

DESENVOLVIMENTO REGIONAL: Reflexões sobre o caso da SUDENE

REGIONAL DEVELOPMENT: Reflections on the case of SUDENE

Annahid Burnett¹

Pedro Maranhão²

Recebido em 28/01/2021; aceito em 23/09/2021

Resumo: Este artigo traz reflexões sobre o desenvolvimento da região Nordeste à luz do pensamento cepalino, da Teoria da Dependência, do pensamento sobre o imperialismo e a globalização, como também do pensamento social brasileiro, no intuito de fazer uma leitura sobre o processo de implantação do modo de produção capitalista no Nordeste e como se pensar modelos de desenvolvimento regional, como é o caso da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Usamos como metodologia a revisão bibliográfica da literatura pertinente e análise documental. Concluímos que o modelo de desenvolvimento absorvido pela Sudene não incorporou mudanças estruturais, resultando no aumento da concentração fundiária e das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Desenvolvimento do Nordeste; Cepal; Teoria da Dependência; SUDENE

Abstract: This article brings reflections on the development of the Northeast region in the light of CEPAL thinking, the Theory of Dependency, thinking about imperialism and globalization, as well as Brazilian social thinking, in order to make a reading about the process of implanting the mode of capitalist production in the Northeast and how to think about regional development models, such as the case of the Northeast Development Superintendence. We use as methodology the bibliographic review of the relevant literature and documentary analysis. We conclude that the development model absorbed by Sudene did not incorporate structural changes, resulting in increased land concentration and social inequalities.

Keywords: Northeast Development; Cepal; Dependency Theory; SUDENE

Introdução

O presente artigo propõe uma reflexão sobre o desenvolvimento da região Nordeste, focalizando o caso da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), utilizando a teoria da dependência e uma análise histórico-estruturalista de cunho cepalino. A primeira foi desenvolvida por um grupo de estudiosos entre meados dos anos 60 e 70 que estavam no Chile,

¹ Pesquisadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB/PNPD/PPGDR. Doutorado em Ciências Sociais; Mestrado em Sociologia; Licenciatura em Sociologia. Autora do Livro ESTUDO DE CASOS EM ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA (Org.), EDUFPE, 2020. Autora do Livro VOZES FEMININAS (Org.), EDUFPE, 2019. Autora do Livro A SAGA DA ALGAROBA, Ed. NEA, 2018. Autora do Livro VOZES DA SULANCA, Ed. NEA, 2016. Tradutora do Livro SOCIOLOGIA AMBIENTAL do Prof^o John Hannigan da Universidade de Toronto, Ed. VOZES, 2009. aburnett8@gmail.com

² Graduado em Ciências Políticas (UFPE); Mestre em Desenvolvimento Regional (UEPB). pedromarahao90@gmail.com

destacando os brasileiros que estavam exilados no país andino devido à perseguição política da ditadura brasileira. A segunda foi desenvolvida na Comissão Econômica para América Latina

(CEPAL) também no Chile durante a década de 50, tendo como expoentes o economista argentino Raul Prebisch e o economista brasileiro Celso Furtado, tendo este último ampliado o escopo histórico da teoria sendo configurado o estruturalismo-histórico. Utilizaremos as duas por terem muitos pontos em comum, por explicarem político e socioeconomicamente o lugar do Nordeste Brasileiro na conjuntura nacional e global além de que uma foi usada como instrumento teórico-político principal para a criação da Sudene, já a outra será usada para fazer críticas ao modelo proposto por Celso Furtado e procurar novas inferências sobre o Nordeste brasileiro, a Sudene e seus legados. Para complementar nossa reflexão lançamos mão de autores sobre a globalização e visitaremos o pensamento social brasileiro.

O desenvolvimento do artigo se estrutura em três partes: a primeira discutirá o pensamento cepalino e o método histórico-estruturalista desenvolvido pelos estudiosos na Comissão, assim traremos aportes do economista argentino Raul Prebisch e do economista brasileiro Celso Furtado. A segunda trará pontos da teoria da dependência que serão utilizados no decorrer do artigo, para tanto utilizaremos os autores Gunder Frank, Rosa Luxemburgo, David Harvey, Cardoso e Faletto, Lipietz e Florestan Fernandes. No terceiro trataremos do caso do Nordeste, inserindo tanto no ponto de vista global como nacional, sua categorização no sistema produtivo global, seus problemas socioeconômicos e políticos derivados de sua posição e a criação de um órgão de planejamento para a região, a Sudene. Para tanto utilizaremos os autores Guimarães Neto, Luciléia Colombo, Tânia Bacelar, Manuel Castells, François Chesnais e documentos como o Relatório do GTDN, como também o pensamento social clássico brasileiro de Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Darcy Ribeiro.

