo democrático, finalmente, foi um pressuposto na vida e na obra do pensador brasileiro.

Palavras-chave: Celso Furtado, federalismo, desigualdade, cooperação, democracia.

Abstract: The centenary of Celso Furtado's birth (1920-2020), one of the most important interpreters of the Brazilian modernization process in the 20th century, is now a new opportunity to revisit his life story and work. This article addresses his political ideas, from 1945 to 1964, especially the reflections on the problem of cooperation between the Union and the states, aimed at reducing regional inequalities in democratic contexts. The contributions of the intellectual, public administrator and political actor favored the advance of cooperative federalism, and had greater prestige in the Kubitscheck Government, when Furtado coordinated the GTDN and took over Sudene – an intermediate instance between the Union and the northeastern states. In an innovative perspective, different from the North American federalist model, the intervention of the federal government and its regional institutions gains relevance in the construction of nationality and of a more egalitarian social order. In addition, oligarchic regionalism in the Northeast would lose ground in the national federative game. Sudene would promote regional cohesion, directing federal public resources according to technical criteria. Democratic reformism, finally, was a mark in the life and work of this Brazilian thinker.

Keywords: Celso Furtado, federalism, inequality, cooperation, democracy.

1 INTRODUÇÃO

O centenário do nascimento de Celso Furtado (1920-2020) apresenta-se como uma oportunidade de revisitá-la sua vida e obra. Considerado um dos mais importantes intérpretes do processo de modernização da economia brasileira no século XX, o pensador trouxe uma contribuição original para a compreensão da “formação histórica do País, seus dilemas presentes e possibilidades futuras” (Ianni, 2004, p. 26). Seu livro *Formação econômica do Brasil* tem sido, de forma recorrente, incluído entre os clássicos de história econômica publicados (Sachs, 2001; Araújo, 2005; Earp; Prado, 2007; Coutinho, 2008; Silva, 2011). E não poderia deixar de ser registrada sua liderança intelectual no campo da economia, sendo para muitos “o grande economista da corrente desenvolvimentista de tendência nacionalista no Brasil” (Bielschowsky, 2000, p. 132).

A produção intelectual de Celso Furtado alcançou também o terreno das ideias políticas (Oliveira, 1983; Cepêda, 2001; Ismael, 2005; Brandão, 2008; Lima, 2008; Boianovsky, 2014). Observador dos acontecimentos políticos brasileiros, muitas vezes assumindo o papel de ator político, examinou os dilemas e impasses da redemocratização no período posterior à segunda guerra mundial, bem como a chegada do autoritarismo no País (Furtado, 1985; 1989; 1991). Com relação à desigualdade social, e sua repercussão no conflito distributivo, trabalhou com a dicotomia “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento”, perspectiva teórica inovadora para a época, e que definia como obrigatório o diálogo entre a economia e a política (Furtado, 1961).

O objetivo deste artigo é abordar o pensamento político de Celso Furtado, no período de 1945 a 1964, especialmente suas reflexões sobre o problema da cooperação entre a União e as unidades subnacionais no federalismo brasileiro, voltadas para a redução das desigualdades regionais, em contextos democráticos. Diferente de outros representantes do pensamento econômico, as propostas de Furtado levavam em conta as características do modelo federalista, e propunha mudanças de forma a consolidar a unidade nacional. O país deveria trilhar o caminho de um federalismo cooperativo, tendo em vista a concentração espacial das atividades econômicas no território, resultado de um processo iniciado na segunda metade do século XIX e consolidado nos primórdios da industrialização brasileira (Furtado, 1959).

Nesse momento, será oportuno resgatar sua contribuição, na década de 1950, para redução das assimetrias entre as regiões brasileiras. Para isso será discutida sua participação no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), durante o Governo Kubitscheck, e a palestra intitulada “Operação Nordeste”, realizada, em 1959, no então Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), na qual denunciou as desigualdades regionais no país e defendeu a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Sobre seu entendimento a respeito do federalismo, será abordado o capítulo “Nova concepção do federalismo”, publicado no livro *O longo amanhecer – Reflexões sobre a formação do Brasil*. Serão mobilizados também seus livros de memórias, como *A fantasia organizada* e *A fantasia desfeita*, para entender sua passagem pela Sudene e pelo Ministério do Planejamento, experiências que afirmaram sua crença na ideia de planejamento, e na possibilidade de intervenção virtuosa do governo federal para construção de uma ordem mais igualitária. Tudo isso dentro das possibilidades e limites da democracia. Para Furtado, o único caminho possível para as transformações que defendia.

2 REDEMOCRATIZAÇÃO, DESIGUALDADES REGIONAIS E A EMERGÊNCIA DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

É comum a utilização do eixo centralização-descentralização nos estudos sobre federalismo que pretendem investigar a concentração de poder (Lijphart, 1989). Entretanto, em federações assimétricas, como o caso do Brasil, será analiticamente útil adotar um referencial teórico-metodológico que permite observar as relações entre os entes federados a partir do *continuum* competição-cooperação (Elazar, 1994). Nesta perspectiva, que será adotada neste momento, as relações entre a União e os estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. A cooperação está presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando

permanentemente a relação entre os participantes. A cooperação, entretanto, não pode evoluir para a intervenção do governo federal sobre a esfera estadual ou permitir a criação de qualquer hierarquia federativa, de modo a comprometer a autonomia dos estados-membros. A competição faz parte do jogo federativo. As diversas unidades estaduais, por exemplo, possuem, dentro dos condicionantes da constituição nacional, poderes para disputar os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir as iniciativas de cooperação entre os estados, particularmente a formação de arenas políticas cooperativas interestaduais e de projetos comuns de longo prazo (Ismael, 2005).

Neste enfoque analítico destacam-se dois modelos federalistas contemporâneos com princípios orientadores bem diferentes, especialmente quando se trata da redução dos desequilíbrios sociais e econômicos. De um lado, o federalismo norte-americano, no qual é residual, salvo circunstâncias atípicas, a preocupação da União em corrigir as desigualdades socioeconômicas entre os estados. De outro, o federalismo alemão, referência na Europa, no qual mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal procuram assegurar uma homogeneidade das condições de vida (Schultze, 1995).

No texto a seguir será apresentado o argumento de que as contribuições do pensamento de Celso Furtado, no período de 1945 a 1964, foram na direção da construção de um federalismo cooperativo no Brasil, tendo como uma das suas principais características a implantação de um arcabouço institucional intermediário entre a União e os estados, com o governo central assumindo grande protagonismo na tarefa de redução das assimetrias regionais. Isto significava, entre outros aspectos, que o modelo federalista ganharia uma dinâmica inovadora, se afastando daquele praticado no arranjo federativo norte-americano, sem deixar margem para reprodução do regionalismo oligárquico.

