



Febrero 2017 - ISSN: 1988-7833

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO NA VISÃO DO ESTRUTURALISMO CEPALINO

Jadson Sirqueira Silva¹
Lessi Inês Farias Pinheiro²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jadson Sirqueira Silva y Lessi Inês Farias Pinheiro (2017): "Políticas públicas e desenvolvimento do nordeste brasileiro na visão do estruturalismo cepalino", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (enero-marzo 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/01/pobreza.html>

RESUMO

A Região Nordeste do Brasil ainda é marcada por fortes desigualdades econômicas e sociais. Este cenário é resultado do seu processo de formação histórica, marcado pela economia açucareira latifundiária e pelas políticas públicas inadequadas de combate a seca e que favoreciam a industrialização centrada no eixo Centro-Sul do país. A relação centro-periferia, baseada na visão do estruturalismo cepalino, pode ser observada entre as regiões Sudeste e Sul como centro e o Nordeste como periferia. Através das ideias de Celso Furtado, a SUDENE foi criada com o intuito de reorientar as políticas públicas regionais e promover o desenvolvimento do Nordeste. Este ensaio analisa a intervenção do Estado para o desenvolvimento da Região Nordeste, através de políticas públicas, tendo como base a interpretação de Celso Furtado.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, desigualdade, pobreza

ABSTRACT

The Região Nordeste of Brazil is marked by strong economic and social inequalities. This scenario is the result of its historical formation process, marked by the latifundia sugar economy and inadequate public policies to combat drought and favoring industrialization centered on the Center-South axis of the country. The center-periphery relationship, based on the view of ECL structuralism, can be observed between the Southeast and South regions as the center and the Northeast as the periphery. Through the ideas of Celso Furtado, SUDENE was created with the aim of reorienting regional public policies and promoting the development of the Northeast. This essay analyzes the intervention of the State for the development of the Northeast Region, through public policies, based on the interpretation of Celso Furtado.

Key words: regional development, inequality, poverty

INTRODUÇÃO

A Região Nordeste do Brasil é marcada por fortes desigualdades sociais e econômicas, inclusive quando comparada às demais regiões brasileiras. Informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013), baseadas no Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dão conta de que os estados nordestinos, de maneira geral, ocupavam as piores colocações na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre

¹ Bacharel em Direito e Mestrando do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: jadsonsilva1982@gmail.com

² Bacharel em Ciências Econômicas e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Docente titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: lfpinheiro@uesc.br

os estados das outras regiões. Com um IDH médio de 0,659, nem o estado mais bem classificado, o Rio Grande do Norte, figurou na primeira metade da tabela.

Historicamente, o espaço geográfico atualmente conhecido como Região Nordeste passou por um ciclo virtuoso no início da história colonial brasileira, capitaneada pelos portugueses no século XVI. Devido aos seus recursos naturais e sucesso no cultivo da cana-de-açúcar e extração de produtos primários, a região foi objeto de intensa disputa, tendo inclusive boa parte de seu território ocupado pelos holandeses de 1630 a 1654. Além disso, abrigou a primeira capital do Brasil, a cidade de Salvador, no estado da Bahia. Contudo, após o período áureo, o Nordeste passou por um longo período de estagnação e não acompanhou as mudanças que ocorreram no país, especialmente no eixo Centro-Sul, a partir do final do século XIX (ARAÚJO; SANTOS, 2009).

A economia açucareira, praticada nas regiões úmidas e férteis da Zona da Mata nordestina, manteve o dinamismo econômico desta região durante o período colonial e, conforme explica Luiz (2013), foi graças ao domínio da tecnologia de produção de açúcar, o financiamento e a abertura de novos mercados pelos portugueses e holandeses. Esta atividade produtiva consolidou-se no Nordeste e a região permaneceu hegemônica por séculos (FURTADO, 2003).

Segundo Furtado (2003), a economia açucareira crescia pelo seu caráter extensivo, pois tendia a preservar as formas originais de expansão e contratação de mão de obra, não tendo sido capaz de estabelecer modificações estruturais que repercutissem na redução de custos e aumento de produtividade. Este modelo impedia que as formas com maior aplicação tecnológica adentrassem a região (LUIZ, 2013).

A partir da segunda metade do século XVII, começou o lento processo de decadência da economia açucareira do período colonial. A concorrência advinda da produção de açúcar da beterraba nas Antilhas pelos holandeses precipitou a queda dos lucros dos produtores brasileiros.

A economia açucareira no período colonial baseou-se na alta concentração de renda e terra e na mão-de-obra escrava, fazendo com os ganhos econômicos fossem convertidos para uma pequena elite. Isto prejudicou a diversificação da estrutura produtiva (FURTADO, 2003) da Região Nordeste e, de acordo com Baumann (2007), impediu a formação de “um mercado interno que justificasse o desenvolvimento industrial e o aparecimento de uma burguesia esclarecida”.

A base da estrutura produtiva brasileira, representada pela produção e exportação de produtos primários, permaneceu inalterada até meados do século XIX. Vieram os ciclos do ouro (séculos XVII e XVIII), do algodão (séculos XVIII e início do século XIX) e do café a partir de meados do século XVIII. Após o ciclo do café, o Brasil inaugurou a sua fase industrial. A cafeicultura do Sudeste diferenciou-se da estrutura produtiva do Nordeste, em razão do uso de mão de obra assalariada, formação de mercado consumidor e infraestrutura de apoio à produção e à comercialização do café. Além disso, como explica Furtado (2003), o Estado brasileiro instituiu a política de valorização do café, conhecida como convênio de Taubaté de 1906. Com isso, o governo passou a intervir no equilíbrio de preço do café, através da compra do excedente da produção, com recursos emprestados do exterior e repassados aos produtores na forma de impostos incidentes sobre a comercialização do produto.