O pensamento cepalino

De acordo com Adelia Miglievich-Ribeiro

Em 1948, havia nascido a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), que aliou o chileno Raul Prebisch e o brasileiro Celso Furtado; em 1958, foi fundada a Flacso (Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais), sob a primeira direção de José Medina Echavarría. No Rio de Janeiro foi criado, em 1957, ligado a Unesco, o CLAPCS (Centro

Latino-Americano de Pesquisas Sociais). Nos inícios dos 1960, a Teoria Desenvolvimentista que inspirara o pioneirismo da Cepal começava a perder potência explicativa diante da persistência da dependência econômica e política latino-americana do capital internacional. Emergiu, assim, a Teoria da Dependência, ou melhor, as teorias da dependência, mediante a crítica ao desenvolvimentismo como até então concebido. Contestando o subdesenvolvimento e o desenvolvimento como etapas de um processo evolutivo, propugnando-os como realidades coetâneas e contrapostas, enfim, se visualizava o subdesenvolvimento como produto mesmo do desenvolvimento capitalista mundial. Diferentes formas de enfrentamento da dependência seriam imaginadas entre os próprios dependentistas, de um lado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto; de outro, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra (MIGLIEVICH-RIBEIRO, 2018 p.30).

O pensamento da CEPAL é dinâmico, seguindo as transformações da realidade econômica, social e política, regional e mundial. Neste artigo apresentaremos as principais ideias dos maiores expoentes do pensamento: Raul Prebisch e Celso Furtado. Desde o final dos anos 1940 no escritório da Comissão em Santiago do Chile se desenvolve um método analítico próprio e com ênfase nas estruturas políticas que se mantem insigne hodiernamente:

O estruturalismo é um sistema analítico que tem por base a caracterização das economias periféricas por contraste às centrais: baixa diversidade produtiva (reduzida integração horizontal e vertical, insuficiência de infraestrutura, etc.) e especialização em bens primários; forte heterogeneidade tecnológica e oferta ilimitada de mão-de-obra com renda próxima à subsistência; e, por último, mas não menos importante, estrutura institucional pouco favorável ao progresso técnico e à acumulação de capital. A partir desse contraste, o estruturalismo inclui a análise das relações “centro-periferia”, isto é, a análise da forma específica de inserção internacional das economias da América Latina. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 36).

O documento “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Seus Principais Problemas” do economista argentino Raul Prebisch (1949) é basilar: a leitura de que as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-exportador dinâmico, mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais foi pioneira.

Ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, esses efeitos negativos se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico:

O ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados (COLISTETE, 2001, p. 22).

Esta é a principal contribuição de Prebisch para o pensamento da Cepal: a ideia de Deterioração dos Termos de Troca ou Teoria das Trocas Desiguais e seus efeitos econômicos, políticos e sociais nas estruturas. A inserção da atividade industrial como prioridade nas agendas estatais deveria ser urgente para o desenvolvimento dos países latinos. Não deveríamos seguir modelos baseados nas experiências dos países centrais, não é do interesse deles mudanças no *status quo*. Segundo o argentino devemos criar nossos próprios modelos de crescimento pela experiência direta da vida econômica latino-americana.

Contudo, para Prebisch, a industrialização e a produção primária não são incompatíveis. Precisamos exportar produtos primários para poder importar bens de capital e assim tornar nossas atividades mais tecnologicamente produtivas. Extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. A América Latina necessita de inversões estrangeiras para assimilação técnica necessária ao seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo - para evitar problemas na balança de pagamentos - deveríamos ter cuidado com a volatilidade dos preços das *commodities* e dos serviços financeiros no mercado internacional, pois quem tem o poder de emissão da moeda de comércio internacional, a senhoriagem do Dólar, pode ter interesses divergentes.

Um assunto importante e revisitado por Celso Furtado (2013) trazido no documento é a questão de evitar o consumo conspícuo para a formação do capital necessário para o progresso

técnico, nós não precisaríamos comprimir o consumo da grande massa, pois já é demasiadamente baixa, deveríamos desviar uma parte importante do aumento da produtividade para a formação de capitais, evitando um consumo prematuro: Trata-se, em última instância, da manifestação do conflito latente entre o propósito de assimilar, precipitadamente, modos de existência que os países de técnicas mais avançadas lograram progressivamente, graças ao aumento de sua produtividade, e as exigências de uma capitalização, sem o qual não nos será possível conseguir aumento semelhante.

No outro lado, Celso Furtado trazia uma bagagem diferente, uma formação jurídica, administrativa pública, econômica e histórica com apoio dos teóricos da Escola de Frankfurt como Mannheim. Utilizando esse aporte, ele estruturou o método histórico-estruturalista que foi largamente utilizado como lente para entender a realidade a partir de então, sendo o livro História Econômica do Brasil vetor inicial da nova metodologia teórica. Para ele, o subdesenvolvimento dos países latino americanos não era fruto apenas das trocas desiguais no comércio, era causado pela condição colonial destes países. O caráter telúrico dos seus estudos fez surgir a questão regional como importante setor do pensamento cepalino.

