

# Diretrizes de Desenvolvimento para o Nordeste: As Ideias de Furtado Frente ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste

## RESUMO

---

Analisa duas abordagens de política regional voltadas ao desenvolvimento do Nordeste – as ideias de Celso Furtado de 1960 a 1980 e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PNDE) – com o objetivo de apresentar os princípios de ambas as estratégias e verificar se elas convergem. Mostra que alguns textos a obra de Celso Furtado oferecem importantes subsídios para a análise do desenvolvimento regional, principalmente no que concerne ao problema histórico que envolve as políticas de desenvolvimento da região Nordeste, e permitem reflexões sobre novos encaminhamentos para a superação dos atuais obstáculos ao desenvolvimento nacional e regional no país. Apresenta o diagnóstico do PNDE e as propostas contidas nele sobre o Nordeste. Resulta de uma pesquisa exploratória, que usa informações bibliográficas e documentais, de natureza qualitativa. Aponta como resultado que há uma convergência entre as propostas apresentadas pelo PNDE e as ideias defendidas por Celso Furtado.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Desenvolvimento Regional. Celso Furtado. PNDE. Nordeste.

### Francisca Lia Girão Santos

- Graduação em Ciências Econômicas pelas Faculdades Integradas de Cacoal.
- Mestranda em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá.

### Neio Lucio Peres Gualda

- Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá.
- Especialização em Economia de Empresas pela Universidade Estadual de Maringá.
- Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Doutor em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas.
- Professor Titular da Universidade Estadual de Maringá.

### Antônio Carlos de Campos

- Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá.
- Especialista em Estatística Aplicada pela Universidade Estadual de Maringá.
- Mestre em Ciências (Economia Aplicada) pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.
- Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná.
- Professor Adjunto da Universidade Estadual de Maringá.

## 1 – INTRODUÇÃO

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PNDE) surgiu durante o primeiro Governo Lula (2003-2006) e é parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O plano traz, em suma, uma série de diretrizes com vistas a reduzir a desigualdade entre as regiões brasileiras por meio de mudanças estruturais.

A obra de Celso Furtado, por sua vez, oferece importantes subsídios para a análise da questão do desenvolvimento regional, principalmente no que concerne à problemática histórica que envolve as políticas de desenvolvimento da região Nordeste. O resgate das reflexões de Furtado abre discussões sobre novos encaminhamentos para a superação dos atuais obstáculos ao desenvolvimento nacional e regional no país.

O Nordeste brasileiro é historicamente marcado pela forte desigualdade social e a elevada concentração de renda. Há muito, discute-se alternativas de políticas que possam amenizar este quadro e promover o desenvolvimento da região. Passaram-se, contudo, longos períodos sem que se investisse em políticas e projetos que focassem o desenvolvimento contínuo e sustentável da região Nordeste brasileira. Neste artigo, são analisadas duas abordagens de política regional voltada ao desenvolvimento do Nordeste: as ideias de Celso Furtado de 1960 a 1980 e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PNDE). Objetiva-se apresentar os princípios de ambas as estratégias e verificar se o PNDE convergiu ao pensamento de Celso Furtado.

Trata este texto de uma pesquisa exploratória que se utilizou de informações bibliográficas e documentais, de natureza qualitativa. O conjunto de textos elaborados por Celso Furtado que tratam da região Nordeste fundamentam a análise do presente artigo. Possivelmente, o primeiro texto relevante seja “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, produzido no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), elaborado no ano de 1959. Em 1984, Furtado publicou “Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise”, em que enfatiza as múltiplas crises que afetavam o povo brasileiro,

abordando suas causas internas e externas. Além destes, publicou “O Nordeste”, que compõe a terceira parte do livro “O Brasil Pós-Milagre”, de 1981, no qual apresenta diretrizes de uma política de desenvolvimento para o Nordeste.

Por outro lado, a consistência do diagnóstico apresentado no PNDE e as propostas de caráter estruturante consistem na base analítica do presente estudo.

Além desta introdução, este artigo é composto por uma seção sobre as ideias de Celso Furtado a respeito das possibilidades de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, seguida de uma seção descritiva sobre o PNDE. A terceira seção busca evidenciar as similaridades existentes entre os fundamentos das duas abordagens apresentadas. Por fim, algumas considerações são tecidas.

## 2 – DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE PELA ÓTICA DE CELSO FURTADO

Ao atuar à frente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) entre os anos de 1959 e 1964, Celso Furtado buscou conciliar a teoria desenvolvimentista com a prática institucional de reformas estruturantes. Furtado também delineou um conjunto de análises e um projeto de desenvolvimento capitalista para o Nordeste, que mudaram de forma significativa o tratamento da questão regional no Brasil.

É possível perceber, a partir do início dos anos 1960, através da análise de textos que vieram a público, que o discurso da seca,<sup>1</sup> até então predominante, deu lugar à discussão defendida por Furtado de que a estrutura fundiária, a organização econômica e a formação histórico-política eram as causas do atraso.

Para a análise da questão nordestina, está à disposição um conjunto de textos elaborados por Celso Furtado – planos de governo, artigos e livros.

1 O desenvolvimento de obras contra as secas sustentava formas de dominação de parcelas significativas das elites locais. (VIEIRA, 2011).

Um documento importante nesta análise é o texto “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, produzido no GTDN,<sup>2</sup> em 1959\*. Em 1984, Furtado publicou “Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise”, em que enfatiza as múltiplas crises que afetavam o povo brasileiro, abordando suas causas internas e externas. Além destes, publicou “O Nordeste”, que compõe a terceira parte do livro “O Brasil Pós-Milagre”, de 1981, no qual apresenta diretrizes de uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Estes textos constituem a base para a discussão do desenvolvimento do Nordeste pela ótica de Furtado. Ressalta-se, porém que a obra de Furtado é vasta e aborda questões referentes aos diferentes momentos do processo de desenvolvimento brasileiro e, além disso, coopera na formulação de políticas públicas de desenvolvimento para o Brasil.

Sabe-se que, historicamente, o Nordeste é acentuadamente castigado por seu clima semiárido e baixa pluviosidade, que geram consequências diretas na sua economia e sociedade. Em virtude dessas consequências, ações por parte do Estado foram tomadas ao longo dos anos, de forma a amenizar os custos associados aos períodos de estiagem. Entretanto, somente no decorrer do decênio 1950, em que milhares de retirantes fugiram da seca, e início de 1960, com a divulgação de dados estatísticos que apontavam as grandes diferenças numéricas entre o Nordeste e a região Centro-Sul, é que o governo Kubitschek, dado seu caráter desenvolvimentista, incentivou a sistematização de um plano que deveria ser contínuo, ao invés de apenas intervir em situações emergenciais na região Nordeste, (VIEIRA, 2011).