Esse processo histórico de acumulação de capital na região do café favoreceu a concentração acentuada da industrialização no Sudeste do Brasil, especialmente no Estado de São Paulo, conforme salienta Furtado (2003). A partir de então, as regiões não industrializadas do Brasil passaram à situação de expectadores do processo de crescimento e desenvolvimento econômico. As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento nacional visavam a consolidação da industrialização no Centro-Sul do país. Neste sentido, a Região Nordeste permaneceu pobre durante décadas e as políticas voltadas para a região focavam o problema da seca de forma isolada.

Baumann (2007), esclarece que a situação do Nordeste só passou a ser vista como um problema de desenvolvimento nacional a partir das contribuições de Celso Furtado, que resultou, dentre tantas outras coisas, na criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O mesmo autor ainda explica que a criação da representou um divisor de água e uma mudança radical no padrão das intervenções federais no Nordeste.

Assim, este ensaio pretende analisar a necessidade de intervenção do Estado para o desenvolvimento da Região Nordeste, através de políticas públicas, tendo como base a interpretação de Celso Furtado sobre as causas do subdesenvolvimento econômico. Para tanto, será feita uma ligeira revisão de literatura sobre a visão cepalina e sobre a criação da SUDENE, são apresentados dados empíricos que embasam as conclusões apresentadas ao final.

DESENVOLVIMENTO NA VISÃO CEPALINA

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da América Latina. Concebida para ser uma agência multilateral

que coordenasse as ações econômicas regionais, reforçasse as relações dos países latino-americanos e integrasse a região ao resto do mundo, ela tornou-se entre os anos 1950 e 1970 uma escola do pensamento econômico (FILHO; CORRÊA, 2011).

Neste período, a CEPAL congregou pensadores que foram responsáveis por uma reinterpretção do desenvolvimento econômico da América Latina. Segundo Colistete (2001), a nova interpretação foi carregada do sentimento de superação do subdesenvolvimento do período colonial e da ansiedade de industrializarem-se urgentemente os países da região. Dentre os pensadores do início da CEPAL que nortearam a nova interpretação das causas do desenvolvimento, destacam-se o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado. Também contribuíram o cubano Regino Boti, o mexicano Juan Noyola e o chileno Jorge Ahumada.

O pensamento dominante da época, norteado pelas ações de recuperação das economias no pós Segunda Guerra, segundo Filho e Corrêa (2011), preconizava que as diferenças de desenvolvimento entre as nações eram resultado das condições históricas de cada região. Os países deveriam atravessar fases necessárias para a superação do atraso econômico, conforme o mesmo caminho trilhado pelos Estados Unidos da América, numa espécie de etapismo.

Conforme Walt Rostow, citado por Faé (2015), a tese defendida pelo etapismo, amplamente difundida nos países centrais do capitalismo, qualificava o subdesenvolvimento como uma etapa que seria ultrapassada pelas nações, pressupondo que estariam em estágio anterior numa escala de desenvolvimento acessível a todos os países. Dessa forma, às economias nacionais bastaria expandir as suas atividades tradicionais e incrementar o comércio internacional que o crescimento econômico seria naturalmente alcançado (FILHO; CORRÊA, 2011).

O pensamento econômico da época, de natureza ortodoxa, definia a estrutura e o funcionamento das economias dos países subdesenvolvidos e preceituava soluções para os problemas encontrados. Todavia, *mainstream* do período desconsiderava as diferenças existentes entre os países em desenvolvimento (KAY, 1990). A recomendação dos economistas é que os países aspirantes a desenvolvidos aplicassem as mesmas políticas liberais que as nações desenvolvidas haviam adotado em seus processos de desenvolvimento histórico. As boas práticas recomendadas seriam aquelas que foram sugeridas posteriormente pelo Consenso de Washington, tais como políticas macroeconômicas restritivas, liberalização comercial e financeira, privatização de empresas estatais, desregulamentação e relativização das leis trabalhistas e independência política dos bancos centrais (VARELA, 2006).

O Consenso de Washington foi fruto da crise do modelo keynesiano da década de 1970. Para Tavares e Fiori (1993), trata-se de um conjunto abrangente de regras, políticas macroeconômicas de estabilização e recomendações de reformas estruturais liberalizantes que visavam padronizar os diversos países do mundo, a fim de que pudessem obter apoio dos governos centrais e dos organismos multilaterais.

As recomendações do Consenso de Washington para a ascensão dos países em desenvolvimento foram duramente criticadas. Dentre os críticos, Chang (2003) denomina tais sugestões neoliberais de *kicking away the ladder* (chutando a escada), numa alusão ao fato de uma vez atingido o topo, a escada seria derrubada para que os demais não refizessem igual caminho. O mesmo autor demonstra, com evidências históricas, que os países centrais realizaram o caminho contrário às políticas econômicas liberalizantes num dado período de sua história.

Chang (2003) explicita que países centrais como Estados Unidos da América, Grã-Bretanha, Alemanha, França e Japão, pouquíssimas vezes se aproveitaram das lições liberalizantes para consolidar as suas posições de desenvolvimento. Ao contrário, aplicaram políticas de fomento quase que oposta às que recomendam para os países em desenvolvimento.

Diversamente ao pensamento ortodoxo, o pensamento do estruturalismo cepalino sustentava que a divisão internacional do trabalho do pós Segunda Guerra impediria que os países mais pobres alcançassem o desenvolvimento da América do Norte. Filho e Corrêa (2011) afirmam que a reprodução da especialização produtiva das economias latino-americanas aumentariam as disparidades de níveis de desenvolvimento, em consequência da deterioração progressiva e tendencial dos termos de troca.

