

## **Celso Furtado e o Nordeste como uma Invenção Virtuosa da Política**

Ricardo Ismael<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é discutir as idéias políticas de Celso Furtado sobre os diferentes caminhos que, sistematicamente, tem orientado a movimentação do Nordeste na federação brasileira. Nesta perspectiva, a cooperação entre os governos nordestinos aparece como um problema, ou como uma tradição ausente na cultura política. Para Furtado não existia um Nordeste antes da SUDENE, pois faltava uma articulação política dos interesses econômicos estaduais. A idéia de cooperação regional veio de cima para baixo, enfrentando resistências e desafiando antigas tradições. O Nordeste representa, portanto, um processo de construção política em curso, historicamente apoiado pelo governo federal, constituído por forças estaduais centrífugas e envolvido pelo irresistível impulso do crescimento econômico.

**Palavras-Chaves:** Celso Furtado, Idéias Políticas; Federalismo Cooperativo; Nordeste do Brasil.

### **Celso Furtado and Northeastern Brazil as a Virtuous Invention of Politics**

**Abstract:** This article aims to discuss Celso Furtado's political ideas about the different paths that have systematically guided the movement of the Northeast in the Brazilian federation. In this perspective, the cooperation between Northeastern state governments is presented as a problem or as an absent tradition in political culture. For Furtado, there was no Northeast before SUDENE, since there had been a lack of political articulation of state economics interests then. The idea of regional cooperation was instituted from above and faced resistance and challenging long-standing traditions. The Northeast therefore represents an ongoing process of political construction, historically sponsored by the federal government, composed of centrifugal state forces and involved in the irresistible impulse of economic growth.

**Keywords:**

Celso Furtado, political ideas, cooperative federalism, Brazilian Northeast.

## **1. Introdução**

A idéia de Nordeste se institucionalizou a partir da divisão do Brasil em cinco regiões, feita pelo IBGE nos anos de 1940, e em seguida por conta da criação do Banco do Nordeste e da SUDENE, ocorridas nos anos de 1950. Com passar do tempo tornou-se freqüente a discussão sobre ação do Nordeste junto ao governo federal ou nas votações no Congresso Nacional. Tudo isso contribuiu, muitas vezes, para encobrir as diferentes realidades, os interesses contraditórios, os impasses e as disputas no interior da região.

---

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio e Doutor em Ciência Política/IUPERJ.

Celso Furtado em sua obra procurou refletir sobre os diferentes caminhos que, sistematicamente, tem orientado a movimentação do Nordeste na federação brasileira. Na sua visão a cooperação entre os governos nordestinos aparece como um problema, ou como uma tradição ausente na cultura política. Não existia um Nordeste antes da SUDENE, pois faltava uma articulação política dos interesses econômicos estaduais. A idéia de cooperação regional nos termos de Furtado, orientada segundo os princípios republicanos e voltada para a redução das desigualdades regionais, foi impulsionada pelo governo federal mesmo enfrentando resistências e desafiando antigas tradições. O Nordeste representa, portanto, um processo de construção política em curso, historicamente apoiado pelo governo federal, constituído por forças estaduais centrífugas e envolvido pelo irresistível impulso do crescimento econômico.

Neste momento, será útil recuperar o debate em torno do avanço do federalismo cooperativo no final dos anos de 1950, em especial o processo que levou a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959. O entendimento de Furtado sobre o papel da SUDENE na intermediação dos conflitos entre os estados nordestinos, e na afirmação dos interesses da região junto ao governo federal, revela, em certa medida, um caminho para a consolidação do Nordeste como ator político na federação brasileira.

## **2. GTDN, Operação Nordeste a Criação da SUDENE**

Celso Furtado adotou como método, em parte substantiva de sua obra, a idéia de estabelecer um diagnóstico da economia e da sociedade como antecedente para formulação de um plano de ação governamental. Pensar para agir tornou-se uma de suas características mais marcantes, como um dos expoentes do pensamento social brasileiro. Não seguiu orientação diferente quando o objeto de estudo foi sua região de origem.