A análise dos antecedentes históricos do federalismo cooperativo revela, entre outras nuances, que o tema é anterior ao período das contribuições de Celso Furtado. Entretanto, com sua participação no debate, a questão ganhou espaço na agenda governamental e no Congresso Nacional, chegando também ao mundo público. O país começava a perceber as contradições do processo de modernização. O Brasil que se industrializava convivia com um outro, economicamente atrasado, no qual atividades econômicas de subsistência eram predominantes, e os fluxos migratórios para as regiões desenvolvidas se colocavam, muitas vezes, como a única saída (Furtado, 1961).

Na experiência federalista que começou em 1945 e terminou com o golpe militar de 1964, prevaleceu o chamado federalismo cooperativo, no qual o governo federal amplia sua participação no planejamento e na execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das unidades da federação (Baer; 1996; Carvalho, 1994). É possível apontar duas iniciativas relevantes. A Constituição de 1946 deu início à prática de transferências constitucionais da União para a solução de problemas nordestinos, destinando um total de 3% dos impostos federais para o desenvolvimento das áreas atingidas pela seca no Nordeste (Love, 1993). Além disso, foram criadas, no período, políticas federais dirigidas para a integração das regiões brasileiras e a redução das desigualdades regionais no país. O governo Kubitschek teve uma participação destacada nesta transformação do federalismo brasileiro, com destaque para os estímulos dados às regiões Nordeste e Centro-Oeste através da criação da Sudene, e da construção de Brasília, respectivamente (Skidmore, 1998).

É neste contexto histórico que Celso Furtado se fez presente no debate público nacional. Antes disso, havia trabalhado na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), na época liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch (Dosman, 2011), experiência marcante para sua trajetória intelectual (Furtado, 1985). No seu retorno ao Brasil, em 1958, encontrará no Governo Kubitschek o ambiente propício para o acolhimento de suas ideias sobre a região Nordeste (Furtado, 1989).

Boa parte das reflexões de Celso Furtado tinha origem na tentativa de estabelecer um diagnóstico da economia brasileira, no intuito de subsidiar a formulação de um plano de ação governo federal. Exemplo disso foi sua participação no GTDN no Governo Kubitschek, que terminou redundando no documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” (Brasil, 1967). Sabendo que suas propostas enfrentariam adversários políticos poderosos, o economista também procuraria con-

quistar apoios no mundo público. A palestra denominada de “A operação Nordeste”, ocorrida no ISEB, tinha como propósito legitimar os estudos desenvolvidos no âmbito do GTDN. O apoio do ISEB, um dos mais prestigiosos grupos de intelectuais ligados ao nacional-desenvolvimentismo, contribuiria para vencer resistências na capital da República, e no próprio Nordeste, em relação às ações governamentais sugeridas por Furtado e sua equipe, para integrar a economia nordestina ao processo de industrialização em curso no país, levando assim o capitalismo industrial à região (Furtado, 1959).

Naquelas circunstâncias, crescia a oposição à política realizada pelo governo federal no Nordeste para combater os efeitos da seca, a qual favorecia a dominação oligárquica. Um dos jornais mais influentes da capital da República, o Correio da Manhã, denunciaria a chamada “indústria da seca”, contando para isso com as observações *in loco* do jornalista Antonio Callado (Furtado, 1989). As críticas não buscavam condenar o apoio da União ao desenvolvimento econômico do Nordeste. Na verdade, pretendiam estimular uma reformulação nas relações governamentais, exigindo assim uma nova forma de intervenção do governo federal na região sem privilégios ou concessões para os interesses políticos locais (Cohn, 1978).

Em paralelo, avançava no país a ideia de criação de instituições regionais federais, como elemento de apoio para reduzir as desigualdades regionais e impulsionar a industrialização das regiões brasileiras economicamente menos desenvolvidas, como o caso da região Nordeste¹. Desta forma, foi possível, no período, a expansão de agências públicas tais como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), criada em 1945, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), fundado em 1954, e, posteriormente, da Sudene, surgida em 1959. As mudanças introduzidas no federalismo brasileiro estabeleceriam novos condicionantes para as relações entre a União e os estados do Nordeste, e destes entre si, pois introduziam um nível governamental intermediário entre as esferas federal e estadual. A tendência de implantação de um arcabouço institucional federal com atuação regional estava presente nas contribuições de Celso Furtado, quer seja nas suas propostas oriundas do GTDN (Brasil, 1967), ou na sua conferência no ISEB, quando defendeu uma reforma administrativa no Estado brasileiro, como forma de apoiar as ações federais voltadas para o desenvolvimento econômico do Nordeste (Furtado, 1959).

O federalismo cooperativo, nos termos propostos por Furtado, apontava para uma descentralização parcial dos recursos da União para os estados brasileiros. Na verdade, as instituições regionais federais seriam responsáveis pela alocação do dinheiro público, a partir de análises realizadas por um corpo técnico burocrático, e apoiadas por um planejamento de médio e longo prazo. O desenvolvimento econômico nacional equilibrado, objetivo maior a ser alcançado, dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais. A iniciativa privada, pela sua própria racionalidade, era incapaz de dar conta do desafio colocado. Era decisivo, portanto, o papel do governo federal na construção de uma ordem mais igualitária, o que significava um afastamento do modelo federalista norte-americano, fortemente baseado na autonomia dos estados-membros.

A criação da Sudene, em 1959, representou a introdução de um novo padrão cooperativo na relação entre a União e os governos estaduais nordestinos, que buscava criar as condições para a integração do Nordeste ao centro dinâmico da economia nacional, mas sem reproduzir o regionalismo oligárquico, tão tradicional na região. É bom lembrar que o discurso regionalista é anterior às propostas de Celso Furtado. Em fevereiro de 1926, tendo Gilberto Freyre como principal animador, realizou-se na cidade de Recife o 1º Congresso Brasileiro de Regionalismo (Freyre, 1996). Embora tivesse uma abordagem mais culturalista, de defesa das expressões culturais locais contra as influências externas ao Nordeste, há quem identifique no evento a origem do regionalismo oligárquico. Neste tipo de ação regional, as mazelas econômicas e sociais da região eram usadas para negociar a transferência de recursos públicos federais, que seriam capturados pelas oligarquias estaduais, contribuindo para manutenção do *status quo* e do atraso do Nordeste (Castro, 1989). A Sudene, na proposta de Celso Furtado, surgia para erradicar o regionalismo predatório e inaugurar um novo padrão nas relações intergovernamentais.

¹ Wilson Cano lembra que “o arcabouço institucional de apoio regional não se limitaria ao Nordeste”, pois iniciativas semelhantes aconteceram também nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste (Cano, 2007, p. 23).