A análise econômica comparativa entre o Nordeste e o Centro-Sul, que tinha por base dados censitários de 1950, colocava em evidência que a região nordestina tinha:

<sup>2</sup> Este documento lançou as bases para a política de desenvolvimento do Nordeste, porém não é assinado por Furtado e sua autoria aparece genericamente associada ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). De acordo com Cano (2000 apud VIEIRA, 2011), Furtado evitou assumir a autoria do texto temendo que resistências ao seu nome criassem obstáculos à aprovação da Sudene no Congresso.

\* Nota do Editor: Celso Furtado assumiu a autoria do documento em entrevista exclusiva que concedeu à Revista Econômica do Nordeste, publicada no v. 28, n. 4, out-dez 1997, p. 378 "o que se conhece como Estudo do GTDN, foi na verdade, totalmente escrito por mim.

1) Uma proporção menor da população ativa no total da população: 31,1 contra 33,9%; 2) Uma proporção muito maior da população ativa ocupada na agricultura: 71,7 contra 51,1%; 3) Uma quantidade muito menor de terra por homem ocupado em trabalhos agrícolas: 1,3 contra 2,4 hectares; 4) Uma quantidade bem inferior de capital investido na agricultura [...]; em 1950, para cada hectare de terra cultivada no Nordeste havia 6.300 cruzeiros de capital imobilizado, contra 27.300 no Centro-Sul; 5) Um grau muito menor de capitalização nas indústrias, o que se pode aferir pelo fato de que, em 1950, a cada operário nordestino correspondia 1,55C.V. instalado nas indústrias, contra 2,34 no Centro-Sul. (FURTADO, 1997, p. 391).

Essa questão deixa explícita a grande desigualdade de renda entre as duas regiões. Furtado (1997, p. 391) observou que

comparada com a do Centro-Sul, a renda *per capita* do Nordeste era inferior a um terço. Esta diferença era mais chocante que a existente entre o nível de renda *per capita* do Centro-Sul e a de países altamente industrializados, como a Alemanha Ocidental.

Nesta análise, o autor Furtado (1997, p. 391) aponta duas causas básicas responsáveis pelo reduzido nível de renda no Nordeste: “escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital [...] a verdadeira causa do atraso da economia nordestina, em face da do Centro-Sul do Brasil, está na pobreza relativa do seu suporte físico.”

Neste contexto, Furtado foi incumbido da elaboração do documento intitulado “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”, que traçava as diretrizes de um plano de modernização capitalista do Nordeste. A visão naturalizada dos problemas da região e o assistencialismo até então praticado deram lugar a uma proposta de ampla reforma econômica para a superação do Nordeste no sentido de sair da condição de “periferia” do Centro-Sul industrializado. (VIEIRA, 2011).

Mais do que as diferenças nos níveis de renda, a preocupação de Furtado residia na tendência ao aumento progressivo das disparidades econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul, ou seja, no desnível cada vez mais acentuado entre os rendimentos das referidas regiões. Para mostrar isso, o autor aponta as estatísticas entre as estimativas de renda em dois anos (1948 e 1956) que indicaram um aumento da disparidade de níveis de renda.

As estimativas de renda, referentes a 1948 e 1956 [...] indicam [...] que a participação do Nordeste se reduziu [...] de 15,5% para 13,4% da renda total do país. Nessa conformidade, a renda per capita do nordestino que, em 1948 alcançava 37,3% da do habitante do Centro-Sul, descera a 32% em 1956; tendo em conta que 1958 foi um ano de seca, pode-se dar por certo que, no momento presente (começo de 1959), não alcançara sequer 30% da do seu compatriota da região Centro-Sul. (FURTADO, 1997, p. 392).

Por que as diferenças entre o processo de desenvolvimento do Nordeste e do Centro-Sul tendiam a aumentar progressivamente? Furtado vai-se valer do arsenal teórico cepalino e interpretar as relações do Nordeste com o Centro-Sul em termos dualistas, como “centro e periferia”, e identificar mecanismos de transferência de renda da região atrasada para a mais desenvolvida. E ainda, valer-se da história econômica, de forma a permitir considerar as especificações do Nordeste nas suas relações econômico-sociais que engendraram o seu atraso. (VIEIRA, 2011).

Na visão de Furtado, as disparidades no ritmo de crescimento do Nordeste frente às áreas industriais explicavam-se, em larga medida, pela dinâmica da própria política de desenvolvimento do país, em que mecanismos cambiais favoreciam as indústrias do Centro-Sul, em detrimento da economia nordestina.

Duas conclusões [...] se impõem [...]. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso: capacidade de importação. Pagando com divisas parte substancial do que adquire no Centro-Sul, o Nordeste vem contribuindo para dar maior flexibilidade à oferta nessa região. A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa; em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra. De resto, como as exportações do Centro-Sul para o Nordeste se compõem principalmente de manufaturas, pesando nas exportações nordestinas muito mais as matérias-primas, cabe concluir que a discrepância a favor do Centro-Sul ainda é maior se se mede o intercâmbio em termos da massa de emprego criada nas duas regiões. (FURTADO, 1997, p. 397).

Do documento do GTDN, originou-se uma versão mais resumida, com o intuito de ser mais acessível à mídia, que ficou conhecida como “A Operação Nordeste”. Desta forma, Furtado buscou, de modo

objetivo, mostrar a urgência quanto ao desenvolvimento nacional e à elaboração de políticas governamentais específicas ao estímulo do desenvolvimento do Nordeste. (PELLEGRINO, 2003).

Analisando os dados apresentados no documento do GTDN, “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, pode-se destacar, principalmente, o fato de que, conforme a região Sudeste se industrializava, a heterogeneidade se intensificava. Não poderiam coexistir, em um mesmo país, um sistema industrial regionalizado e economias primárias subordinadas a esse sistema, por um motivo simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tenderiam a resultar em formas de exploração. (FURTADO, 1997).

O documento realçou também a importância das exportações para a economia nordestina e a ação do governo federal, que, embora atuasse como mecanismo de transferência de renda, reduzindo os efeitos negativos da transferência de renda operada através do setor privado, o sistema tributário regressivo limitava a ação do setor público como elemento corretor das disparidades regionais de níveis de renda. (FURTADO, 1997).

Porém, a ação conjugada desses dois fatores – exportações e setor governamental – era insuficiente para que o Nordeste mantivesse um ritmo de crescimento adequado. (FURTADO, 1997). O autor assinalava ainda que o desenvolvimento com base no próprio mercado implicasse progressiva diversificação da estrutura produtiva, cabendo, portanto, como passo indispensável, evidenciar algumas peculiaridades da economia nordestina, tais como sua divisão geográfica, que correspondia à faixa úmida do litoral – densamente povoada, estendendo-se da Bahia até Rio Grande do Norte – e o Semiárido, que abrigava toda a região interiorana. “Essa divisão corresponde, grosso modo, aos dois sistemas econômicos que aí se constituíram os primórdios da colonização: um com base na produção do açúcar; o outro, apoiado na pecuária”, respectivamente” (FURTADO, 1997, p. 408).