O argumento para o alargamento das desigualdades, segundo Gordon e Gramkow (2006), é que as exportações dos países pobres, amplamente baseadas em produtos primários, possuem elasticidade-renda da demanda inferior à elasticidade-renda da demanda das importações. As importações eram representadas por produtos mais sofisticados, o que provocaria um desequilíbrio externo. Além disso, os países centrais possuíam políticas de proteção aos seus produtos primários e investiam em inovações tecnológicas nos seus diversos setores, inclusive no primário, gerando concorrência com os países periféricos.

Diferentemente das recomendações liberalizantes do *laissez-faire*, a visão cepalina sustentava que os Estados Nacionais deveriam financiar significativamente o processo de industrialização, através de políticas públicas que procurassem compensar os problemas estruturais

de ordens diversas, econômicos, sociais, políticos e culturais. De acordo com Silva e Marcato (2013), as condições básicas de desenvolvimento das economias periféricas incorporam a dinâmica das estruturas produtivas das economias centrais. Traduz-se isso na lógica furtadiana da relação centro-periferia (BAUMANN, 2007).

Segundo Prebisch (1987), o subdesenvolvimento econômico da América Latina pode ser compreendido pela destinação de produção e exportação de produtos primários, conforme o rearranjo econômico universal das atividades produtivas. Esta seria a origem das desigualdades dos níveis desenvolvimento entre os países centrais e os periféricos. Nas palavras de Prebisch:

La cuestión de la difusión internacional del progreso técnico y la distribución de sus frutos, ya que los datos empíricos revelaban una desigualdad considerable entre los productores y exportadores de bienes manufacturados, por una parte, y los productores y exportadores de bienes primarios, por la otra.

O pensamento cepalino considerava que a díade centro-periferia era resultado histórico de como se propagou o progresso técnico na economia mundial (COUTO, 2007), o que deu lugar e funções diferentes no sistema econômico mundial. A dedicação às atividades primárias e a deterioração dos seus preços no comércio internacional agrava a balança de pagamento dos países em desenvolvimento (FONSECA, 2003).

A relação centro-periferia trazia implicações positivas para o primeiro e debilidades para o segundo. Couto (2007) explica que o progresso técnico dos centros econômicos chegava às periferias através da baixa dos preços e do aumento da produtividade dos seus produtos manufaturados. Portanto, à medida que o poder de compra dos países periféricos aumentava, através da produção e exportação de produtos primários, elevavam-se as importações de produtos industrializados, fazendo com que os centros econômicos intensificam o aumento da produtividade. Tudo isto corroborava para a permanência não-industrial dos países periféricos.

As economias periféricas se caracterizavam por uma baixa diversidade produtiva, especializa em bens primários, renda da mão de obra próxima à subsistência, estrutura institucional pouco favorável à acumulação. Além disso, o atraso institucional levava ao desperdício de parte do excedente com investimentos improdutivos e consumo de supérfluos.

Portanto, a visão cepalina não vislumbrava outro caminho senão a industrialização da América Latina, através do processo de substituição de importações (FURTADO, 2003). Há limites esta industrialização, como a baixa escala de produção e o baixo nível de poupança interna. Conforme Rodriguez (2007), Celso Furtado defendia a inserção internacional, impulsionando-se as exportações e desestimulando-se as importações, através da produção de produtos substitutos voltados para o mercado interno.

Assim, como a industrialização nos países periféricos não se daria de maneira espontânea, seria imperativo planejá-la, a fim de compensar a debilidade institucional e estrutural dos países latino americanos. Neste sentido, seria necessário um programa de desenvolvimento, o que segundo Couto (2007), poderia imprimir mais vigor e regularidade ao crescimento econômico. Ainda conforme o autor, o Estado não deveria ocupar o lugar da iniciativa privada e sim atuar quando e onde as ações do mercado fossem débeis. Dessa maneira, os estados nacionais passariam a fomentar políticas industriais e de desenvolvimento econômico.

Coronel *et al* (2014) apresenta o conceito de política indústria, conforme Paul Krugman, como um empenho de um governo em fomentar setores avaliados como importantes para o crescimento econômico do país, buscando estratégias de desenvolvimento, geração de riqueza, avanço tecnológico e expansão do nível de emprego. Ainda que duramente criticada pelo *mainstream* econômico e pelos países desenvolvidos, Chang (2004) afirma que estes países utilizaram diversos tipos de políticas de fomento, inclusive políticas industriais, em diferentes momentos de suas histórias.

No Brasil, as ações coordenadas de política industrial começaram no governo de Getúlio Vargas, com o processo de substituição das importações. Prosseguiu com Juscelino Kubitschek até o governo do general Ernesto Geisel, chegando a experimentar um período virtuoso chamado de o “milagre econômico de 1968-1973”, quando o PIB alcançou a marca de crescimento ao ano de 14% (GIAMBIASI *et al*, 2010). A partir de então, devido à crise do petróleo e o não favorecimento do cenário internacional, os governos mais recentes abandonaram o uso maciço de fomento industrial e passaram a adotar políticas econômicas liberalizantes.

Contudo, o processo de industrialização brasileira se concentrou no eixo Centro-Sul do país. Neste período, a Região Nordeste passou por um processo de encolhimento econômico e recrudescimento de sua pobreza. Foi somente com as políticas implementadas após a criação da SUDENE que a questão do desenvolvimento nordestino foi resgatada e colocada na pauta nacional

(BAUMANN, 2007). A díade centro-periferia, guardadas as devidas proporções, passou a ser vista entre o Centro-Sul do Brasil como o centro e o Nordeste como a periferia.