O método histórico-estrutural analisa a forma como as instituições e a estrutura produtiva herdadas condicionam a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geram comportamentos que são diferentes do comportamento das nações mais desenvolvidas. Neste método não há estágios de desenvolvimento uniformes. O desenvolvimento tardio de nossos países tem uma dinâmica diferente das nações que experimentaram um desenvolvimento mais precoce. Ao estudar, não apenas a relação entre os países, mas também as dinâmicas internas, Furtado observou as grandes disparidades regionais - modos de produção não capitalistas, estruturas institucionais frágeis, falta de instrução, pouca inovação nas periferias contra estruturas modernas e voltadas para o capitalismo industrial nos centros. Para representar essa desigualdade ele utilizou a expressão heterogeneidade estrutural:

O esquema analítico de Prebisch e Furtado é uma análise histórico-estrutural das persistentes heterogeneidades produtivas e insuficiência na diversificação da estrutura produtiva, e é uma análise das consequências dessas duas características no crescimento, emprego e na distribuição de renda, que devem ser tomadas como referências centrais para formular e instrumentar agendas de reforma e de desenvolvimento. (BIELSCHOWSKY, 2010 p.186)

A Teoria da Dependência

A teoria da dependência foi desenvolvida no Chile durante o final dos anos 1960 e começo dos 1970, com o aporte de intelectuais brasileiros que estavam exilados. Ela utiliza conceitos do estruturalismo-histórico cepalino, de Rosa Luxemburgo e do marxismo para fazer uma leitura crítica dos processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial. Segundo Frank (1976), a maioria das categorias técnicas e guias para política e desenvolvimento provém da história das nações avançadas capitalistas europeias e norte-americanas - a periferia não deve esperar que historiadores e intelectuais dos países desenvolvidos criem teorias sobre o subdesenvolvimento periférico. É necessário um pensamento endógeno sobre o desenvolvimento, baseado no passado econômico e história política e social. Para tanto, devemos pensar como funciona o modo de produção capitalista.

Segundo Rosa Luxemburgo (1976), a lei fundamental da produção capitalista não é apenas a busca do lucro, mas sim de lucros sempre crescentes, distinguindo-se de todos os outros modos de produção baseados na exploração. E para atingir esse lucro, mais uma vez ao contrário de outros tipos históricos de exploração, não utiliza os frutos da exploração nem exclusiva nem basicamente para consumo pessoal, mas sim para retroalimentar cada vez mais a própria exploração: a maior fração dos lucros é convertida em capital e utilizada para expandir a produção. Assim, o capital amontoa-se ou, como diz Marx (1959), acumula-se.

Como condições prévias para essa acumulação é necessário que, após reformas políticas ocorridas nas sociedades, como por exemplo a Grande Transformação ocorrida na sociedade inglesa no século XVIII, haja a criação de um exército industrial a ser explorado (POLANYI, 2012). O trabalhador fornece para o patrão o suficiente para o pagamento do seu salário e mais outra parte que é denominada por Marx de mais-valia. Ela não só deve permitir à classe capitalista ter uma existência digna de sua posição social, mas conter também uma fração destinada à acumulação de acordo com Rosa Luxemburgo. Como os trabalhadores recebem salários de subsistência, ou seja, não podem aumentar seus padrões de consumo, pois não é do interesse dos capitalistas nessa fase do capitalismo imperialista, nem poderiam gastar entre si a totalidade da mais-valia: assim não haveria acumulação - analogamente ao sistema escravista ou feudalismo -, segundo Rosa seria um suicídio econômico considerando o capitalismo total. É

necessário ao capitalista buscar novos mercados consumidores e formas de exploração além do sistema em que vivem. Então, segundo Rosa Luxemburgo, o capitalismo tem de expandir, praticar o subconsumo – relações entre modos de produção capitalistas com sistemas não capitalistas, um processo de acumulação primitiva que se torna exploração e apropriação da propriedade alheia.

Essa relação entre os modos capitalistas e não capitalistas, segundo David Harvey (2003), se dá através de uma série de estratégias imperialistas: 1) política colonial; 2) sistema internacional de empréstimos; 4) guerras; 5) dependência; 6) Força/fraude; 7) pilhagem, entre outros. Com o subconsumo ocorre a sobreacumulação nos países industrializados: esse acúmulo de riquezas precisa de territórios abertos para investimentos e acumulação de capital econômico e político, acesso a insumos baratos para baixos custos e altos lucros. O capitalismo precisa dispor perpetuamente de algo “fora de si mesmo” para se estabilizar. Desse modo é implantada a mercadificação dos insumos e das relações, privatização da terra, expulsão de populações camponesas, conversão das formas de direito de propriedade, supressão de formas autóctones de produção e consumo, processos coloniais, monetização das trocas, taxações, comércio de escravos, usura e sistema de créditos. O Estado com seu monopólio da violência muitas vezes usa dessa prática para objetivos desenvolvimentistas.