Com vistas a tornar seu diagnóstico um plano de ação voltado ao desenvolvimento, Furtado acreditava que uma reforma que concedesse ao Estado brasileiro

condições de preservar a integridade do nosso território era a melhor opção. Constatou, porém, que o Estado não estava “aparelhado de forma adequada sequer para solucionar problemas econômicos correntes” (PELLEGRINO, 2003, p. 107) e sugeriu a criação de um órgão que centralizasse o poder de conduzir as políticas de desenvolvimento para o Nordeste. Como resultado criou-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

A execução das propostas para o desenvolvimento do Nordeste, contidas no documento do GTDN e reforçadas por meio da “Operação Nordeste”, estavam agora a cargo da Sudene, que assumia os poderes de coordenar, supervisionar e elaborar a execução de projetos através de planos diretores.

O I Plano Diretor da Sudene (1961-1963) divergia da orientação do documento do GTDN em dois aspectos fundamentais. O plano dava muita importância aos investimentos em infraestrutura e pouca atenção aos projetos voltados para a agricultura. Essas modificações ocorreram em virtude da necessidade de seguir projetos que enfrentassem menor resistência. A ênfase do I Plano Diretor se dá em relação aos incentivos à industrialização. (PELLEGRINO, 2003).

O II Plano Diretor (1963-1965) seguiu as diretrizes estabelecidas no plano anterior. Neste plano, contemplou-se a inclusão de áreas como educação e treinamento de mão de obra, habitação, instalações portuárias e pesca, eletrificação rural etc. (PELLEGRINO, 2003). O II Plano introduziu também algumas inovações institucionais.

Na visão de Pellegrino (2003, p. 110):

Os investimentos propostos no I e II Planos Diretores da Sudene se sobrepuseram a grande parte do conteúdo inovador e reformista do GTDN [...] Do grupo de ações proposto pelo GTDN [...] - estímulo à industrialização, transformação da economia de subsistência do semi-árido, colonização e migração da população, e transformação do meio agrícola – apenas o avanço da industrialização se materializou, em razão dos incentivos fiscais criados pela Sudene.

Para Pellegrino (2003), o fato de as diretrizes voltadas à questão da estrutura agrária, que foram discutidas pelo GTDN, não terem sido postas nos

Planos Diretores deveu-se principalmente em virtude de o ambiente político, social e econômico no Brasil estar pouco favorável à aplicação de medidas reformistas para o desenvolvimento do Nordeste.

Após o golpe militar de 1964, a Sudene perdeu parte substancial de sua capacidade deliberativa, preceito essencial para o êxito operacional da instituição. “Neste quadro, a execução do conteúdo reformista do GTDN tornou-se ainda mais improvável. Em suma: o golpe militar de 1964 eliminou o caráter reformista da Sudene.” (PELLEGRINO, 2003, p. 112).

A temática sobre o desenvolvimento reaparece na obra de Furtado a partir da década de 1980<sup>3</sup> e dá maior destaque ao tema nas seguintes obras do período: “O Brasil Pós-Milagre”, de 1981; “A Nova Dependência”, de 1982; e “Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise”, de 1984.

Em seu trabalho “O Brasil Pós-Milagre”, Furtado (1981, p. 121) coloca-se em posição contrária a ideia de que o Nordeste é tão somente um apêndice do país; coloca que

pensar que o Nordeste é um problema entre outros não significa apenas renunciar a entender o nosso país; também significa condenar uma enorme massa de população, que não dispõe de autonomia para decidir o próprio destino, à frustração e à miséria.

Na década de 1980, as políticas de desenvolvimento diferenciadas ao Nordeste, discutidas por Furtado (1981, p. 119), criticavam o aspecto separatista que delineava a questão regional do Nordeste, por acreditar que “uma política para o Nordeste é acima de tudo uma política para o Brasil.” E eram enfáticas na defesa de uma maior integração no desenvolvimento do Nordeste com o Brasil.

Para Furtado (1981), as diretrizes dessas políticas poderiam ser ações simultâneas que deveriam ser conduzidas a partir de três principais planos, destacados a seguir.

O primeiro assumiria a forma de transferência maciça de recursos para a região em um período de pelo menos um decênio; o segundo teria por objetivo

3 Segundo Pellegrino (2003, p. 112), “entre 1964 e o início da década de 1980, há ausência, na obra de Furtado, de análises quanto à problemática do subdesenvolvimento do Nordeste”.

introduzir modificações estruturais que produzam melhoras sensíveis nas condições de vida e na capacidade de iniciativa da massa trabalhadora rural; e o terceiro visaria a aumentar de forma substancial a participação do Nordeste na atividade industrial do país, numa forma de complementação com o Centro-Sul que não crie dependência e sim tenha em conta as particularidades sociais e ecológicas da região mais pobre. (FURTADO, 1981, p. 127).

Estes três planos de ação são explicados por Furtado (1981) de maneira que se percebe a forma como eles se reforçam e se completam. Furtado (1981) destaca em princípio o segundo ponto, pois o coloca como o mais difícil de alcançar, por exigir tanto a ação do Estado em incorporar a população rural do Nordeste ao esforço de desenvolvimento como também a participação dos produtores neste processo. (FURTADO, 1981).

E esta incorporação das massas rurais ao processo de desenvolvimento somente seria possível, segundo Furtado (1981, p.128), “se esse desenvolvimento beneficiasse, de forma imediatamente perceptível para eles [nordestinos], uma parcela importante dos trabalhadores rurais.” Pois, no quadro da estrutura agrária à época, a introdução de novas técnicas de produção e recursos financeiros tenderia a aumentar o hiato entre uma minoria beneficiada e a imensa maioria esquecida.

A reconstrução estrutural proposta por Furtado (1981) consistiria primeiramente em liberar o pequeno produtor do pagamento do arrendamento da terra, pois, como bem coloca Furtado (1981, p.128), “como justificar que o trabalhador pague aluguel pela terra que utiliza quando, mobilizando a totalidade da força de trabalho da família não consegue tirar dessa terra o correspondente a um salário mínimo?”

Garantir a autonomia do pequeno agricultor seria o próximo passo para engendrar o segundo plano de ação proposto. A melhor concepção de organização para as famílias ruralistas seria através de cooperativas, pois, assim organizadas, poder-se-iam defender “contra a voracidade dos intermediários comerciais e financeiros.” (FURTADO, 1981, p. 129).

Furtado (1981, p. 129) descrevia que “a economia e sociedade devem ser transformadas conjuntamente. Daí a necessidade de considerar o

homem do campo como ator político ativo, e não apenas como força de trabalho.”