SUDENE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O NORDESTE BRASILEIRO

Segundo Bielschowsky (1989), entre os séculos XVII e XIX a economia nordestina sofreu um processo de involução econômica, causando um declínio considerável da renda per capita da população. A lenta decadência do setor produtivo açucareiro constituiu a base para a formação econômica do Nordeste a partir do final do século XIX.

Celso Furtado foi sem sombra de dúvidas um dos responsáveis pela releitura do subdesenvolvimento nordestino, senão o maior, e pela revisão dos planos nacionais de desenvolvimento que recolocou o Nordeste no cenário nacional. Conforme Amaral Filho (2007), a múltipla atuação daquele pensador brasileiro, especialmente na gestão da SUDENE e do BNDES, resultou em valiosas contribuições para a formação de políticas públicas regionais e nacionais desenvolvimentistas.

A criação da SUDENE representou um divisor de águas para as políticas públicas federais destinadas ao Nordeste. Até então, conforme ensina Amaral Filho (2007), as intervenções federais acabaram contribuindo para a manutenção e consolidação das estruturas arcaicas que levaram ao subdesenvolvimento nordestino, além de aumentarem as disparidades econômicas e sociais com o Centro-Sul. Ainda segundo o autor, Celso Furtado concluiu que os subsídios federais dados ao açúcar estimulavam o atraso tecnológico e a concentração da riqueza nas mãos dos usineiros. Do outro lado, os açúdes construídos com recursos públicos para combate à seca, eram apropriados pelos grandes latifundiários da região para manter a sua criação de gado.

A seca era tida como o maior problema do Nordeste. Após a grande seca de 1977-1979, o governo central, à época imperial, procurou colocar em prática medidas para acumulação de água. O mau uso dos recursos e a apropriação dos açúdes pelos latifundiários locais levaram à revisão do plano de combate a seca. A partir da década de 1950, alguns fatos começaram a alterar o perfil das políticas direcionadas ao Nordeste, tais como a criação do Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) e a construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso.

Tavares (2012) informa que Rômulo de Almeida e o consultor da ONU, Hans Singer, em 1953, já haviam concluído que o maior problema do Nordeste não seria a seca, mas sim a organização regional inadequada e que as políticas de desenvolvimento no país contribuíam para o empobrecimento relativo do Nordeste. Destaques podem ser dados os Planos de Metas do governo Kubitschek, iniciado em 1956, cujos investimentos se concentraram no Sudeste, a região mais industrializada do país.

Os problemas econômicos e sociais do Nordeste já eram conhecidos do governo federal e a necessidade de resolvê-los já fazia parte de sua agenda, mesmo que ainda de forma incipiente. Todavia, somente através das ideias de Celso Furtado é que as políticas públicas federais foram reorientadas em prol do desenvolvimento nordestino. Tavares (2012) explica que as ideias furtadianas abordaram e sistematizaram vários temas como os desequilíbrios regionais, a expansão da atividade industrial e a inadequação da estrutura agrária. Mais do que lições teóricas, relata Gadelha (2010), as análises de Furtado sobre os processos econômicos e sociais objetivam produzir guias de ações práticas.

Portanto, o planejamento econômico seria o caminho para solucionarem-se os problemas estruturais de longo prazo. Celso Furtado que somente através do desenvolvimento econômico e social é que poderia o ser humano atingir a sua plenitude. À frente da Diretoria de Estudos do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico, Celso Furtado foi chamado para sugerir soluções para a grave seca que assolou a região nordestina em 1958. Surgia então a SUDENE.

À frente da SUDENE, com o aporte de recursos orçamentários federais, Celso Furtado pode implementar mudanças nas políticas de desenvolvimento do Nordeste. Sua gestão se protraiu de 1959 a 1964, quando, por conta do Golpe Militar, teve os seus direitos políticos cassados, indo para o exílio. Todavia, suas ações favoreceram a região mesmo depois de sua saída da superintendência da entidade. Conforme Gadelha (2010), até 1970, havia 830 projetos de implantação e modernização de empresas industriais aprovados pela SUDENE, sendo que 90 destes já se encontravam implantados.

Algumas informações demonstram a importância da atuação da SUDENE na Região Nordeste. A tabela 1 mostra o crescimento do PIB nordestino e do PIB brasileiro no período de 1960 a 1990, o qual teve abaixo dos níveis nacionais.

Tabela 1 - Taxa Média Anual de Crescimento do PIB Real do Brasil e Região Nordeste: 1960-1990

PERÍODO	NORDESTE	BRASIL
---------	----------	--------

	Taxa (%)	Taxa (%)
1960-1970	3,5	6,1
1970-1980	6,7	8,6
1980-1990	3,3	1,6

Fonte: SUDENE (1999)

A principal ferramenta de desenvolvimento do Nordeste, promovida pela SUDENE e baseada na expansão industrial, foi a política de concessão de incentivos fiscais. Tais incentivos ficaram conhecidos como mecanismo 34/18, em alusão ao artigo 34 do Plano Diretor da SUDENE para o ano de 1961 (Lei nº 3 995 de 14 de dezembro de 1961) e ao artigo 18 do Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965 (FERREIRA, 1999).

O mecanismo 34/18 permitia que pessoas jurídicas tivessem a opção de deduzirem metade do seu imposto de renda, depositando-a em conta à disposição do BNB ou outros agentes autorizados. Os recursos seriam aplicados em projetos industriais, agrícolas ou de telecomunicações de interesse do desenvolvimento do Nordeste, quando assim julgados pela SUDENE (CAVALCANTE, 1975).