Genocídio de culturas, proletarização, direitos de propriedade intelectual, biopirataria, poluição e desmatamento. Esse processo se intensificou a partir da grande transformação trazida pela revolução industrial (POLANYI, 2012). Assim foram criados exércitos industriais de reserva pela tecnologia ou através de formações não capitalistas, os campesinatos, para aumentar os lucros via espoliação da terra comum para criar um proletariado sem-terra como já foi explicado anteriormente.

A partir do estudo das relações econômicas e outras entre as metrópoles e suas colônias no movimento de expansão mundial dos sistemas mercantilistas e capitalistas, Gunder Frank (1976) percebeu: 1) que os países desenvolvidos de hoje nunca estiveram subdesenvolvidos ainda que talvez pudessem ser menos desenvolvidos; 2) O subdesenvolvimento contemporâneo de um país é o produto e reflexo de suas próprias características ou estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais e 3) que esse subdesenvolvimento é o produto histórico das relações entre os países satélites subdesenvolvidos com suas metrópoles desenvolvidas – “Lo que es más,

estas relaciones son parte esencial de la estructura y el desarrollo del sistema capitalista a escala mundial en conjunto.” (FRANK, 1976, p. 22). Esse pensamento carrega similaridades com as teses de desenvolvimento e subdesenvolvimento desenvolvidas por Celso Furtado e também as de Cardoso e Faletto (1973) que trazem a unidade dialética entre a dinâmica geral do capitalismo internacional e a dinâmica interna dos países dependentes, provocando uma reorganização da divisão internacional do trabalho.

Gunder Frank, assim como Furtado, observa que os países subdesenvolvidos são marcados por desigualdades, mas para eles a principal se dá na dualidade dos modos de produção: enquanto um lado é moderno, com modo de produção capitalista, aparentando uma cultura importada da metrópole, desenvolvida; o outro lado é considerado atrasado, feudal, subdesenvolvido, com modos de produção predominantemente não capitalistas. Como foi dito anteriormente essa diferença faz parte do conceito de heterogeneidade estrutural usada pelos Cepalinos. Sendo assim, Frank preconiza três tipos de regiões, 1) as metrópoles centrais que são os países desenvolvidos; 2) as metrópoles coloniais e 3) os satélites periféricos. Como exemplo é mostrado o caso de São Paulo, que é uma metrópole colonial - recebe os bens de capitais dos países desenvolvidos como os EUA ou de instituições financeiras geridas por eles como FMI e Banco Mundial para desenvolver plantas industriais, são Agentes Heteronômicos segundo Florestan Fernandes (1981). A partir desse fato mantêm outras regiões do país como satélites, segundo Gunder Frank, descapitalizando e consolidando seus subdesenvolvimentos: mecanismo debatido por Celso Furtado no GTDN exemplificado nas políticas cambiais brasileiras dos anos 1950.

Cardoso e Faletto ratificam a posição de Gunder Frank ao situar essa análise da reprodução do capitalismo global aos processos históricos de articulação capitalista das classes sociais periféricas e as economias centrais através de cruzamentos sociais e políticos do processo de expansão do sistema capitalista internacional. Os três, junto a Celso Furtado, pelo menos até os anos 1970, fazem duras críticas ao modelo de consumo e estereótipos cujos satélites importam das suas respectivas metrópoles: que não correspondem a suas realidades econômicas nem às suas necessidades de liberdade política. De acordo com Gunder Frank (1976), para se mudar a realidade deve-se primeiro compreendê-la.

Uma outra hipótese importante na teoria de Gunder Frank é a de que os satélites têm o seu maior desenvolvimento industrial capitalista clássico quando as relações com a metrópole diminuem. Assim ele cita diversos eventos em que ocorreu um isolamento das antigas colônias e nesses intervalos ocorreu um desenvolvimento desses países como nos períodos de crises na Europa: Guerras Napoleônicas, Primeira Guerra Mundial, Depressão financeira dos anos 1930, Segunda Guerra Mundial etc. A primeira fez brotar movimentos de independência na América Latina e as outras foram trazendo liberdades e aumento de demandas. Nesses períodos abriram-se janelas de oportunidades para os satélites desenvolverem atividades que antes eram monopólio das metrópoles.