O terceiro plano de ação defendido por Furtado (1981) consistia em aumentar a participação do Nordeste na atividade industrial do país. Nesta época, a centralização das indústrias, principalmente no Estado de São Paulo, resultou numa forte dependência das outras regiões, que, basicamente, tornaram-se fornecedoras de matéria-prima sem qualquer valor agregado. (FURTADO, 1981).

A distribuição espacial da indústria brasileira, com acentuada concentração em São Paulo, foi em grande medida determinada pelo processo histórico, já que, no momento do início da efetiva industrialização, o estado tinha devido à cafeicultura os principais fatores para a instalação das indústrias, a saber: capital, mercado consumidor, mão de obra e transportes. Porém, requereu também ações deliberadas, por parte do Estado, de cunho supletivo, complementar e corretivo das forças do mercado.

De acordo com Furtado (1981), este estilo centralizador da industrialização brasileira, subordinado ao polo paulista, abriu poucas possibilidades ao Nordeste, além do aproveitamento de matérias-primas locais e da energia elétrica relativamente barata do sistema Companhia Hidroelétrica de São Francisco (Chesf). Segundo Furtado (1981, p. 130), “esse tipo de industrialização reproduz as características da economia primário-exportadora baseada na exploração de recursos minerais”.

O papel exercido pelo Estado na consolidação da industrialização do Centro-Sul, de forma a corrigir e complementar as falhas do mercado, que conduziu a uma concentração geográfica da atividade industrial, deveria servir, na visão de Furtado (1981), para promover uma descentralização industrial.

A descentralização industrial poderá ser o caminho para corrigir a tendência ao gigantismo, que prevaleceu nos anos recentes e é tão do gosto das empresas transnacionais; viria, assim, favorecer as empresas médias e pequenas, devolvendo aos empresários nacionais parte da iniciativa que perderam nos últimos decênios.. (FURTADO, 1981, p. 132).

O Estado, para Furtado (1981), ignorava que o desenvolvimento deveria abranger o país em sua

totalidade, além de ignorar a atuação na principal falha de mercado, que se refere à localização da atividade produtiva. Esta deveria ser preocupação maior em um país com as dimensões e características do Brasil.

Furtado (1981) discute por último o primeiro plano, que julga ter como condição necessária para sua realização o êxito das outras duas ações descritas. Este primeiro plano consistiria em um envio intenso de recursos financeiros e técnicos para a região Nordeste. Furtado (1981, p. 132) acreditava que “esses recursos deveriam suplementar as transferências que já se realizam atualmente e que são de caráter compensatório ou são absorvidas por investimentos improdutivos.”

Transferir recursos teria como objetivo principal a transformação das estruturas sociais, melhorando as condições de vida, saúde, educação, criando condições de acolhida para novos empreendimentos industriais e dando vitalidade às pequenas e médias empresas ligadas à satisfação das necessidades da população de renda modesta. (FURTADO, 1981). Para Furtado (1981, p. 134), “somente uma ativação das forças sociais amplas poderá gerar a vontade política necessária para romper as inércias que em nosso país se opõem a toda mudança no plano social.”

Em a “Nova Dependência”, de 1982, Furtado (1982, p. 138), apontava que o modelo de desenvolvimento que vinha sendo seguido no nosso país era “intrinsecamente desigualitário”, o que se devia principalmente a sua pouca capacidade de criar emprego.

O Nordeste, neste estilo de desenvolvimento intrinsecamente concentrador, observava Furtado (1982), apesar de o crescimento econômico à época (entre 1960 e 1980) se aproximar da média nacional, aumentando cerca de 6,9% ao ano, frente a uma taxa de 7,6% de crescimento do país, apresentava indicadores sociais que continuavam demonstrando um considerável atraso da região em relação ao Sudeste. A dimensão da problemática social do Nordeste no início da década de 1982 é apresentada através de indicadores sociais por Furtado (1982, p. 139):

Os indicadores sociais permitem formar-se uma idéia mais clara da situação relativa da região e de

seu quadro humano. Cerca de 34 por cento das residências urbanas do Nordeste têm acesso ao serviço de luz elétrica, o que corresponde à metade da média nacional. O quadro da população rural é bem mais precário, pois apenas 6 por cento da população nordestina têm acesso a esse benefício, o que corresponde a um terço da média nacional. As residências urbanas nordestinas com acesso a água encanada representam 39 por cento do total, enquanto no conjunto do país essa porcentagem sobe a 62. No que respeita às residências rurais, apenas 2 por cento das nordestinas se beneficiam de água encanada, o que corresponde a um sétimo da média nacional. Quiçá o indicador que melhor sintetize a situação social seja a expectativa em 12 anos inferior a um habitante urbano do nível social correspondente no Centro-Sul do país e 22 anos inferior ao habitante dessa região de classe média alta.

Constata-se, por meio dos seus indicadores sociais, que a região Nordeste, apesar de apresentar taxa de crescimento próxima à do Brasil no período entre 1960 e 1980, permanecia em situação de subdesenvolvimento com relação ao Sudeste. Diante deste quadro, Furtado (1982, p. 139) alerta que “a questão central é, portanto, menos de pobreza do que de mau-desenvolvimento, de agravamento e tendências estruturais anti-sociais que se apresentam no conjunto do país”.

Dessa forma, Furtado (1982, p. 145) questiona se é possível conceber um desenvolvimento para a região que permita à maioria da população sair da miséria em que se encontra e ainda preservar sua identidade cultural. E concluiu que isso só se fará possível se “admitirmos que a própria região está capacitada para gerar a vontade política necessária para modificar as tendências que prevalecem atualmente.”

Furtado (1984) afirma que, desde o início da década de 1960, a fragilidade da economia nordestina estava em seu setor agrário, tendo o documento do GTDN, de 1959, apontado para a necessidade de reorganizar todo o setor agrícola nordestino, “no intuito de adequá-lo ao aumento da oferta de alimentos para a região e à geração de renda e emprego para a população local.” (PELLEGRINO, 2003, p. 115).

Na visão de Furtado (1984), a adequação da estrutura agrária às reais necessidades da região é condição necessária ao desenvolvimento. Estimular a reforma agrária como mecanismo prévio e eficaz da aceleração do processo de desenvolvimento

do Nordeste é liberar os agricultores para que eles se transformem em atores dinâmicos no plano econômico. A efetiva alteração da estrutura agrária, porém, somente se efetivaria por meio de modificações no sistema de produção e reorganização nos sistemas de comercialização e financiamento dessa produção.

Mesmo sendo a adequação da estrutura agrária condição necessária ao desenvolvimento, este só teria um impulso dinâmico mediante a industrialização, isto é, por meio de uma “complexificação do sistema produtivo em seu conjunto.” (FURTADO, 1984, p. 74). Logo, para Furtado (1984), a questão central era definir um tipo de industrialização que conseguisse gerar o efetivo desenvolvimento da região.