Após 1975, o mecanismo 34/18 foi substituído pelo sistema de financiamento incentivado, denominado Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), criado através do Decreto-Lei nº 1376, de 12 de dezembro de 1974. Este sistema é constituído de recursos aplicados em ações e debêntures, destinado a apoiar financeiramente empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da SUDENE.

Os resultados após a atuação da SUDENE na estrutura produtiva do Nordeste pode ser visto na composição do seu PIB. Em 1960, a economia nordestina possuía as seguintes participações: agricultura 30,5%, indústria 22,1% e serviços 47,4%. Em 1999, dois anos antes da extinção da SUDENE, a participação da agricultura tinha diminuído para 9,7%, a indústria aumentou para 26,0% e os serviços para 64,3%.

A SUDENE perdeu a sua autonomia criativa para nortear as políticas de desenvolvimento do Nordeste com o Golpe Militar de 1964. A superintendência passou a fazer parte do projeto nacional de consolidação da indústria brasileira. Contudo, foi o fim do desenvolvimentismo brasileiro, no início da década de 1990, que gerou maiores impactos em tais políticas. O Estado brasileiro deixou de utilizar o planejamento econômico e passou a utilizar políticas de estabilização monetária e de inserção competitiva internacional.

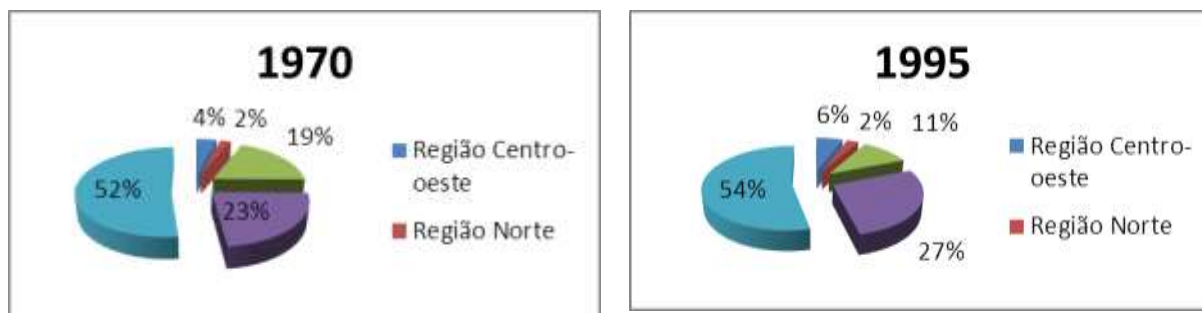
Almeida e Araújo (2013) constatarem que desde o início da década de 1990 até os dias atuais, as políticas adotadas no Brasil seguem as exigências do livre mercado. A partir de então, volta-se a perceber um processo de concentração industrial no Brasil em direção ao Sudeste. Os principais motivos devem-se às políticas tarifárias do governo, que passaram a privilegiar as indústrias de bens duráveis e de capital, notadamente sediadas em São Paulo (ALMEIDA e ARAÚJO, 2013).

A indústria nordestina foi mais fortemente atingida com a abertura comercial, tendo em vista a concorrência imposta pelos produtos importados, como explicam Almeida e Araújo (2013). A isto se somaram o desmantelamento do Estado Nacional e o esfacelamento das políticas de desenvolvimento regional, especialmente no início do governo Collor. Em 1970, 19% das unidades ou estabelecimentos industriais instalados no país estavam na Região Nordeste, 52% na Região Sudeste e 23% na Região Sul. Já em 1995, este número, na Região Nordeste desceu para 11% e nas Regiões Sudeste e Sul houve elevação para 54% e 27%, respectivamente (Figura 1).

A ESTRUTURA DA ECONOMIA DA REGIÃO NORDESTE

No contexto da abertura competitiva internacional do mercado brasileiro, a SUDENE foi extinta em 2001. Por força de pressões do empresariado local e da sociedade nordestina em geral, em 2007 foi criada a Nova SUDENE. Atualmente seus principais instrumentais de ação para o desenvolvimento do Nordeste são: o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), oferecendo as diretrizes básicas de atuação da superintendência, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), atuando através de financiamentos a condições especiais, e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), assegurando recursos para investimentos em infraestrutura e serviços

Figura 1 - Número total de estabelecimentos industriais ou unidades locais – por região em 1970 e 1995



Fonte: IPEADATA (2016)

Quanto ao crescimento econômico a Região tem obtido resultados médios superiores aos da média nacional. No período 1990-2000 o crescimento médio do PIB nacional foi de 2,1%, enquanto o do Nordeste foi de 1,7%. No período seguinte, de 2000 a 2010 a diferença foi de um ponto percentual para menos, passando de 4,4% para 3,4%.

Tabela 2 - Taxa Média Anual de Crescimento do PIB Real do Brasil e Região Nordeste: 1990-2010