No caso brasileiro, segundo Celso Furtado no seu livro *História Econômica do Brasil*, como também segundo Cardoso e Faletto, a partir do final do século XIX, capitalistas brasileiros realizaram inversões dos lucros do café em plantas industriais. No começo eram atividades manufatureiras ligadas ao café e autônomas, contudo a partir do desenvolvimento dessas indústrias houve um crescimento da demanda interna e externa com essas crises na Europa citadas anteriormente, com a Política de Substituições de Importações iniciada no Governo Vargas – a compra do café represado em troca de capital para o desenvolvimento industrial foi um momento de ruptura no desenvolvimento econômico Brasileiro. A partir de então, a questão industrial entrou definitivamente na agenda do Estado, que mais tarde foi trazida à luz juntamente com a questão regional por Celso Furtado no Relatório do GTDN.

O caso da SUDENE

A região Nordeste do Brasil, segundo Guimarães Neto e Furtado, teve características ímpares de estrutura e desenvolvimento em comparação com outras regiões do país. Segundo o primeiro, podemos periodizá-las em três momentos representativos: 1) Consolidação de uma estrutura econômica e social chamada de Complexo Econômico Regional do Nordeste, constituído de vários segmentos exportadores agrícolas que se associavam a algumas atividades voltadas para o mercado interno como a pecuária; 2) Articulação ao mercado nacional, no movimento de constituição e consolidação de um mercado interno brasileiro; 3) Integração produtiva da região Nordeste através de transferência de capital produtivo público e privado para investimentos enfatizando o industrial.

Nesse último momento, de acordo com Guimarães Neto – “trata-se, agora, de ter, no interior de sua economia regional, frações de capitais dos grandes grupos econômicos que já marcavam presença nas regiões mais industrializadas do país” (GUIMARÃES NETO, 1997 p.3). Ou seja, essas mudanças instituem, ou pelo menos oficializam, o modelo fordista de produção na região, com o estímulo ao consumo de massa regulado por políticas keynesianas, criando a sociedade salarial, um novo estilo de vida (HARVEY, 1989). Contudo, a região não possuía uma classe operária experiente, com pessoal de apoio para aplicar os modos de produção fordista, com isso a produção não podia atingir o potencial previsto e junto com outros pontos, como a distância tecnológica, forte êxodo rural e insípidos aumentos salariais dos operários, podemos caracterizá-la como Fordismo Periférico (LIPIETZ, 1989).

Porém, voltando ao texto de Guimarães Neto, essa passagem do Nordeste³ do segundo para o terceiro período se deu através da ação do Governo Federal com a criação da Sudene, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste:

“O documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* também conhecido como Relatório do GTDN elaborado pelo grupo liderado por Celso Furtado em 1959 foi o primeiro plano de desenvolvimento regional e também a primeira abordagem estrutural e integrada de planejamento do Brasil. Até então, o mais importante instrumento de planejamento tinha sido o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, além de alguns planos setoriais que constituíam, praticamente, coleção de projetos. A política do GTDN contempla uma intervenção combinada e diferenciada nas estruturas econômicas do Nordeste com uma visão sistêmica que busca uma síntese das relações econômicas e sociais e suas características específicas”. (BUARQUE, 2017, p. 15)

Utilizando o pensamento cepalino e o método histórico-estruturalista o plano faz um panorama econômico da região, divulgando suas vantagens comparativas e manifestando seus subdesenvolvimentos. A estratégia do GTDN se estruturou em quatro vetores de transformação articulados e integrados que sintetizam a necessidade de dinamização da economia, com a redução da vulnerabilidade às secas, geração de emprego e renda: 1) Transformação da economia

³Para evitar dúvidas sobre a área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, ela não se limita ao Nordeste, contudo, as outras regiões, como o Norte de Minas Gerais e Espírito Santo foram incluídas por estarem contíguas e pelos mesmos motivos: baixo desenvolvimento econômico. A história do Nordeste se confunde com esses outros espaços sendo eles também artefatos políticos da autarquia.

agrária da faixa úmida da Zona da Mata; 2) Transformação da economia das zonas semiáridas com elevação da produtividade e tornando mais resistente ao impacto das secas; 3) Deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste com incorporação das terras úmidas do *hinterland* maranhense para receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia do semiárido e 4) Industrialização da economia, combinando a reorganização e aumento da produtividade das indústrias tradicionais, e modificação da estrutura industrial com a implantação de uma indústria de base.

Em uma janela de oportunidade aberta (KINGDON, 1995) para a implementação de políticas públicas devido à conjuntura política nacional: forte seca de 1958 no Nordeste, crise no Governo Federal, Ligas Camponesas, Revolução Cubana, Apoio eclesiástico entre outros fatos uma forte mobilização nacional dirigida por Celso, Juscelino, burguesia nacional e alguns jornais como o Correio da Manhã galvanizam o projeto do GTDN em detrimento ao antigo modelo de solução hidráulica para a região representado pelo DNOCS⁴ (COLOMBO, 2015). A partir de então, é criado o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) através de um Decreto de JK, Furtado empenha-se em promover encontros pelo Nordeste para aglutinar interesses e buscar sinergias com as burguesias, intelectualidades e atores locais interessados na construção da superintendência.