Uma síntese sobre o pensamento de Furtado na questão da industrialização do Nordeste é elaborada por Pellegrino (2003, p. 119), e diz:

Furtado identifica que a manutenção do subdesenvolvimento do Nordeste está diretamente relacionada à posição periférica que esta região ocupa em meio à grande periferia formada pelo Estado nacional brasileiro. O modo como é conduzida a industrialização do Nordeste é, portanto, reflexo dessa posição ocupada pela região no país: da mesma maneira como o Sudeste orienta sua industrialização sob influência do mercado consumidor e dos padrões tecnológicos presentes nos países centrais, o Nordeste tem como referência as necessidades da demanda e dos setores produtivos existentes no Sudeste do Brasil. A predominância dessa lógica de dependência na orientação da industrialização do Nordeste conduz o processo para: (a) a baixa capacidade de geração de empregos na região, em razão de sua inadequada incorporação de progresso tecnológico e de sua escassa ligação com as demais atividades produtivas e econômicas locais; e (b) a satisfação da demanda constituída pelas elites modernizadas nacionais, presentes em menor dimensão no Nordeste e em maior dimensão no Sudeste do país.

Ao passo que as indústrias do Nordeste se condicionavam como extensões do parque industrial do Centro-Sul do país, a oferta deste último passou a determinar a demanda no mercado nordestino. O Nordeste estaria, dessa forma, absorvendo valores culturais criados fora da própria região, traduzindo-se em padrões de produção, comportamento e consumo surgidos em outro contexto econômico e cultural, sem uma correspondência nas bases materiais e

necessidade da região, caracterizando-se um quadro de “dependência cultural.” (FURTADO, 1984).

Os resultados desta dependência entre as regiões Nordeste e Centro-Sul se traduzem em uma maior concentração da renda internamente à população do Nordeste, bem como impulsionam a pobreza e a desigualdade social na região. Furtado (1984) entende que, para que o processo de industrialização, além de propulsor do crescimento de uma localidade, seja também um instrumento de homogeneização social, fazendo-se necessário que este processo seja vinculado ao mercado regional.

E para que se crie um sistema industrial gerador de seu próprio crescimento, sendo impulsionado por sua demanda interna, Furtado recomenda que, no campo das políticas públicas de desenvolvimento regional, se pratique o protecionismo orientado pelo governo federal, no sentido de proporcionar às empresas instaladas na região padrões tecnológicos compatíveis com as necessidades locais na geração de emprego e renda. Por outro lado, as empresas que pouco se correlacionassem com as necessidades da região não deveriam beneficiar-se com os estímulos governamentais. (PELLEGRINO, 2003).

Em suma o objetivo destas políticas, na visão de Furtado (1984), deve ser o de desatrelar a industrialização no Nordeste de sua dependência cultural, na tentativa de amenizar a pobreza e o atraso econômico da região.

### **3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE**

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PNDE) é parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada pelo Ministério da Integração Nacional. Trata-se de uma série de diretrizes com vistas a reduzir as desigualdades regionais e a ativar as potencialidades do desenvolvimento das regiões brasileiras. (BRASIL, 2006).

O PNDR teve sua proposta produzida originalmente como documento para discussão, no fim do ano



de 2003, sendo instituído como política de governo por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Como frutos dessa discussão, foram elaborados o Plano Amazônia Sustentável, o PNDE e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido. (BRASIL, 2006).

A estruturação do PNDE despontou na questão regional brasileira como um tema relacionado ao Nordeste: “o PNDE foi produzido com o propósito de organizar o processo de consulta e de envolvimento da sociedade na formulação de uma estratégia de desenvolvimento regional que expresse a vontade e os anseios da Região.” (PNDE, 2006, p. 13).

A pretensão de formulação de um plano estratégico é obter-se uma proposta voltada aos elementos estratégicos, isto é, promover, no mais breve espaço de tempo possível, mudanças estruturais nos processos sociais e econômicos.

Ao longo da formulação de um plano estratégico, é imprescindível que se busque obter um pacto entre os atores sociais envolvidos com a viabilização e implementação de uma agenda estratégica. A formação de uma agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos e, de outro, pelo processo de evidenciamento dos temas. (BRASIL, 2006).

A agenda deve pautar-se em realizar ações em setores focados, com vistas a atingir o maior número de segmentos de agentes locais. O plano é um instrumento que organiza e expressa o pacto em prol do Nordeste. (BRASIL, 2006).

Dadas as dimensões territoriais do país, marcadas por diversos processos que conduziram à concentração regional da produção e da renda e intensificaram as desigualdades regionais, formando um padrão macrorregional que diferenciou acentuadamente as regiões Norte e Nordeste (e, em certa medida, o Centro-Oeste) das regiões Sul e Sudeste, um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país pauta-se na redução dessas desigualdades.

É importante destacar o caráter da regionalização do espaço que possibilita a estruturação de propostas estratégicas, com base no conhecimento da realidade

regional, sem perder a compreensão e a capacidade de intervenção na escala macrorregional.

A superação das desigualdades regionais é uma questão central a ser enfrentada pelo Brasil. Logo, as prioridades devem sugerir instrumentos de intervenção e reestruturação do planejamento do Estado com vistas a responder eficientemente aos desafios para a consolidação de um país solidário e coeso.

Para a elaboração deste plano, a contextualização do Nordeste foi fundamental. O plano apresentou uma caracterização geral da região, mostrando seu processo de desenvolvimento ao longo do período de 1985-2002. Esta época foi marcada por grandes dificuldades econômicas associadas à crise fiscal e financeira, à vulnerabilidade da economia nacional aos movimentos da economia mundial e às suas crises, à adoção de políticas restritivas produzindo na economia, reflexos do reduzido crescimento brasileiro. (BRASIL, 2006). É importante considerar que o Nordeste, por possuir uma maior dependência dos investimentos públicos do que outras regiões, sofreu reduções ainda mais acentuadas na participação do seu produto na economia nacional.

Para a formulação de estratégias de desenvolvimento, é salutar evidenciar as tendências referentes à dimensão demográfica, social e econômica. Apresentam-se, de forma discricionária, tais tendências com vistas a identificar e quantificar os processos em curso da região em estudo.

Os dados sobre produto, levantados pelo PNDE, basearam-se principalmente na PNAD 2002, que coloca a região, em termos econômicos, como detentora de 13,5% do produto interno bruto do país. Quanto aos setores da economia regional, a dinâmica entre eles é extremamente diferenciada.

O setor terciário (comércio e serviços) registrou crescimento de 4,6% no período de 1985-2002, maior do que o crescimento apresentado pelos setores industrial e agropecuário juntos. O setor industrial, no referido período, teve expansão de 1,9%. Já no setor agropecuário, observa-se um comportamento extremamente vulnerável e instável neste intervalo de tempo: em seis anos registrou taxas de crescimento negativas, refletindo em um crescimento de apenas

2,1% em todo o período. O papel do setor de serviços na economia nordestina torna-se evidente na expansão do crescimento, pois, sozinho, superou o registrado pelos demais setores.