PERÍODO	NORDESTE Taxa (%)	BRASIL Taxa (%)
1990-2000	2,1	1,7
2000-2010	4,4	3,4

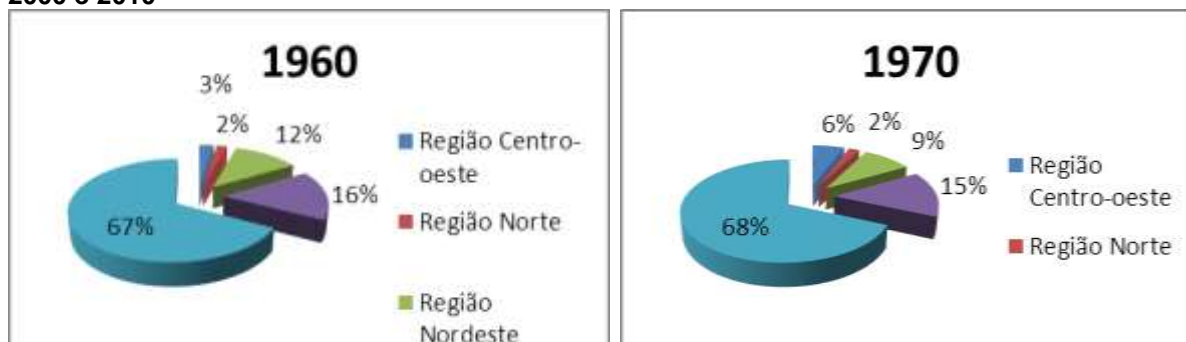
Fonte: IPEADATA (2016)

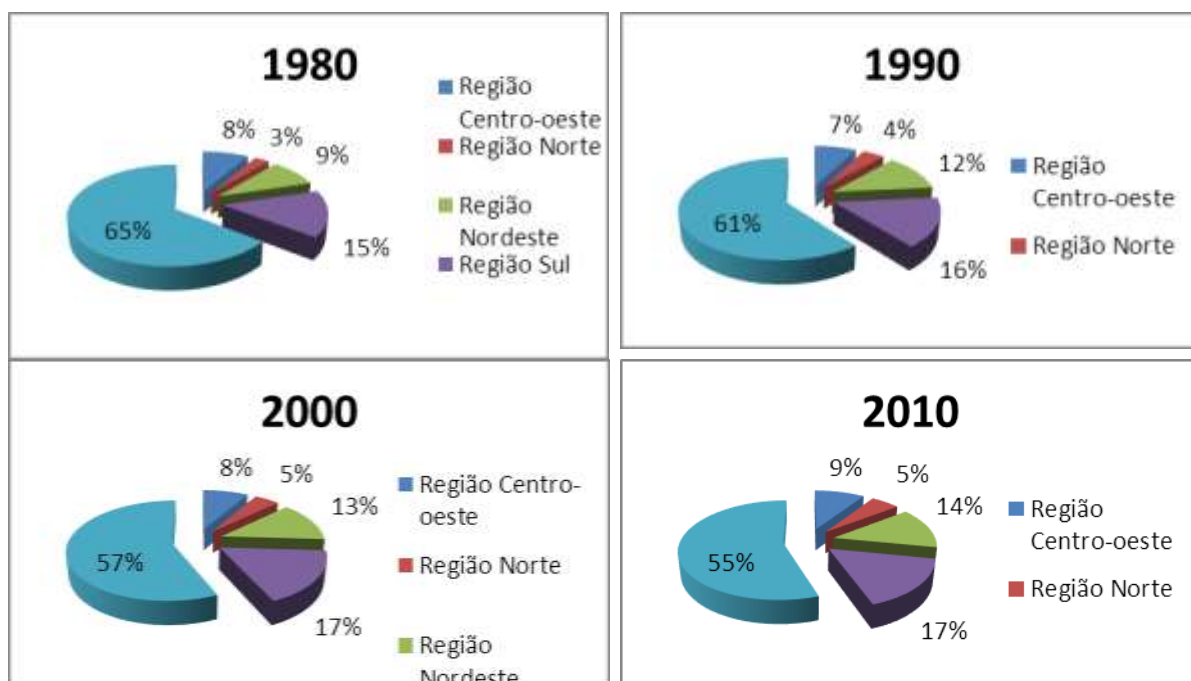
Os resultados obtidos com o crescimento do PIB, apesar de modesto se refletiram na alteração da participação da Região Nordeste no PIB Nacional. Esta participação que era de 12% na década de 1960, manteve-se em 9% por duas décadas, 1970 e 1980. Entretanto, nas décadas seguintes, paulatinamente foi crescendo. Passou de 9% na década de 1980 para 14% nos anos 2000, praticamente um por cento por década (Figura 2). Este crescimento, apesar de pequeno mostrou-se consistente ao longo dos anos.

Observa-se, entretanto, que no mesmo período a distribuição da participação das grandes regiões no PIB nacional sofreu alterações importantes. A partir da década de 1980, a participação da Região Sudeste vem decrescendo, tendo passando de 65% do PIB nacional para 55%. A região Centro-Oeste, teve um crescimento de seis pontos percentuais no período, passando de 3% de participação para 9% ao longo do período.

As outras duas regiões não apresentaram alterações significativas no comportamento da participação do PIB no PIB nacional. A Região Norte passou de 2% para 5% nos cinquenta anos analisados. A Região Sul, alternou alterações de 1%, para mais ou para menos de 16%, alternadamente. Quanto a Região Centro-Oeste.

Figura 2 – Participação do PIB das regiões no PIB nacional – Brasil – 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010