Após meses de trabalho em dezembro de 1959 a Sudene é instituída tendo como seu principal trunfo político a criação Conselho Deliberativo da autarquia, espaço democrático de concertação regional. Segundo Lucileia Colombo (2015) – O Conselho Deliberativo representou uma esfera de resolução dos problemas de ação coletiva por meio de seu regimento interno, que tinha o poder de coordenar, coagir e mobilizar os governadores para agir juntamente. Como diretrizes principais da autarquia foi elaborado nesse Conselho Deliberativo o Plano Diretor da Sudene cuja base era o GTDN acompanhado das ideias debatidas no Conselho.

⁴ Dentre os órgãos regionais, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, se constituiu na mais antiga instituição Federal com atuação no Nordeste. Criado sob o nome de Inspetorias de Obras Contra as Secas – IOCS, através do Decreto 7.619 de 21 de outubro de 1909, editado pelo então Presidente Nilo Peçanha, foi o primeiro órgão a estudar a problemática do semiárido. O DNOCS recebeu ainda em 1909 (Decreto 13.687), o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas – IFOCS, antes de assumir sua denominação atual, que lhe foi conferida em 1945 (Decreto-Lei 8.846, de 28/12/1945) vindo a ser transformado em autarquia federal, através da Lei nº 4229, de 01/06/1963. Sendo de 1909 até por volta 1959, praticamente, a única agência governamental federal executora de obras de engenharia na região, fez de tudo. Construiu açudes, estradas, pontes, portos ferroviários, hospitais e campos de pouso, implantou redes de energia elétrica e telegráficas, usinas hidrelétricas e foi, até a criação da SUDENE, o responsável único pelo socorro às populações flageladas pelas cíclicas secas que assolam a região (Fonte: www.dnocs.gov.br / acesso em julho 2019).

Porém, o GTDN não contemplou, ou simplesmente, negligenciou o cerne do problema regional nordestino: A Questão Agrária. De acordo com Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*

Toda estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta e ou indireta, nos governaram até muito depois de proclamada nossa independência política e cujos reflexos não se apagaram ainda hoje. Se, não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais (BUARQUE DE HOLLANDA, 1995 p. 73).

Caio Prado Jr. na sua obra *Formação do Brasil Contemporâneo* corrobora tal pensamento

O caráter fundamental da nossa economia está na produção extensiva para mercados do exterior, e correlata falta de um largo mercado interno solidamente alicerçado e organizado. Donde a subordinação da economia brasileira a outras estranhas a ela; subordinação, aliás, que se verifica também em outros setores. Numa palavra, não completamos ainda hoje a nossa evolução da economia colonial para a nacional. No terreno social a mesma coisa. Salvo em alguns setores do país, ainda conservam nossas relações sociais, em particular as de classe, um acentuado cunho colonial (PRADO JR., 2011, p. 10).

Foi a grande exploração agromercantil de base territorial necessariamente extensa, que figurou no centro das atividades rurais na generalidade de suas regiões e zonas geoeconômicas no Brasil. E foi em função desse “setor principal” que se constituiu, se manteve e evoluiu o outro “setor secundário” das atividades rurais, é o que Caio Prado Jr. (2000) denomina de “bimodelismo”.

Neste sentido, Florestan Fernandes na sua obra *Sociedades de Classes e Subdesenvolvimento* argumenta que

A formação de um Estado nacional independente desenrolou-se sem que se processassem alterações anteriores ou concomitantes na organização da economia e da sociedade. Portanto, ela se deu sem que o regime de castas e estamentos sofresse qualquer crise, pois ele constituiu a base econômica e social da transformação dos “senhores rurais” numa aristocracia agrária. Sob esse aspecto, a inclusão da economia brasileira no mercado mundial representou um simples episódio do ciclo de modificações dos laços coloniais, no quadro histórico criado pela elevação da Inglaterra à condição de grande potência colonial. Os laços coloniais apenas mudaram de caráter e sofreram uma transferência: deixaram de ser jurídico-políticos, para se secularizarem e se tornarem

puramente econômicos; passaram da antiga Metrópole lusitana para o principal centro de poder do imperialismo econômico nascente (FERNANDES, 1981, p.22).