Indicativos de crescimento, entretanto, não significam necessariamente desenvolvimento, e o Plano Estratégico mostra também algumas dimensões socioeconômicas e demográficas do Nordeste.

Através da análise do período 1960-2000, observa-se que a população do Nordeste vem crescendo em um ritmo mais lento do que a do Brasil como um todo. Este fato pode ser explicado principalmente pelas constantes emigrações de parte da população para outras regiões do país. Segundo o IBGE, do período de 1995-2000, 1.475.360 nordestinos emigraram para outras macrorregiões brasileiras, dos quais, 70,9% para o Sudeste.

Ainda em relação à demografia, o Nordeste vem acompanhando a tendência de reestruturação da pirâmide etária do Brasil, apresentando uma expansão no número de indivíduos nas faixas etárias mais velhas. Outro ponto a se destacar é o fato de que está ocorrendo um rápido processo de urbanização, apontando para a necessidade de políticas e ações voltadas ao setor urbano.

O fato é que o rápido crescimento populacional das cidades do Nordeste, nos últimos anos, ocorreu de forma desordenada, com a maior parte dos imigrantes com baixos índices de escolaridade e sem capacitação profissional para o trabalho urbano. Além disso, na grande maioria das cidades, o processo de urbanização foi dissociado de crescimento econômico, ao menos no mesmo ritmo, o que, juntamente com o despreparo da mão-de-obra, vem provocando aumento nas taxas de desemprego e subemprego urbano, com conseqüentes reflexos negativos na qualidade de vida das populações urbanas. (BRASIL, 2006, p. 29).

Quanto às tendências sociais, o Nordeste, mesmo tendo apresentado melhoras substanciais em seus indicadores sociais a partir da década de 1960, ainda se encontra muito distante do que seria aceitável, segundo os padrões de organizações internacionais. No período de 1960 a 2003, é possível observar um progresso natural de alguns indicadores sociais da região. De acordo com o Ministério da Integração

Nacional, baseado nos dados de 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

A taxa de mortalidade infantil, por exemplo, foi reduzida de 154,9 por mil nascidos vivos para 41,7 por mil; a taxa de analfabetismo diminuiu de 59,3% para 23,2%, e a esperança de vida do nordestino aumentou de 43,5 para 66,7 anos. No entanto, quando se faz a comparação com os mesmos indicadores do Brasil, constata-se que, apesar da melhoria das condições sociais do Nordeste no período de 42 anos, ainda há uma considerável defasagem, tanto que a taxa de mortalidade infantil do Brasil, em 2003, é de apenas 35,4 (contra 41,7) por mil nascidos vivos; a taxa de analfabetismo do País é de somente 11,6% (contra 23,2%) dos que têm 15 anos ou mais e a esperança de vida chega a 71,3 (contra 66,7) anos. (BRASIL, 2006, p. 30).

Para que o Nordeste alcance o padrão nacional de desenvolvimento, ainda se faz necessário maiores investimentos na região, sobretudo nas áreas sociais – educação e atividades que gerem renda e em infraestrutura, saneamento básico e transportes.

Quanto às tendências econômicas desta região, observa-se que, nas fases de vigência dos principais instrumentos de política regional e setorial (décadas de 1970 e 1980) de desenvolvimento, o Nordeste respondeu com um crescimento, em sua economia, que significou não só a expansão das atividades produtivas como mudanças na sua estrutura econômica. (BRASIL, 2006).

Ocorreram progressos do ponto de vista estrutural do produto interno, dados alguns avanços, sobretudo na agropecuária, com destaque para o surgimento e consolidação da agricultura irrigada. Na indústria regional, valem como exemplos de mudanças ocorridas nas últimas décadas a consolidação da indústria petroquímica, da produção de papel e celulose, da produção mais recente de veículos e de segmentos de material elétrico e comunicações, além de um aumento nas exportações. (BRASIL, 2006).

É importante destacar que a economia regional acompanhou, nas duas últimas décadas, o ritmo da economia nacional, conforme destaca o Ministério da Integração Nacional:

O término do intenso processo de industrialização do País, a partir da substituição de importações, a crise fiscal e financeira do setor público, a abertura da

economia nacional a partir dos anos 1990, além das seguidas políticas restritivas que foram implantadas em sucessivas administrações, definiram uma trajetória econômica que se caracterizou, no Brasil e no Nordeste, por um crescimento muito reduzido e instável, como se assinalou. (BRASIL, 2006, p. 35).

Uma comparação no médio e longo prazo, através da análise de indicadores, é dificultada pela mudança de metodologia ocorrida no que se refere às pesquisas e levantamentos sobre o mercado de trabalho, porém é possível inferir que o mercado de trabalho na região é marcado, entre outras condições, pela precariedade das relações de trabalho, expressa na presença do trabalhador sem cobertura previdenciária e sem cobertura trabalhista.

Da análise, decorre que existem problemas e pontos de estrangulamento no Nordeste, que exigem do governo e da sociedade recursos e meios para superá-los. Os principais pontos de estrangulamento dizem respeito à dimensão econômica, à dimensão social, à dimensão tecnológica e ao meio ambiente.

O grande desafio da dimensão econômica é superar a baixa competitividade da economia regional, decorrente de vários fatores, entre eles: limitado nível de escolaridade, problemas na infraestrutura econômica, deficiente capacitação da mão de obra e o atraso na capacidade científica e tecnológica.

Outros desafios econômicos incluem: reduzido crescimento da economia regional nas duas últimas décadas; a grande fragilidade da agropecuária; a desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais; incapacidade da região para redefinir formas de integração capazes de contribuir positivamente para o dinamismo econômico. E ainda, a insuficiente dotação de infraestrutura econômica e sua inadequação em relação aos polos mais dinâmicos da economia regional, a reduzida qualificação da mão de obra regional e o baixo grau de interação e lento processo de modernização da estrutura industrial da região são pontos de estrangulamentos que devem receber atenção das políticas regionais de desenvolvimento na busca de se reduzir tais adversidades. (BRASIL, 2006).

Na área de ciência e tecnologia, há reduzida capacidade da região na geração, absorção e

difusão de informações e conhecimentos científicos e tecnológicos, somada ao fato de, historicamente, ocorrer uma desarticulação entre as áreas que desenvolvem novos conhecimentos e tecnologias com as áreas potencialmente usuárias dessas técnicas. Nesta área há um ponto de estrangulamento a ser superado, para o desenvolvimento da economia nordestina.

Mas, sem dúvida, os maiores desafios, dentro de uma estratégia que tem como esforço implantar o desenvolvimento regional sustentável, residem na inclusão social de um grande número populacional registrado abaixo da linha de pobreza. De forma desagregada, esse problema pode ser analisado a partir de aspectos como: reduzido acesso da população economicamente ativa ao trabalho produtivo gerador de renda; insuficiente qualidade da educação oferecida; elevadas taxas de analfabetismo e a presença marcante do analfabetismo funcional; índices elevados de mortalidade; baixos padrões de saneamento e higiene ambiental; expressivo déficit habitacional; e ainda: baixa propensão da população da região às atividades associativas e à mobilização social.