A proposta de criação da Sudene não partiu dos estados do Nordeste, e até mesmo encontrou resistências entre eles. Ao que parece, portanto, dificilmente teria se tornado realidade sem a firme disposição do governo nacional (Furtado, 1989, p. 79-80). Nesta perspectiva, talvez seja possível enxergar a criação da Sudene como uma manobra do poder público federal, com o intuito de recuperar o controle político da região, ameaçado pelo surgimento de líderes populistas e pela vitória da oposição nas eleições de 1958 (Cohn, 1978, p. 98). Mesmo assim, os governos estaduais não puderam deixar de aderir ao novo padrão cooperativo, mesmo, em muitos casos, a contragosto. Não havia como ficar de fora do processo de industrialização baseado nos incentivos fiscais federais, tampouco se podia dispensar os investimentos da União em obras de infraestrutura. Os governos nordestinos logo compreenderam que precisavam da Sudene para modernizar e fazer crescer suas economias, mesmo sem o controle do processo decisório no interior da instituição (Furtado, 1999b).

A Sudene, inicialmente, ficou diretamente ligada à presidência da República, o que mostrava o prestígio da instituição regional junto ao governo Kubitschek, indicando também que ela teria como objetivo planejar e coordenar as ações federais no Nordeste (Furtado, 1989). Desta forma, seria possível fazer com que as diversas instituições federais com atuação na região tivessem uma unidade de propósito, evitando a recorrente dispersão ou superposição nas iniciativas praticadas à época. Além disso, a indicação de um técnico para dirigir a instituição, como era o caso do economista Celso Furtado, apontava para a predominância do insulamento burocrático², fundamental para que os recursos públicos reunidos ali fossem administrados segundo os princípios republicanos. A Sudene, portanto, não era originariamente mais uma fonte de dinheiro federal para favorecer os interesses oligárquicos ou para reproduzir a estrutura social dominante. Na verdade, pretendia, pelo contrário, opor-se à cultura política tradicionalista e criar as condições para as mudanças na estrutura socioeconômica (Araújo, 2000).

A instituição regional teria ainda mais quatro objetivos iniciais. Um deles seria garantir os meios para intensificar os investimentos industriais na região, como forma de promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades entre o Nordeste e as regiões economicamente mais desenvolvidas. Predominava então a ideia de que, sem industrialização, não haveria como reduzir a assimetria federativa (Furtado, 1959). Um segundo objetivo seria promover a modernização da agricultura regional, o que aconteceria através de ações no semiárido e na zona da mata nordestina, bem como nas terras úmidas do interior do estado do Maranhão (Brasil, 1967). Uma outra meta estaria ligada à realização de estudos sobre a realidade nordestina, de modo a subsidiar a intervenção da União e dos estados. O esforço do GTDN de compreender as limitações e potencialidades da economia do Nordeste teria prosseguimento na Sudene, permitindo uma leitura mais precisa da região (Buarque; 2000).

A articulação dos interesses dos governos estaduais nordestinos seria ainda um dos principais objetivos da Sudene, o que transformava a mesma em uma arena política regional responsável pela harmonização dos diferentes pontos de vista na região. A coesão regional estimulada pela Sudene representaria um elemento-chave nesta nova institucionalização do federalismo brasileiro, particularmente nas negociações dos governos nordestinos com o governo federal ou com o Congresso Nacional, voltadas para a redução das desigualdades regionais. A cooperação entre os governadores nordestinos através da Sudene preparava caminho para as intervenções federais na região e permitia ao Nordeste participar das negociações federativas em melhores condições, sobretudo nas disputas envolvendo os estados economicamente mais fortes da federação (Furtado, 2000).

Por que tanta preocupação com a coesão regional? Na visão de Celso Furtado, a cooperação entre os governos nordestinos aparece como um problema, ou como uma tradição ausente da realidade nordestina. Entedia que não existia um Nordeste antes da Sudene, tampouco existia uma consciência de solidariedade regional. Anteriormente faltava uma articulação institucionalizada dos interesses estaduais, que eram bem diferentes no plano geográfico, econômico, social e político, de modo que cada governo estadual agia por contra própria. Existiam, por assim dizer, vários nordestes no Nordeste. Na perspectiva furtadiana, o Nordeste representa, naquele momento, um processo em curso, historicamente apoiado pelo Governo Federal, constituído por forças estaduais centrífugas, envolvido pelo irresistível impulso

² Segundo Nunes, no primeiro governo Vargas teve início um processo de insulamento burocrático na administração pública, que pode ser descrito como “uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de (instituições que seriam) ilhas de racionalidade e de especialização técnica” (Nunes, 1997, p. 34). A Sudene, no período de Celso Furtado, foi um exemplo de insulamento burocrático.

industrializante. Em depoimento sobre o assunto, Furtado destaca o seguinte:

A cooperação regional é inventada modernamente pela necessidade de um mercado maior. É colocada pela economia. Antes cada estado cuidava de seu quinhão e se rivalizava com os demais. O problema era ter influência. A Paraíba, por exemplo, foi muito beneficiada com o governo Epitácio Pessoa, que puxava a brasa para Paraíba. [...] Antes o apoio público [federal] era projeto por projeto. Com a SUDENE veio uma inovação, pois [a União] tinha uma política para uma região inteira. O fato de que era preciso ter uma visão regional, de que era preciso se apoiar uns nos outros, criou uma certa harmonia de interesses. A classe política foi se adaptando a isso. E depois a SUDENE tocava como uma orquestra, todos sabiam que o interesse comum prevalecia (Furtado, 1999b).

3 ESPECIFICIDADES DO MODELO FEDERALISTA NA PERSPECTIVA FURTADIANA

Em texto publicado nos anos de 1990, intitulado “Nova Concepção de Federalismo”, Celso Furtado revela algumas de suas principais influências, e reafirma suas convicções em defesa do federalismo cooperativo no Brasil (Furtado, 1999a).

Naquele momento em que escreveu, o país vivia mais um processo de redemocratização e havia aprovado um novo texto constitucional. A Constituição de 1988 assegurou o retorno da dinâmica federalista em sua plenitude, com eleição direta para governos estaduais e municipais, e um federalismo fiscal que destinou mais recursos para as unidades subnacionais. Além disso, foram reafirmados os mecanismos de transferência da União para estados, municípios e regiões menos desenvolvidas, no intuito de reduzir os desequilíbrios socioeconômicos no território nacional³.

Diferentemente de outros representantes do pensamento social brasileiro, Celso Furtado não toma o federalismo praticado no Estados Unidos como referência principal. Suas influências vêm da Europa, e ao invés dos federalistas norte-americanos⁴, fundadores do modelo original no final do século XVIII, ganha destaque na sua análise a concepção de federação de Proudhon⁵. Das ideias do grande pensador francês, Furtado valoriza mais aquelas que lembram da cooperação no pacto federativo:

Federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão. Foi com esta motivação que Proudhon afirmou, há mais de um século, que somente a federação pode resolver na teoria como na prática, o problema da conciliação (Furtado, 1999a, p. 45).