Nesta perspectiva, ao analisarmos o caso específico do Nordeste, tomamos a explicação de Darcy Ribeiro na sua obra basilar *O povo brasileiro – A formação e o sentido do Brasil*

Para além da faixa nordestina das terras frescas e férteis do massapé, com rica cobertura florestal, onde se implantaram os engenhos de açúcar, desdobram-se as terras de uma outra área ecológica (1995, p. 339). No agreste, depois nas caatingas e, por fim, nos cerrados, desenvolveu-se uma economia pastoril associada originalmente à produção açucareira como fornecedora de carne, de couros e de bois de serviço. Foi sempre uma economia pobre e dependente (1995, p.340). A expansão desse pastoreio se fazia pela multiplicação e dispersão dos currais, dependendo da posse do rebanho e do domínio das terras de criação. O gado devia ser comprado, mas as terras, pertencendo nominalmente à Coroa, eram concedidas gratuitamente em *sesmarias* aos que se fizessem *merecedores do favor real*. Nos primeiros tempos, os próprios senhores de engenho da costa se faziam sesmeiros da orla do sertão, criando ali o gado que se consumiam. Depois, esta se tornou uma atividade especializada de criadores, que formaram os maiores detentores de latifúndios no Brasil. O mais célebre deles foi um baiano tão rico que deixou em testemunho, a favor dos jesuítas, recursos para rezarem missas por uma alma até o fim do mundo (RIBEIRO, 1995, p.341, grifos dos autores).

Após décadas de atuação da Sudene estudiosos trazem pontos positivos da atuação da autarquia como a criação de infraestrutura para a região, da sua busca por formar mão de obra capacitada através da instituição de cursos e universidades, do aumento industrial na região, dos auxílios técnicos em diversos setores e também de um ponto controvertido – o financiamento de projetos. (BUARQUE, 2017; COLOMBO, 2015). Também houve uma gigante diversificação das atividades econômicas: o complexo petroquímico de Camaçari e a plantação de feijão e soja no Oeste baiano (BA), a agroindústria de Petrolina, SUAPE e o complexo industrial da Região Metropolitana de Recife (PE), as indústrias extrativas do Maranhão dentre outras (ARAÚJO, 2000). Segundo esses estudiosos, apesar da grande mudança nas últimas décadas a região continua relativamente atrasada, com grande defasagem econômica e social comparada com o restante do país. Houveram mudanças, mas nada significativo, a porcentagem do PIB do Nordeste em relação ao Brasil pouco mudou, de 11% para 13% entre 1959 e 2013 (BUARQUE, 2017).

Segundo Cardoso, Fernandes e Harvey é necessária uma ação coletiva dos trabalhadores para que, através do fortalecimento das lutas sindicais, o aumento da produtividade mediante novas tecnologias e técnicas sejam distribuídas menos desigualmente entre as classes da sociedade. Algo que Furtado não trazia nos seus pensamentos clássicos. Olhando a situação do Nordeste cuja atividade sindical, como foi dito antes, não tinha a tradição do Sudeste, pode-se inferir que os lucros nem de perto foram bem distribuídos, situação diferente dos pactos sociais realizados entre as forças patronais e sindicais nos países desenvolvidos fordistas (HARVEY, 1989).

Com o passar dos anos o Conselho Deliberativo da Sudene foi se esvaziando e os governadores passaram a agir individualmente em busca de seus interesses, enfraquecendo a política regional e criando embates políticos e econômicos como a Guerra Fiscal. Outras instituições como o BNB e o BNDES se fortaleceram e ocuparam o espaço antes predominado pela autarquia. Os interesses e os recursos de financiamento e isenções fiscais foram diminuindo, além de casos de corrupção começarem a virem à tona a partir dos anos 90 (COLOMBO, 2015). Pode-se relacioná-los com o *patrimonialismo* e *clientelismo* presente na cultura brasileira cujos favores e ausência de distinção entre o público e o privado permeiam as instituições públicas.

Vemos no século XXI o Brasil como um todo, mas especialmente o Nordeste, sem grandes perspectivas de um lugar ao sol na globalização, financeirização econômica e na nova economia informacional de sociedade em redes (CASTELLS, 2011; CHESNAIS, 1996). A Sudene foi extinta em 2001, e, com certo esforço, reabriram-na em 2007, contudo não lhe deram instrumentos monetários, recursos humanos e infraestrutura para exercer seu papel de promotor do desenvolvimento regional. Nessa nova época informatizada, com as distâncias progressivamente encurtadas, as culturas sendo sobrepostas e ao mesmo tempo as diferenças com mais contrastes - que inovação no modelo de desenvolvimento regional podemos pensar?

Conclusões

Duas teorias, uma que emergiu da outra, trazem leituras pouco diferentes acerca da reprodução do sistema de produção capitalista sobre o desenvolvimento dos países. Encontraram terreno fértil, época de grandes transformações nos modelos de produção, de Guerra Fria, de inovações tecnológicas, de crescimento de universidades e novas instituições como foi o caso da

Cepal sob liderança de Prebisch cujas ações tiveram amplo impacto na América Latina. No Brasil, Celso Furtado encontrou um ambiente amplamente receptivo, tanto no setor público como privado, de sua metodologia no intuito de concretizar seu plano de planejamento regional.