É fundamental que se discorra sobre os elementos estruturantes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. O primeiro é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que é o arcabouço de diretrizes. O PNDR, segundo o Ministério da Integração (BRASIL, 2006), volta-se ao objetivo de reduzir as desigualdades regionais e promover o incentivo das potencialidades de cada região brasileira.

O segundo ponto estruturante foi conhecer a nova realidade regional. O conhecimento e o entendimento das dinâmicas regionais e suas repercussões sobre outras regiões, possibilitaram a formulação de um robusto diagnóstico da região, que fora apresentado no documento do PNDE e, de forma sucinta, neste trabalho. Partindo disto, foi possível delinear os desafios a serem superados, bem como as potencialidades disponíveis, extraindo daí as estratégias e ações prioritárias.

Um terceiro elemento que estrutura e dá coerência ao PNDE é a diversidade territorial e dos agentes sociais, pois assume que tal diversidade é um dos fatores de que

se dispõe para a superação dos problemas regionais. O tratamento da região de forma homogênea, sem o reconhecimento da diversidade das comunidades locais e da pluralidade dos interesses sociais, faz desconsiderar um dado da realidade concreta.

Um quarto ponto, relevante e correlacionado com o terceiro, refere-se ao papel que as redes de cidades exercem em qualquer estratégia de desenvolvimento do território atualmente:

é a regionalização que permite rebater no território as diretrizes e prioridades emanadas do nível estratégico e é a partir dela que se propõem ações e apostas estratégicas que representam o primeiro degrau no esforço de operacionalização do plano. (BRASIL, 2006, p. 76).

De acordo com o Ministério da Integração Nacional, para o desenvolvimento sustentável do Nordeste, há um cenário normativo e desejado e, para que se o alcance, são necessárias estratégias sólidas que busquem, de forma eficaz, atender as necessidades mais urgentes desta região. (BRASIL, 2006).

As estratégias em que se pauta o alcance do cenário desejado são apresentadas em cinco blocos e pressupõem a implementação eficaz e efetiva de políticas e projetos de desenvolvimento regional. Seriam eles: macro-objetivos do desenvolvimento, que representam qualitativamente o cenário desejado visando ao desenvolvimento e à integração social; promoção do aumento das vantagens competitivas do Nordeste; integração competitiva nas economias nacional e internacional; expansão da base produtiva do Nordeste; redução da defasagem do Nordeste e integração cooperativa das sub-regiões. (BRASIL, 2006).

Para se alcançar a prioridade elencada no PNDE, estruturaram-se as estratégias de desenvolvimento em torno de três grandes eixos articulados, definindo a direção geral da trajetória de mudança da região, de modo a enfrentar os seus estrangulamentos e aproveitar as suas oportunidades históricas.

A interação dos três eixos estratégicos converge para a realização do objetivo central de inclusão social sustentável. O primeiro eixo estratégico pauta-se na distribuição de ativos sociais, que objetiva atacar a raiz

da pobreza e da exclusão social: incentivos à educação básica e fundamental de qualidade; ampliação e universalização dos serviços sociais básicos de qualidade; e reestruturação fundiária. (BRASIL, 2006).

A segunda opção estratégica que almeja a construção da competitividade sistêmica orienta-se para as novas condições logísticas, infraestruturais, de capacitação e inovação, que permitem a inserção competitiva da economia regional nos mercados nacional e mundial, possibilitando a criação de externalidades promotoras de uma crescente competitividade sistêmica da região. Essa competitividade, entretanto, não mais pode se pautar na utilização de trabalho informal nem, muito menos, nas formas predatórias no uso dos recursos naturais; deve, sim, basear-se na utilização dos recursos humanos qualificados e em condições de trabalho previstas na lei e normas vigentes e, em relação ao uso dos recursos naturais, deve ocorrer de forma sustentável e em respeito ao meio ambiente. (BRASIL, 2006).

A gestão ambiental é o terceiro eixo estratégico de caráter regulador que estabelece parâmetros de sustentabilidade. Consiste num conjunto de mecanismos de controle das relações da economia com o ambiente natural, de forma a assegurar a sustentabilidade da utilização dos recursos naturais e a respeitar a diversidade dos ecossistemas do Nordeste.

A estratégia de desenvolvimento do Nordeste se orienta para a construção, no longo prazo, do cenário desejado, que aponte para o desenvolvimento sustentável da região, entendido como o processo de avanço social que, por sua natureza, conserve e amplie as condições e fontes do próprio dinamismo, marcada pelo senso de responsabilidade e prudência no trato com o ambiente natural. (BRASIL, 2006).

#### **4 – CONVERGÊNCIA DO PNDE AO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO**

De um modo geral, as propostas levantadas pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste assemelham-se às propostas de Furtado, pois, dado o legado da obra de Celso Furtado, várias de suas discussões em relação ao desenvolvimento da região

Nordeste continuam atuais e servem como orientação na formulação de políticas regionais.

O tratamento da questão regional, no Brasil, viu-se alterado de forma profunda após a importante estratégia de conciliar a teoria desenvolvimentista com a prática institucional de reformas estruturantes, incorporada por Celso Furtado através, principalmente, de sua atuação na Sudene.

Há, na obra de Furtado, quanto à discussão da questão regional no Brasil, duas fases distintas. Uma primeira fase compreende seus trabalhos entre 1958 e 1964, em que ele se utiliza fortemente do ideário cepalino para desvendar a relação de dependência entre Nordeste e Sudeste, justificando a manutenção do atraso da primeira região na fase de plena industrialização nacional. Na segunda fase, suas principais colocações concentram-se no início da década de 1980, argumentando, em sua obra, que a manutenção da pobreza no Nordeste está relacionada ao mau desenvolvimento que a região enfrentou no período 1960-1980. (PELLEGRINO, 2003).

Na primeira fase, as diretrizes para uma política de desenvolvimento para o Nordeste traçavam um plano de modernização capitalista, de forma a propor uma ampla reforma econômica para a superação do Nordeste, no sentido de este sair da condição periférica em que se encontrava em relação ao Centro-Sul, e esta superação dar-se-ia em função da sua industrialização.

Apesar de, na primeira fase, através do documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), Furtado ter colocado a questão agrária como fator necessário à organização e produção alimentícia da região, por interesses políticos à época, os Planos Diretores implantados pela Sudene deram enfoque a investimentos em infraestrutura, principalmente, agregando áreas como educação e treinamento de mão de obra, habitação, instalações portuárias, entre outras.