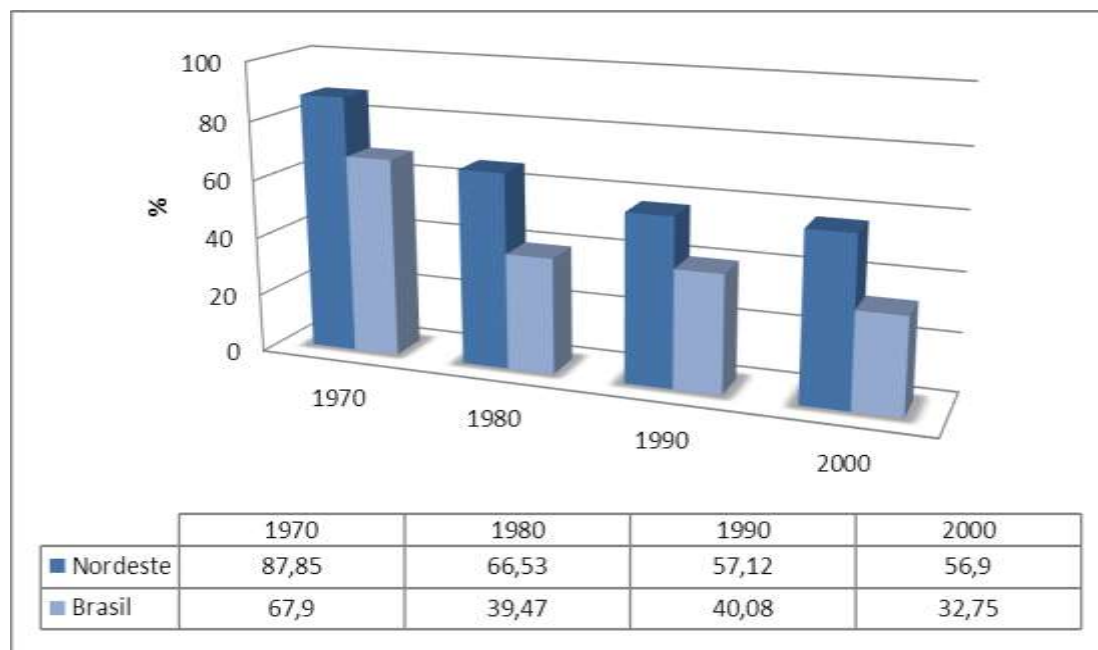




Fonte: IPEADATA (2016)

Mesmo com todas as mudanças estruturais e da diversificação da sua base econômica, a Região Nordeste ainda não conseguiu modificar o seu estado de pobreza. No período de 1979 a 2000 a pobreza foi reduzida de 67% para 32%, no Brasil. A pobreza também foi reduzida na Região Nordeste, entretanto manteve-se muito acima no nível nacional (Figura 1). Observa-se que no ano 2000 o índice de pobreza da Região encontra-se num valor médio do verificado no país entre os períodos 1979 e 1980, ou seja, um atraso de quase 30 anos.

Figura 3 – Pobreza – pessoas pobres* - 1970-2000



Fonte: IPEADATA (2016)

*Percentual de pessoas com renda familiar per capita inferior a 50% do salário mínimo de 1º de setembro de 1991

Conclusão

A economia açucareira praticada durante o Brasil colonial caracterizou-se pelo uso de mão de obra escrava, concentração de propriedades em grandes latifúndios e forte dependência do mercado externo importador do produto. A soma dessas características inibiu que o Nordeste, maior produtor de açúcar do período, desenvolvesse um mercado local capaz de encadear e dinamizar a economia regional. Após o fim do seu ciclo, o Nordeste passou por um processo de estagnação econômica, conduzindo a região a sérios problemas de pobreza e miséria.

O governo federal, acreditando ser a seca o maior problema da região, promovia políticas voltadas ao seu combate e ao incentivo dos usineiros. Além disso, a expansão da industrialização brasileira concentrava-se no Centro-Sul do Brasil, tornando-a o centro do sistema econômico nacional e relegando o Nordeste ao papel de sua periferia.

Celso Furtado, um dos idealizadores da visão estruturalista cepalina, identificou que as políticas federais de combate a seca e apoio aos usineiros agravava ainda mais os problemas econômicos e sociais nordestinos, elevando as disparidades de desenvolvimento entre as regiões nacionais. Este pensador concluiu que, o governo federal, inadvertidamente, promovia o aprofundamento da pobreza do Nordeste, sendo que suas intervenções contribuíam para a consolidação das estruturas arcaicas locais de produção, e impedia que atividades mais dinâmicas ali se estabelecessem.

A partir das ideias de Celso Furtado, o problema do subdesenvolvimento econômico do Nordeste passou a ser analisado sob a ótica do processo evolutivo de suas estruturas produtivas e sociais, marcadas pela concentração de renda, existência de latifúndios e ausência de políticas desenvolvimentistas. Na visão furtadiana, a solução nordestina passaria necessariamente pela reorientação da intervenção federal na região e a adoção de políticas de desenvolvimento econômico e incentivos à industrialização do Nordeste.

Como resultado de suas ideias, a SUDENE foi criada para promover o desenvolvimento do Nordeste através de políticas que compensassem os problemas estruturais da Região. Uma das principais ferramentas utilizadas foi a inversão de investimentos na indústria regional, conhecida como o mecanismo 34/18.

Devido à atuação da SUDENE, especialmente no período sob a gestão de Celso Furtado, o crescimento médio anual do PIB da Região Nordeste, em comparação com a média nacional, saltou de aproximadamente a metade no decênio 1960-70 para o dobro no decênio 1980-90. Isto foi graças às políticas de expansão industrial aplicadas à Região.

Contudo, a natureza da SUDENE começou a ser alterada após o Golpe Militar de 1964, inclusive culminando com a saída de Celso Furtado da sua direção. Não obstante, as políticas concebidas na gestão Furtado ainda serviram de base para a promoção do Nordeste, tendo em vista também a adoção desenvolvimentista dos militares, cujo foco era a expansão e consolidação industrial brasileira.