No outro lado a Teoria da Dependência trouxe com mais ênfase o caráter do desenvolvimento e subdesenvolvimento entre os países, trazendo Rosa Luxemburgo e Gunder Frank para pensar as formas de imperialismo das metrópoles centrais até os satélites que caracterizam as relações de subconsumo. Florestan Fernandes traz o conceito de agente heteronômico e como se dão as espoliações tão bem dissertadas por David Harvey para os processos de sobreacumulação. Com as teorias de globalização e da sociedade em redes, novas inferências podem ser discutidas e trazidas para essa dimensão regional, que muitas vezes é considerada retrógrada por pesquisadores ou que não está na agenda principal dos estados, a fim de trazer inovações ao debate.

No caso da Sudene, a observação científica de Florestan Fernandes (1981) sobre as classes sociais é bastante pertinente. Ele constata que as classes dominantes dos senhores rurais que se formaram no Brasil colônia, a partir dos fidalgos portugueses, passaram a compor a aristocracia agrária no Brasil Império subjugado ao britânico, mas sem passar por uma conversão histórica. Por sua vez, no Brasil República, essa aristocracia agrária se converteu em burguesia durante a época da industrialização, na primeira fase de substituição de importações e se reforçou no pós-guerra na segunda fase de substituição de importações, sob a ascensão do império americano, através da implantação das multinacionais fordistas no Brasil. Ou seja, no Nordeste essa classe era representada pelos latifundiários e as práticas *patrimonialistas*, *coronelistas* e *clientelistas* da Sudene, só fizeram aumentar a concentração de terras e renda, sem, no entanto, resolver a questão agrária e a desigualdade social.

Referências

ARAÚJO, T. **Nordeste, Nordestes: que Nordeste?** Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e Urgências. Rio de Janeiro: Revan Fase, p.165-196. 2000.

BIELSCHOWSKY, R. Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo. **Revista da CEPAL**, número especial em português, p. 183-191. 2010. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11397/NEP183191.pdf?sequence=1>. Acesso em 5 oct. 2018.

BIELSCHOWSKY, R.; FORMIGA, M.; SACHS, I. (Coord). **Seminário Internacional “Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste”**. Recife: Sudene, 357p. 2000.

BUARQUE, S. **Celso Furtado, o desvelador da realidade nordestina**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 128 p. 2017.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 219 p. 1995.

CARDOSO, F. H. **Teoria da dependência ou análises concretas de situações de dependência**. 2º Seminário Latino-americano para El Desarrollo, p. 26-45. Santiago: Chile, FLACSO; UNESCO. 1970.

CARDOSO, F. H. **As ideias e seu lugar**. Petrópolis: Vozes, 244 p. 1995.

CARDOSO, F; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. São Paulo: Zahar, 143 p. 1973.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 263 p. 2011.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 335 p. 1996.

COLISTETE, R. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**. vol.15 no.41 São Paulo, p 21-34.2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004#not1. Acesso em 2 oct. 2018.

COLOMBO, L. **A Sudene no sistema federativo brasileiro: a ascensão e queda de uma instituição**. Recife: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, 292 p. 2015.

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Zahar, 267 p. 1981

FRANK, G. **América Latina: subdesarrollo o revolución**. Mexico: Ediciones Era, 357 p. 1976.

FURTADO, C. **Essencial**. São Paulo: Companhia das Letras, 257 p. 2013.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 352 p. 2007.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ed Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 254 p. 1995.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 349 p. 1989.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edição Loyola. 201 p. 2003.

LIPIETZ, A. **Fordismo, Fordismo periférico e Metropolização**. Ensaio FEE, Porto Alegre: 10(2):303-335. 1989.

LUXEMBURGO, R.; BUKHARINE, N. **Imperialismo e acumulação de capital**. Lisboa: Edições 70, 346 p. 1976.

MARX, Karl. **Le Capital** – Critique de L'Économie Politique, Livre Premier, Le Développement de La production Capitaliste. Traduction de Joseph Roy et entièrement révisée par l'auteur. Paris: Éditions Sociales, 317 p. 1959.

MICLIEVICH-RIBEIRO, Adelia M. Darcy Ribeiro e Utopia no Exílio LatinoAmericano: “Estruturas de Sentimentos” como Hipótese Metodológica. **Revista TOMO**. São Cristóvão: Sergipe, Brasil, n. 32, p. 15-40. 2018.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 349 p. 2012.

PRADO Jr., Caio. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 188 p. 2000.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 446 p. 2011.

PREBISCH, R. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas**. 1949. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443>. Acesso em 02 set. 2018, 65 p.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro** – A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 476 p. 1995.