Na segunda fase, a chave dos problemas relativos ao atraso da região Nordeste em relação ao Sudeste era, para Furtado (1984), devido a sua dependência cultural, que determinava o modo socialmente excludente de como se deu a

incorporação do progresso tecnológico na periferia, ao longo do tempo.

No PNDE, o objetivo central da estratégia é valorizar a diversidade regional, buscando um desenvolvimento incluyente e sustentável, levando à estruturação de uma sociedade mais justa. O desenvolvimento e a integração social seriam resultados de um aumento das vantagens competitivas do Nordeste, de uma integração competitiva nas economias nacional e internacional e de uma expansão da sua base produtiva.

Como ponto estruturante indispensável para o plano estratégico, teve-se como objetivo conhecer a nova realidade regional que permitiu a formulação de um robusto diagnóstico da região. Cabe comentar que, para Furtado (1984), a superação da pobreza e subdesenvolvimento do Nordeste teria que passar necessariamente por maior difusão, no âmbito local, do conhecimento das especificidades socioeconômicas e políticas da região.

O PNDE assume ainda, como elemento que dá coerência ao plano, a diversidade territorial e dos agentes sociais, apontando tal diversidade como um dos potenciais de que se dispõe para a superação dos problemas regionais. Furtado (1982, p. 145) afirmava que só será possível conceber desenvolvimento para a região, se “admitirmos que a própria região está capacitada para gerar a vontade política necessária para modificar as tendências que prevalecem atualmente”.

Outro ponto relevante na estruturação do PNDE refere-se ao papel das cidades nas estratégias de desenvolvimento do território. A regionalização permite que se proponham ações e apostas estratégicas que representam o primeiro degrau no esforço de operacionalização do plano. Na obra de Furtado (1997), a regionalização é tratada de forma mais macro, limitando-se à divisão regional do Nordeste em zonas semiáridas e faixa litorânea.

No que concerne à definição da trajetória de mudança da região, o PNDE se dispôs a fazer interagirem pontos estratégicos. Um destes pontos propõe a distribuição de ativos sociais, objetivando atacar a raiz da pobreza e exclusão social, tais como incentivos à educação básica, ampliação dos serviços

sociais básicos e, ainda, a reestruturação fundiária. E trata exatamente do que Furtado (1981) defendeu como um dos planos das diretrizes de desenvolvimento. Transferir recursos, na visão de Furtado (1981, p. 134), compreendia, acima de tudo, ativar as forças sociais de forma a gerar vontade política necessária “para romper as inércias que em nosso país se opõem a toda mudança no plano social.”

Outro ponto indicado pelo Plano definia novas condições logísticas, infraestruturais, de capacitação e inovação, que permitissem a inserção competitiva da economia regional do Nordeste nos mercados nacional e internacional. Nesse ponto, pode-se expressar a ideia de Furtado (1984), que acreditava que a efetiva alteração da estrutura agrária somente se efetivaria por meio de modificações no sistema de produção e, também, por meio da reorganização nos sistemas de comercialização e financiamento dessa produção. Ou seja, para Furtado (1984), o problema central era a reestruturação agrária, porém esta estava condicionada à definição de um tipo de industrialização que conseguisse gerar o efetivo desenvolvimento da região Nordeste.

Há ainda, no PNDE, uma preocupação com relação ao meio ambiente, no sentido de que se estabeleçam padrões de sustentabilidade, de forma a respeitar a diversidade dos ecossistemas do Nordeste. Nas obras analisadas de Furtado, não se encontrou qualquer menção à questão ambiental. Pode-se interpretar isso pelo contexto histórico em que estão inseridas as suas ideias, visto que, nas décadas de 1950 a 1980, as discussões acerca dos problemas ambientais ainda não tinham influência explícita sobre as políticas públicas.

Diante do exposto, pode-se concluir que os maiores desafios dentro de uma estratégia que tem como esforço implantar um desenvolvimento sustentável residem na inclusão social e na efetiva participação, dentro do processo de desenvolvimento, de um grande número populacional registrado abaixo da linha de pobreza.

Por conseguinte, tanto as propostas discutidas por Furtado quanto as estratégias de desenvolvimento apontadas pelo PNDE são enfáticas na valoração de

um sistema econômico que supere a heterogeneidade do país e defenda a maior utilização da capacidade criativa da população nordestina na resolução dos problemas locais.

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Em que pese aos momentos históricos em que foram formadas as ideias de Celso Furtado e elaborado o PNDE, é possível concluir, com base nos elementos apresentados neste artigo, que os problemas discutidos por Furtado remetem a algumas condições que persistiram como pontos de estrangulamento da região Nordeste, visto que muitas questões continuaram em pauta na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste. (BRASIL, 2006). Também foi possível constatar que as estratégias elaboradas por Furtado (1981, 1982 e 1984) tiveram grande relevância e influência na formulação do PNDE.

A partir das análises realizadas, pôde-se observar que as opções de estratégias do PNDE aproximam-se da discussão colocada em pauta por Furtado, ao destacar as questões centrais do atraso socioeconômico da região nordestina, associadas a problemas de natureza estruturais. Entretanto, o PNDE avança ao associar as questões da baixa competitividade da economia regional, da inclusão social e da opção estratégica da sustentabilidade ambiental.

## ABSTRACT

---

This paper analyzes two approaches to regional policy aimed at the development of the Brazilian Northeast region – the ideas of Celso Furtado from 1960-1980 and the Strategic Development Plan of the Northeast (Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PNDE) – with the objective of presenting the principles of both strategies and verify if they converge. It shows that some texts of the work of Celso Furtado offer important insights for analyzing the regional development, especially with regard to historical issues which involves the development policies of the Northeast, and allow reflection on new referrals to overcome the current obstacles to national and regional

development in the country. It presents a diagnosis of PNDE and proposals contained therein about the Brazilian Northeast. It results from an exploratory research, which uses bibliographic information and documentation of qualitative nature. It points out as result that there is a convergence among the proposals submitted by PNDE and ideas defended by Celso Furtado.

## KEY WORDS

---

Regional Development. Celso Furtado. PNDE. Northeast.

## REFERÊNCIAS

---

BRASIL. Ministério da Integração Nacional.

**PNDE:** Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI. Recife, 2006.

CANO, Wilson. "**Celso Furtado e a questão regional no Brasil:** Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

FURTADO, C. **O Brasil pós-“milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 54).

\_\_\_\_\_. **Cultura e desenvolvimento em época de crise.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 80).

\_\_\_\_\_. **A nova dependência:** dívida externa e monetarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Coleção Estudos Brasileiro, v. 63).

\_\_\_\_\_. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste: grupo de trabalho para o desenvolvimento do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 387-432, out./dez. 1997.

PELLEGRINO, A. C. G. T. **O Nordeste de Celso Furtado:** sombras do subdesenvolvimento brasileiro. 2003. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

VIEIRA, R. M. **Celso Furtado:** a construção do Nordeste. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004. (Relatório de Pesquisa, n. 24). Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/site/>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