Mas é preciso considerar uma diferença significativa entre o velho continente e o caso brasileiro. Na Europa, o federalismo enfrenta um desafio mais complexo, porque convive com uma “aspiração profunda da preservação de identidade de grupos étnicos ou culturais com história própria” (Furtado, 1999a, p. 46). No Brasil, apresenta-se com menor intensidade um problema clássico do federalismo: assegurar a unidade política nacional preservando a diversidade entre as unidades subnacionais. Diferentemente das circunstâncias europeias, a desigualdade brasileira tem outra natureza: não se observa “choques de nacionalidades, de conflitos culturais ligados a disparidades étnicas ou religiosas” (Furtado, 1999a, p. 46). Neste entendimento, predominam por aqui desigualdades sociais e econômicas entre os estados constitutivos da federação. Estas, porém, podem ser atacadas e reduzidas a partir de um projeto nacional de desenvolvimento, coordenado pelo Governo Federal, que contemplaria todo o País, e asseguraria a oferta de serviços públicos essenciais para a população (Furtado, 1999a).

Além disso, para Furtado, no Brasil a construção da nação tem alternado fases em que o federalismo predomina, nas quais ganham vitalidade as forças políticas regionais e locais, e outras em que cede lugar ao centralismo político, com domínio do poder central. No período republicano pode-se falar de um movimento pendular centralismo-federalismo, que responde, de alguma forma, a “dois traços funda-

³ O Art. 159 da Constituição de 1988 definiu que a União entregará 47% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados da seguinte forma: (a) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (b) 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; (c) 3% para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte (FNO), Nordeste(FNE) e Centro-Oeste (FCO), ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região (Ismael, 2005).

⁴ Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, autores do livro *O Federalista*, estão entre os primeiros defensores do modelo federalista que substituiu o arranjo confederativo que vigorava desde a independência da Inglaterra (Ismael, 2011).

⁵ Para Proudhon o arranjo federativo é oposto da centralização administrativa ou governamental, definindo limites para o poder central e assegurando o direito de autogoverno aos grupos locais. Também estabelece responsabilidades para os contratantes do pacto federativo, de tal forma que “é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetivos particulares” (Proudhon, 2001, p. 90).

mentais da nossa cultura, que são a consciência da unidade nacional e a irredutível identidade regional” (Furtado, 1999a, p. 47-48).

A experiência da Sudene marcaria profundamente as convicções de Celso Furtado sobre a redefinição do federalismo brasileiro, favorecendo os argumentos em defesa da “necessidade que se instituam instâncias decisórias intermediárias entre os níveis de poder estatal e nacional” (Furtado, 1999a, p. 54). Mesmo nos anos de 1990, ainda defendia que o texto constitucional deveria continuar avançando na direção do fortalecimento do nível regional, como um quarto nível federativo – além da União, estados e municípios. Desta forma, a relação entre o governo federal e os governos estaduais passaria por instituições regionais federais, tipo Sudene, no intuito de reduzir as desigualdades regionais no País. A passagem a seguir é esclarecedora:

No caso de reformulação constitucional, não seria fora de propósito discutir a possibilidade de uma esfera regional de poder. A fórmula a ser encontrada deveria preservar os estados atuais, e mediante a inserção do poder regional corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais existentes. A descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as ações das distintas regiões (Furtado, 1999a, p. 55-56).

Nesta perspectiva o Congresso Nacional ganharia maior relevância, concentrando boa parte do debate em torno da redefinição do pacto federativo em bases cooperativas, tornando-se protagonista obrigatório na tentativa de redução dos desequilíbrios econômicos e sociais existentes. Furtado lembra que “somente o poder que reúne os representantes do povo de todas as regiões pode dar origem a um consenso capaz de traduzir as aspirações dessas mesmas regiões em uma vontade nacional” (Furtado, 1999a, p. 56). Não menciona, contudo, como atingir algum consenso sobre este tema, que divide frequentemente as bancadas regionais, opondo as regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e aquelas com maior grau de desenvolvimento (Sul e Sudeste)⁶.

Não é o momento de discutir as razões para o enfraquecimento das instituições regionais federais, inclusive da Sudene, no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, quando o arranjo federativo brasileiro foi marcado pela ampliação da competição entre os governos estaduais por investimentos privados e pela redução das políticas federais de desenvolvimento regional. É importante apenas ressaltar que neste período sobrou pouco espaço para as ideias de Celso Furtado sobre a “regionalização do federalismo brasileiro”, em boa medida porque os novos governadores eleitos rejeitavam tal modelo, e o governo federal limitou seu papel na redução das desigualdades regionais às transferências constitucionais obrigatórias (Ismael, 2005). Na verdade, a partir dos anos de 1990, perdeu terreno o debate sobre o federalismo cooperativo. E, por conseguinte, pouco avançou a discussão sobre um novo arcabouço institucional e uma nova geração de políticas públicas, que pudessem responder ao problema das desigualdades regionais no complexo cenário imposto pelo século XXI.

4 PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO, REFORMISMO DEMOCRÁTICO COMO COMPROMISSO

A política regional que marcou o federalismo cooperativo, no período de 1945 a 1964 foi uma consequência do fortalecimento do planejamento no país, no sentido de um “processo sistematizado de orientação econômica que objetiva o desenvolvimento a médio ou longo prazo” (Teixeira, 1997, p. 5). O Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) representava uma experiência de planejamento envolvendo diversas metas setoriais (Lafer, 2002). O surgimento da Sudene foi, de certa forma, um desdobramento, em nível regional, da visão planejadora predominante na esfera federal, com destaque para as ideias desenvolvimentistas defendidas por Celso Furtado e outros adeptos (Bielschowsky, 2000).

De fato, Furtado não escondia seu entusiasmo pelo planejamento estatal, como instrumento para promoção do desenvolvimento. No início do seu trabalho na Sudene, em 1960, logo após a aprovação do I Plano Diretor Desenvolvimento do Nordeste no Conselho Deliberativo da instituição, acreditava

⁶ O papel do Governo Federal, na redução das desigualdades regionais, gerou frequentes embates entre os dois blocos durante a Assembleia Nacional Constituinte, nos anos de 1987 e 1988 (BNB, 1995). Situação que voltou a ocorrer quando da revisão constitucional em 1994 (Lavinas; Magina, 1995).

que o futuro da região sofreria mudanças significativas. Para isso contava com a competência da equipe técnica reunida, com os investimentos federais submetidos à racionalidade econômica e com uma ação institucional planejada. A passagem a seguir exemplifica suas expectativas otimistas naquela ocasião:

Pela primeira vez, tínhamos uma visão global do que cumpria fazer e uma noção mais clara do enorme atraso que havia acumulado na região. Seriam necessários muitos anos para (o Nordeste) alcançar os níveis médios de bem-estar que já conheciam as populações do Centro-Sul. Tínhamos o sentimento de haver dado um passo firme na caminhada que levaria a mudar o curso da História da região. Pensávamos: dez anos de esforços com a intensidade prevista no Plano Diretor, e o novo Nordeste estará vindo à superfície (Furtado, 1989, p. 82).