Após a abertura comercial e a adoção dos princípios econômicos neoliberais pelo estado brasileiro, a partir da década de 1990, a Região Nordeste volta a sentir reflexos na queda da sua participação do PIB nacional. Assim, apesar das mudanças estruturais e da diversificação da sua base econômica, as condições de pobreza e subdesenvolvimento ainda não foram vencidas no Nordeste, necessitando de um novo ciclo de políticas que priorizem o seu desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, W. da S. de; ARAÚJO, D. da S. **Economia Regional e Abertura Comercial: Acumulação Capitalista no Território Brasileiro e Nordeste (1991-2011)**. Economia Regional. IX Encontro de Economia Baiana – Setembro, 2013, págs. 379-406. Disponível em: <http://www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2013/er/economia_regional.pdf> Acesso em: 11 jul. 2016.
- AMARAL FILHO, J. **Celso Furtado e a economia regional**. In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. J. C. de., Celso Furtado e o século XXI. Cap. 17. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Manole, 2007.
- ARAUJO, T. B. de; SANTOS, V. M. dos. **Desigualdades Regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil**. In: ARAUJO, Tarcisio Patricio de; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; MACAMBIRA, Júnior (Org.). 50 anos de formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. v. 1, p. 177-200. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf> Acesso em: 05 jul. 2016.

- BAUMANN, R. **Integração regional e desenvolvimento econômico com referência a Celso Furtado**. In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. J. C. de. Celso Furtado e o século XXI. Cap. 16. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Manole, 2007.
- BIELSCHOWSKY, R. **Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino**. Revista de Economia Política, Vol 9, nº 4, outubro-dezembro/1989. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/36-3.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2016.
- CAVALCANTE, A. N. Q. **Industrialização e absorção de mão de obra: o caso do Nordeste**. Revista Administração de Empresas, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 43-50, Agosto/1975. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901975000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 jul. 2016.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectivas históricas**. Tradução: Luiz Antônio de Oliveira Araújo. Editora UNESP. São Paulo, 2004
- CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z. de; CAMPOS, A. C. **Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, Mar. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572014000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 jul. 2016.
- COUTO, J. M. O **pensamento desenvolvimentista de Raul Prebisch**. Economia e Sociedade, Campinas, v.16, n.1 (29), p. 45-64, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1>> Acesso em: 07 jul. 2016.
- COLISTETE, R. P. **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 41, pág. 21-34, Abril 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004&lng=en&nrm=iso> Acesso em 06 jul. 2016.
- FAÉ, R. **Desenvolvimento no Brasil: similitudes e diferenciações entre o nacional desenvolvimentismo e as propostas governamentais da atualidade**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração. Volume 9, Número 1, pág. 51-69, jan/mar 2015. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/117455/000968190-.pdf?sequence=1>> Acesso em 06 jul. 2016.
- FERREIRA, A. **A SUDENE e o Nordeste: sobre os primórdios de sua atuação**. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 30, n.1/2, 1999, p. 44-57. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/10115>> Acesso em: 08 jul. 2016
- FILHO, N. A.; CORRÊA, V. P. A. **CEPAL ainda é uma Escola do Pensamento?** Revista Econômica Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 92-111, jan-abr/2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v15n1/a04v15n1>> Acesso em: 06 jul. 2016
- FONSECA, P. C. D. **O Processo de Substituição de Importações**. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003. Cap. 11.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª Edição. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 2003.
- FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. Editora Abril Cultura, São Paulo, 1983.
- GADELHA, R. M. A. F. **O Brasil de Celso Furtado e a operação Nordeste**. In: CORSI, F. L. CAMARGO, J. M. (organizadores). Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento. Oficina Universitária. Editora Cultura Acadêmica, Marília/SP, 2010. pág. 201-2015.
- GIAMBIAGI, F., VILLELA, A., CASTRO, L. B. de, HERMANN, J. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2ª Edição. Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2010.
- GORDON, J. L., GRAMKOW, C. L. **As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações – 2000/2010**. In: Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2011. v. 6, n. 9.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IPEADATA**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Acesso em: 04 out 2016

KAY, C. **The Latin American Contribution to Development**. Working Paper Series nº 82. Institute of Social Publications Departament. June 1990. Disponível em: <repub.eur.nl/pub/18931/wp82.pdf>. Acesso em 03 jul. 2016.

LUIZ, A. M. de S. **Políticas públicas e parcerias que visam o desenvolvimento da produção sustentável e do pequeno produtor rural: um estudo do PRONAF no Sertão de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/11337/dissertacao_alessandro_definitiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 05 jul. 2016.

PREBISCH, R. **Un Aporte al Estudio de su Pensamiento**. Comision Economica para America Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1987. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2564/S8720160_es.pdf?sequence=1>. Acesso em 03 jul. 2016.

SILVA, A. L. G. da; MARCATO, M. B. **Conferência Internacional LALICS 2013** “Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável” 11 e 12 de Novembro, 2013 – Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/124Estruturalismo_LatinoAmericano_e_Developimento_na_Perspectiva_NeoSchumpeteriana.pdf> . Acesso em 03 jul. 2016.

SUDENE. **Desempenho Econômico da Região Nordeste do Brasil 1960-97: Síntese**. Brasil, Março 1999. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/system/resources/BAhbBIsHO-gZmSSI7MjAxMi8wNS8xMC8xN18xOV81MF8zNDNfRGVzZW1wZW5ob19FY29ub21pY29fZG9fTkUucGRmBjoGRVQ/Desempenho%20Economico%20do%20NE.pdf>> Acesso em 08 jul. 2016

TAVARES, M. de C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAVARES, H. M. **Desenvolvimento e Dinâmica Regional em Celso Furtado**. Revista de Políticas Públicas, São Luís, Vol. 16, número 1, jan/jun 2012. págs. 99-110. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1181>>. Acesso em 08 jul. 2016.

VARELA, C. A. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica de Ha-Joon Chang (Resenha). Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), págs. 627-633 outubro-dezembro/2006.