Para Celso Furtado, desenvolvimento e crescimento econômico são fenômenos relacionados, mas qualitativamente distintos. Pode-se falar em crescimento econômico quando se observa o aumento do Produto Interno Bruto de um país ou unidade subnacional. O desenvolvimento, por sua vez, deve ser medido por outros indicadores. Surge a partir da tradução do crescimento econômico em bem-estar social para o conjunto da população. Neste enfoque, “o crescimento econômico pode ocorrer espontaneamente pela interação das forças de mercado, mas o desenvolvimento social é fruto da ação política deliberada” (Furtado, 1996, p. 64). No caso brasileiro, o planejamento deveria ser usado na ação governamental para atingir o objetivo pretendido: redução das desequilíbrios socioeconômicos inter-regionais.

A indicação do economista para o Ministério Extraordinário do Planejamento, em setembro de 1962, no governo Goulart, para elaboração do Plano Trienal, foi um outro momento marcante em sua carreira no serviço público federal (D’aguiar, 2011). A experiência afirmaria de forma definitiva a opção de Furtado pelo planejamento, já indicada anteriormente nos trabalhos do GTDN e na implantação da Sudene durante o governo Kubitscheck. A passagem a seguir, reproduzindo fragmentos do discurso na solenidade de posse do novo Ministro de Planejamento, é bastante reveladora:

Conheço a gravidade da situação presente do País, afetado por sérios desequilíbrios econômicos internos e externos. Como conservar o dinamismo, e mesmo intensificar o crescimento, devolvendo à economia uma adequada estabilidade? É este o nosso problema central. Creio que a única solução se encontra no planejamento. Em economia, como em tudo mais, planejar significa apenas disciplinar o uso dos meios para conseguir, com o mínimo de esforço, fins previamente estabelecidos. Para que exista planejamento, é necessário, portanto, que a política econômica estabeleça com nitidez e coerência os fins a alcançar. Em segundo lugar, é necessário que exista compatibilidade entre esses fins e os meios disponíveis. A coerência dos objetivos e a compatibilidade entre meios e fins são requisitos prévios de todo o planejamento autêntico (Furtado, 1989, p. 154).

Tamanha confiança na ação transformadora do Estado, e nas instituições governamentais em particular, fez com que alguns de seus admiradores dissessem que Celso Furtado havia se convertido em “demiurgo do Brasil”, tal a repercussão na sua geração da sua produção e liderança intelectual (Oliveira, 1983). A crítica que se pode fazer a esta linhagem do pensamento social brasileiro, que tem Furtado como um dos seus representantes, é que ela supervaloriza a ação estatal e reduz a importância da sociedade no processo de transformação social, pois “estabelece que a sociedade civil é débil, pouco organizada e gelatinosa” (Ianni, 2004, p. 43).

Mas se o planejamento era o instrumento da ação governamental virtuosa, da consolidação do federalismo cooperativo, a democracia seria um compromisso, um pressuposto obrigatório para as reflexões e propostas de Furtado.

Dois acontecimentos marcaram as convicções democráticas do jovem intelectual brasileiro. O fim da segunda guerra mundial foi um deles. Nas suas memórias, Furtado recorda a percepção que tinha sobre a importância do contexto histórico do pós-guerra: “o mundo da minha geração será moldado pelas forças que viessem a prevalecer no processo de reconstrução da Europa, em particular da Europa Ocidental” (Furtado, 1985, p. 14). Entre outras características dos países deste bloco estavam presentes a defesa inarredável da democracia representativa, a hegemonia do keynesianismo na economia, e a construção de um sistema de proteção social, o que, para alguns, traduzia um pacto político reformista entre o capital e trabalho, costurado pelos partidos políticos sociais-democratas (Przeworski, 1989). As reflexões de Furtado sobre o caso brasileiro buscavam identificar um caminho próprio, mas sem deixar de levar em conta o que acontecia nos países democráticos do velho continente.

O fim do Estado Novo foi um segundo evento significativo. Em 1945, quando Furtado volta ao Brasil, depois de ter lutado na Itália contra o nazifascismo, encontra um ambiente renovado. Ainda no mesmo ano, lembra que “a saída de Vargas em outubro teve o efeito liberador de uma catarse” (Furtado, 1985, p. 39). Tem início a redemocratização do país. Se o federalismo oligárquico da República Velha era coisa do passado, o centralismo autoritário do Estado Novo, com a concentração de poder no governo central, precisava ser superado. Os planos internacional e nacional apontavam na mesma direção: as ideias e propostas de Furtado precisavam encontrar lugar no contexto democrático emergente.

Na verdade, as ideias de Furtado estavam em oposição ao pensamento autoritário que influenciou o Estado Novo. Na leitura de Francisco Oliveira⁷, o unitarismo autoritário do Estado Novo, defendido por Oliveira Vianna, ganhou seu contraponto no federalismo regional cooperativo pregado por Celso Furtado. Em linhas gerais, para Oliveira Vianna, o legado do século XIX impedia que o federalismo fosse adotado no país. Sem uma sociedade organizada a nível local, tal solução significaria o fortalecimento do poder privado nas unidades subnacionais. A descentralização intrínseca ao modelo federalista resultaria no controle da política por parte das oligarquias estaduais, impedindo qualquer processo de modernização no país. A alternativa que se impunha era o unitarismo autoritário, única forma de desmontar o império oligárquico e modernizar a economia do país de cima para baixo por intermédio da União. Para Celso Furtado, a preocupação maior era com a impossibilidade de implantar uma federação no país diante das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras. Aliás, outra herança do século passado, mas que se aprofundava com a modernização econômica do país. A saída, porém, não era abandonar o regime democrático, tampouco seguir os rumos do federalismo da República Velha. Uma melhor distribuição das atividades econômicas no país, e um maior equilíbrio político entre os participantes da federação, seria alcançado com o avanço dos mecanismos cooperativos da União (Oliveira, 1997).

O federalismo regional cooperativo, nos termos propostos por Furtado, divergia das ideias de Oliveira Vianna por estabelecer uma descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais, e por estar apoiado nas influências teóricas de um planejamento não autoritário (Oliveira, 2000). Existe, porém, uma convergência entre os dois pensadores. O avanço da modernização do país, para Vianna, e o desenvolvimento econômico equilibrado, para Furtado, dependeriam mais das iniciativas do poder central do que das unidades subnacionais, ou mesmo da participação social. Em ambos os casos, é decisivo o papel do governo federal na construção da ordem desejada. Isto significa que os dois pensadores reconhecem a impossibilidade de adotar no Brasil o modelo federalista norte-americano, que tem como princípio, desde seus primeiros dias, a autonomia dos estados-membros e limitada intervenção da União⁸.

Durante o processo de redemocratização, especialmente durante o Governo João Goulart (1961-1964), pode-se dizer que Celso Furtado fez opção pelo “reformismo democrático” em contraposição às alternativas revolucionárias, pregadas por forças políticas e sociais que orbitavam o presidente da República. Escolha essa que foi defendida no livro *A pré-revolução brasileira*, publicado em agosto de 1962, pouco tempo antes do golpe militar de 1964 (Furtado, 1962). Alguns destacam este ensaio como ímpar na produção intelectual de Furtado, momento em que “ele abandona a postura do economista para alcançar as dimensões de um pensador político, numa linha que talvez nunca tenha retomado com tanto vigor. A pré-revolução é uma proposta de reformas de base” (Oliveira, 1983).

⁷ O economista e sociólogo Francisco Oliveira integrou o grupo dirigente da SUDENE, desde sua fundação em 1959. Durante todo o período em que Celso Furtado esteve à frente da instituição regional, foi seu substituto, ocupando o cargo de superintendente adjunto (Furtado, 1989, p. 12; 191).

⁸ James Madison destaca, no Artigo 45 do livro *O Federalista*, a importância das atribuições dos estados-membros no arranjo federativo proposto nos Estados Unidos, no final do século XVIII: “Os poderes delegados ao Governo Federal pela Constituição proposta são poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos” (Hamilton et al., 2003, p. 292).

Na condição de integrante do governo federal, como autor do Plano Trienal e superintendente da Sudene, Furtado estava comprometido com as reformas de base preconizadas pelo presidente João Goulart. Mas seu envolvimento no debate público iria além dos argumentos de natureza técnica. Tornou-se também um dos protagonistas do embate ideológico no campo da esquerda, assumindo uma postura reformista em oposição aos defensores de uma revolução de inspiração marxista-leninista. Observador atento da disputa, Francisco Oliveira resume assim a posição de Celso Furtado, tal qual como foi anunciada na publicação *A pré-revolução brasileira*:

Para Furtado, as reformas são necessárias para manter uma sociedade aberta e pluralista, que sobreviva às tensões de sua própria expansão/transformação. O tema da liberdade é colocado de forma desassombrada, sem pudores. Enquanto para a própria esquerda da época impulsionar as reformas de base é apenas uma estratégia de ampliação e consolidação do capitalismo, muito ao figurino das “etapas” e sequências de modos de produção do stalinismo, para Furtado, as tensões da expansão/transformação, entregues à sua automaticidade, tendem ao fechamento da sociedade, e, segundo sua visão, ao ‘modelo soviético’ (Oliveira, 1983, p. 18).

No capítulo inicial do citado livro, dirigindo-se à juventude universitária, Furtado procura explicar a influência do marxismo entre os jovens. Reconhece que o desenvolvimento brasileiro produziu crescente concentração social e espacial da renda, causando muita indignação entre os estudantes. O marxismo, por sua vez, lembra Furtado, é uma filosofia da ação, pois “em qualquer de suas variantes, permite traduzir o diagnóstico da realidade social em normas de ação” (Furtado; 1962, p.16).

Os jovens estavam, na época, ansiosos por uma filosofia que orientasse sua ação. O marxismo penetrava e ganhava espaço, por conta de suas raízes humanistas e por seu otimismo natural em produzir transformações naturais. Desta forma, seria “impossível combater frontalmente essa doutrina” (Furtado, 1962, p. 17). Para Furtado o desafio maior era “desenvolver técnicas que permitam alcançar rápidas transformações sociais com padrões de convivência humana de uma sociedade aberta” (Furtado, 1962, p. 26). Na sociedade aberta, os direitos sociais e a livre organização dos trabalhadores estariam assegurados. Além disso, a estrutura social permitiria que os ganhos do progresso econômico fossem traduzidos no bem-estar da população. Dizia ainda que “a nossa sociedade é aberta para a classe operária, mas não para a camponesa” (Furtado, 1962, p. 26).

Nesse sentido, fazia dois alertas às forças integrantes da esquerda brasileira, em especial aos universitários. A reforma agrária tornava-se urgente, para quebrar a estrutura social fechada do setor rural e para garantir o acesso aos direitos sociais por parte dos trabalhadores rurais. Mais importante, a revolução marxista-leninista seria um retrocesso político caso fosse introduzida no mundo urbano, no qual a classe operária pode levar adiante suas reivindicações através do jogo democrático (Furtado, 1962, p. 28-31). O caminho para o país, portanto, seria aquele marcado por reformas sociais que assegurassem condições propícias para o avanço da organização dos trabalhadores do campo e da cidade, para a ampliação de sua participação no processo político e para expansão do bem-estar social. Esta escolha nos afastaria de uma estrutura social rígida, onde os objetivos sociais “tenderão a ser alcançados por uma ruptura cataclísmica” (Furtado, 1962, p. 29). Nem revolução e nem autoritarismo caberia, portanto, construir as condições políticas favoráveis para a evolução das reformas em curso no Governo Goulart.

Nos anos seguintes, já no exílio, Celso Furtado foi testemunha de uma dura realidade. Um novo e longo regime autoritário foi implantado no Brasil, adotando medidas fortemente restritivas aos direitos civis e políticos, e impondo censura à imprensa. Além disso, centralizou poder e recursos no governo central, enfraquecendo estados e municípios, que também já não podiam escolher seus mandatários pelo voto popular. Sem democracia, deixou de existir também o federalismo. Sem liberdades políticas cessa o debate de ideias e o contraditório, prevalece o discurso oficial. Fecha-se um ciclo. As contribuições do intelectual e do administrador público, no auge da sua maturidade intelectual, ficariam agora concentradas nos inúmeros livros e palestras no exterior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É difícil encontrar, no pensamento econômico nacional, uma abordagem que procure compreender a trajetória do federalismo brasileiro no período republicano, e enfrente a questão do modelo federativo mais apropriado diante das especificidades econômicas, sociais e políticas aqui encontradas. Celso Furtado trouxe uma contribuição relevante neste debate, trilhando pelo terreno irregular e pedregoso das ideias políticas. Ainda muito jovem, percebeu que o processo de modernização do país foi marcado pela concentração espacial das atividades econômicas, e que elas inviabilizavam oferta empregos e de serviços públicos essenciais em várias localidades das regiões do país. Em outras palavras, a economia avançava numa direção que enfraquecia a autonomia de muitos estados e municípios, de modo que ficavam mais dependentes das transferências de recursos da União. Desta forma, o próprio federalismo encontra dificuldades históricas de se consolidar entre nós.

As ideias de Celso Furtado favoreceram o avanço do federalismo cooperativo no Brasil, no período de 1945 a 1964, e tiveram maior prestígio no Governo Juscelino Kubitscheck, quando coordenou o GTDN e assumiu a Sudene – instância decisória intermediária entre a União e os estados nordestinos. Na sua proposta de modelo federativo cooperativo, ganhava destaque o nível regional e se impunha a necessidade de instituições do governo federal com atuação restrita a uma determinada região, para reduzir as assimetrias federativas no plano econômico e social.

O Nordeste foi escolhido para servir de palco para o experimento federalista idealizado por Celso Furtado. A criação da Sudene atendia aos interesses políticos do governo federal, que desejava recuperar o prestígio na região. Mas seria também uma oportunidade de Furtado de colocar em prática suas reflexões sobre relações cooperativas entre os governos federal e estaduais em contextos democráticos. Com o trabalho na instituição regional, voltava às suas origens. Natural do município de Pombal, no sertão do estado da Paraíba, compreendia bem as limitações, potencialidades e desafios do povo nordestino.

A Sudene seria fundamental na promoção da coesão regional. Na visão de Celso Furtado, a cooperação entre os governos nordestinos sempre apareceu como um problema, ou como uma tradição ausente da realidade nordestina. Antes da instituição regional, cada governador agia por contra própria, não havia uma articulação para um conjunto de propostas comuns que pudessem falar pelo Nordeste, como um todo. Além disso, ação regional no jogo federativo nacional passaria por grande transformação. O regionalismo oligárquico seria colocado de lado, e a ação regional passaria então, obrigatoriamente, pela Sudene. A instituição regional seria exemplo de insulamento burocrático na administração pública federal, de modo que os projetos industriais, ou de outra natureza, a ela submetidos, seriam avaliados segundo critérios técnicos e republicanos.

A perspectiva furtadiana se afasta do federalismo praticado nos Estados Unidos por uma razão principal. O país da América do Norte escolheu um modelo federalista que tem como princípio, desde suas origens, a autonomia dos estados-membros e a limitada intervenção da União. A magnitude dos desequilíbrios sociais e econômicos entre as unidades subnacionais no Brasil impõe o protagonismo do poder central. Muitos estados brasileiros, principalmente aqueles das regiões menos desenvolvidas, não teriam como avançar no progresso econômico e no bem-estar social sem as transferências constitucionais da União, ou sem os investimentos públicos do poder central. Para Furtado, o amálgama da nacionalidade vem de um projeto nacional de desenvolvimento, liderado pelo governo federal, que reduza as desigualdades regionais e estimule a integração das economias dos entes federados.

O planejamento será visto com um dos principais instrumentos da ação governamental virtuosa preconizada por Celso Furtado. Suas experiências à frente da Sudene, por ocasião dos Planos Diretores de Desenvolvimento do Nordeste, e do Ministério do Planejamento, quando da elaboração do Plano Trienal, confirmam a predominância da visão planejadora, cuja tendência, na esfera federal, estava presente desde o Plano de Metas do Governo Kubitschek, e teria continuidade no Governo Goulart.

As ideias de Celso Furtado sobre o federalismo cooperativo e adoção do planejamento para orientar as iniciativas governamentais desenvolvimentistas de médio e longo prazo, tinham como pressuposto obrigatório o fortalecimento da democracia brasileira. Furtado foi contemporâneo da derrota do nazifascismo na segunda guerra mundial, tendo inclusive integrado as forças brasileiras que lutaram na Itália, e do processo de redemocratização iniciado no Brasil no final do Estado Novo. Suas convicções democráticas estavam presentes desde a juventude. Sua produção intelectual ao longo da vida, sua atuação na administração pública e seu engajamento político não deixam dúvida do seu apreço e luta pela democracia.

Furtado entendia também que o federalismo oligárquico da República Velha era coisa do passado. Mas também se posicionou contra o centralismo autoritário do Estado Novo, defendido por Oliveira Vianna, que tinha como característica principal a concentração de poder no governo central. A experiência da Sudene expressa bem o pensamento do intelectual brasileiro. A instituição regional rejeitava a ideia de um processo decisório controlado exclusivamente pelo poder central, e assim assegurava a presença dos governos estaduais no seu Conselho Deliberativo. Mas, por outro lado, não permitia que os interesses oligárquicos predominassem. Para isso, todos os projetos apresentados na Sudene receberiam parecer do corpo técnico especializado, e a discussão final se daria no plenário do Conselho Deliberativo, onde o Governo Federal teria a maioria de votos.

As ideias reformistas de Celso Furtado não ficaram restritas ao modelo federalista. Elas ganham uma nova dinâmica durante o Governo Goulart, quando sai em defesa das “reformas de base” propostas pelo então presidente da República. Neste momento, o ator político tomou o lugar do economista, do técnico, e voltou-se para o debate que polarizava o campo da esquerda: reforma ou revolução? Furtado reconhece que os problemas sociais não foram resolvidos pelo processo de modernização do país. Compreende as razões do entusiasmo da juventude pelo marxismo e sua perspectiva de ruptura rápida da ordem vigente. Entretanto, argumenta fervorosamente a favor das reformas sociais conduzidas pelo Governo Goulart. Lembra que elas mexem profundamente com a estrutura social e política, permitindo maior participação dos trabalhadores do campo e da cidade, bem como o avanço nos direitos sociais. Nem revolução e nem autoritarismo, caberia, portanto, um reformismo radical, que fortaleceria a própria sociedade, a democracia e o processo de modernização do país.

Com a implantação do autoritarismo em 1964, Celso Furtado viu a Sudene ser gradativamente descaracterizada, o federalismo ser substituído pelo centralismo e a versão oficial tomar lugar do debate de ideias. A partir de 1990, no contexto democrático da Constituição de 1988, foram consagradas as transferências da União para estados (FPE), municípios (FPM) e regiões (FNE, FNO e FCO), que são conhecidos mecanismos cooperativos. Mas perdeu força a ideia de cooperação regional entre os estados brasileiros, mesmo no Nordeste, bem como o debate sobre a dimensão territorial da desigualdade social. Entretanto, o país continua sendo uma federação assimétrica, na qual o lugar em que se vive faz diferença no acesso a melhores oportunidades de mobilidade social e de serviços públicos. Desta forma, ainda se coloca para o Brasil a questão de Celso Furtado: Qual federalismo cooperativo?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo**. Série Pesquisas, n. 12, São Paulo: Fundação Korand Adenauer, 1998.

ARAÚJO, T. B. de. A relevância da SUDENE no desenvolvimento regional. In: FORMIGA, M.; SA-CHS, I. (coord.). **Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste”**. Recife: SUDENE, p. 167-174, 2000.

_____. Celso Furtado, o Nordeste e a construção do Brasil. In: ALENCAR JÚNIOR, J. S. (Org.). **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, p. 207-236, 2005.

ARRETCHÉ, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **O Nordeste nos debates da Constituinte: catálogo de depoimentos**. Fortaleza: BNB, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimento**. 4^a edição. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 2000.

BOIANOVSKY, M. A formação política do Brasil segundo Furtado. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 2 (135), p. 198-211, abril-junho, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v34n2/v34n2a02.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRANDÃO, G. M. O peregrino da ordem do desenvolvimento. In: LIMA, M. C.; DAVID, M. D. (Orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, p. 65-72, 2008.

BRASIL. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste – Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste**. 2^a. edição. Recife: SUDENE, 1967.

BUARQUE, C. Celso Furtado: um professor de leituras. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coords.). **Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste”**. Recife, SUDENE, p.59-64, 2000.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3^a. edição. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CARVALHO, J. M. de. **O federalismo brasileiro em perspectiva histórica**. Rio de Janeiro, *mimeo*, 37p., 1994.

CASTRO, I. E. **O mito da necessidade – Discurso e prática do regionalismo nordestino**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1989.

CEPÊDA, V. A. O pensamento político de Celso Furtado. Desenvolvimento e Democracia. In: BRES-SER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. São Paulo: Editora 34, p. 167-184, 2001.

COHN, A. **Crise regional e planejamento (o processo de criação da SUDENE)**. 2^a. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S. A., 1978.

COUTINHO, M. C. A teoria econômica de Celso Furtado: Formação econômica do Brasil. In: LIMA, M. C.; DAVID, M. D. (Orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, p. 139-159, 2008.

D'AGUIAR, R. F. (Org.). **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

DOSMAN, E. J. **Raúl Prebisch (1901-1986): A construção da América Latina e do terceiro mundo.** Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

EARP, F. S.; PRADO, L. C. D. Celso Furtado. In: FERREIRA, J.; REIS, D. A. (Orgs.). **Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 377-408, 2007.

ELAZAR, D. J. **Federal systems of the world.** New York: Stockton Press, p. xii-xvi, 1994.

FREYRE, G. Manifesto Regionalista. In: QUINTAS, F. (Org.). **Manifesto Regionalista.** 7^a. ed. Recife: Editora Massangana, p. 47-75, 1996.

FURTADO, C. **A operação Nordeste.** Rio de Janeiro: ISEB/Ministério da Educação e Cultura, 1959.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. **A pré-Revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

_____. **A fantasia organizada.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

_____. **A fantasia desfeita.** 2^a. edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Os ares do mundo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. Depoimento de Celso Furtado. In: BIDERMAN, C.; COZAC, L. F.; REGO, J. M. (Orgs.). **Conversas com economistas brasileiros.** São Paulo: Editora 34, p. 60-87, 1996.

_____. **O longo amanhecer: Reflexões sobre a formação do Brasil.** 2^a edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999a.

_____. **Depoimento em áudio concedido a Ricardo Ismael.** Duração: 1h30m. Rio de Janeiro, 9 de novembro de 1999, 1999b.

_____. Discurso na homenagem dos Estados da Paraíba aos seus 80 anos de idade. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (Coords.). **Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste”.** Recife: SUDENE, p. 351-354, 2000.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista.** Campinas: Russell Editores, 2003.

IANNI, O. **Pensamento social no Brasil.** Bauru, SP: EDUSC, 2004.

ISMAEL, R. **Nordeste: A força da diferença.** Recife: Editora Massangana, 2005.

_____. Hamilton, Madison e Jay: os pressupostos teóricos do federalismo moderno. In: FERREIRA, L. P.; GUANABARA, R.; JORGE, L. V. (Orgs.). **Curso de Ciência Política: grandes autores do pensamento político e contemporâneo.** 2^a. edição. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 227-249, 2011.

_____. Governos Estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988: Aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. Rio de Janeiro: IPEA. **Texto para discussão**, n. 1907, dezembro, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2569/1/TD_1907.pdf. Acesso em: 31 ago. 2020.

LAVINAS, L.; MAGINA, M. A. Federalismo e desenvolvimento regional: Debates da revisão constitucional. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para discussão**, n. 390, 1995.

LAFER, C. **JK e o Plano de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LIJPHART, A. **As democracias contemporâneas**. Lisboa: Gradiva, p. 230-231, 1989.

LIMA, M. C. Celso Furtado e o Conselho Deliberativo da SUDENE: 1959/1964. In: LIMA, M. C.; DAVID, M. D. (Orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, p. 231-267, 2008.

LOVE, J. L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México, DF: El Colegio de México; Fideicomiso Historia de Las Americas: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar Editora/ENAP, 1997.

OLIVEIRA, F. A navegação venturosa. In: _____ (Coord.). **Celso Furtado: Economia**. São Paulo: Editora Ática, p.7-27, 1983.

_____. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário. Paris: **Colóquio Internacional “Le dévélloppment, qu'est-ce? L'apport de Celso Furtado”**. Centre de Reserche sur le Brésil Contemporain, 1997.

_____. Celebração da derrota e saudade do futuro. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coords.). **Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste”**. Recife: SUDENE, p. 108-109 2000.

PROUDHON, P. J. **Do princípio federativo**. São Paulo: PUC-SP/Editora Imaginário, 2001.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SACHS, I. Um projeto para o Brasil: A construção do mercado nacional como motor do desenvolvimento. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. São Paulo: Editora 34, p. 45-60, 2001.

SCHULTZE, R. Federalismo. In: JUNG, W. (Org.). **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Traduções, n. 7, p. 15-32, 1995.

SILVA, R. P. A trajetória de um clássico: Formação econômica do Brasil de Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 2 (42), p. 443-448, agosto, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n2/a09v20n2.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

SKIDMORE, T. **Uma história do Brasil**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SOUZA, C. Desenho Constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 187-211, 2006.

TEIXEIRA, A. A. Evoluções dos processos de planejamento e orçamento no Brasil. **Texto para Discussão**. Fundação IPLANCE. Fortaleza: IPLANCE, 1997.

VIANNA, O. **Populações meridionais do Brasil**. 6^a ed., vol.1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, prefácio e capítulos XVI e XVIII, 1973.