A palestra denominada de “A Operação Nordeste”, ocorrida no ISEB, em 1959, tinha como propósito conquistar apoio para os estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), durante o governo Kubitscheck. O Plano de Ação exposto no relatório final do GTDN destacava quatro diretrizes básicas: a) promover a industrialização da região Nordeste, o que seria na época a extensão territorial da Bahia até o Piauí; b) transformar a economia agrícola da faixa úmida, abrindo espaço para produção de alimentos para abastecer os centros urbanos; c) elevar a produtividade e a resistência ao impacto das secas no semi-árido nordestino; d) expandir a fronteira agrícola,

incorporando as terras úmidas no Maranhão, para receber excedentes populacionais originários da região do semi-árido (FURTADO, 1967).

Naquele contexto histórico o apoio do ISEB, um dos mais prestigiosos grupos de intelectuais ligados ao nacional-desenvolvimentismo, contribuiria para vencer resistências na capital de República, em relação às ações governamentais sugeridas por Furtado e sua equipe. Não se deve esquecer que crescia no centro político do país a oposição à política realizada pelo governo federal no Nordeste para combater os efeitos da seca, a qual favorecia a dominação oligárquica. Um dos jornais mais influentes da capital da República, o *Correio da Manhã*, denunciaria a chamada “indústria da seca”, contando para isso com as observações *in loco* do jornalista Antonio Callado (FURTADO, 1989). As críticas não buscavam condenar o apoio da União ao desenvolvimento econômico do Nordeste. Na verdade, pretendiam estimular uma reformulação nas relações governamentais, exigindo assim uma nova forma de intervenção do governo federal na região sem privilégios ou concessões para os interesses políticos locais (COHN; 1978).

Em paralelo avançava também no Brasil a idéia de regionalização do Estado Federal, através da criação de instituições regionais federais, como elemento de apoio para reduzir as desigualdades regionais e impulsionar a industrialização das regiões brasileiras economicamente menos desenvolvidas. Desta forma, foi possível, no período, a expansão de agências públicas tais como a Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (CHESF), criada em 1945, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), fundado em 1954, e, posteriormente, da própria SUDENE, surgida em 1959. As mudanças introduzidas no modelo federalista brasileiro estabeleceriam novos condicionantes para as relações entre a União e os estados do Nordeste, e destes entre si, pois introduziam um nível governamental intermediário entre as esferas federal e estadual.

É possível dizer que o unitarismo autoritário do Estado Novo, defendido por Oliveira Vianna, ganhava, neste momento, seu contraponto no federalismo cooperativo pregado por Celso Furtado (OLIVEIRA, 1997). Em linhas gerais, para Oliveira Vianna o legado do século XIX impedia que o federalismo fosse adotado no país. Tal solução significaria o fortalecimento do poder privado local, ou seja, o controle da política por parte das oligarquias estaduais. A alternativa que se impunha era o unitarismo autoritário, única forma de desmontar o império oligárquico e modernizar a economia do país de cima para baixo por intermédio da União. Por outro lado, para Celso Furtado a preocupação maior era com a impossibilidade de implantar uma federação no país diante das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras. Aliás, outra herança do século passado, mas que se

aprofundava com a modernização econômica do país. A saída, porém, não era abandonar o regime democrático, tampouco seguir os rumos do federalismo da República Velha. Uma melhor distribuição das atividades econômicas no país, e também um maior equilíbrio político entre os participantes da federação, seria alcançado com o avanço dos mecanismos cooperativos do Estado Federal.

O federalismo cooperativo, nos termos propostos por Furtado, apontava para uma descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais, e por estar apoiado nas influências teóricas de um planejamento não autoritário. Entretanto, o desenvolvimento econômico equilibrado, para Furtado, dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais, ou mesmo da participação social. Era decisivo o papel do governo federal na construção da ordem ideal, o que significava um afastamento do modelo federalista norte-americano clássico.

A criação da SUDENE representou a introdução de um novo padrão cooperativo na relação entre a União e os governos estaduais nordestinos. Tratava-se de uma nova forma de expressar a ação regional, particularmente quando voltada para negociar o apoio do poder público federal ao desenvolvimento econômico do Nordeste. A SUDENE, inicialmente, ficou diretamente ligada à presidência da República, o que mostrava o prestígio da instituição regional junto ao governo Kubitschek, indicando também que ela teria como objetivo planejar e coordenar as ações federais no Nordeste (FURTADO, 1989).

Desta forma, seria possível fazer com que as diversas instituições federais com atuação na região tivessem uma unidade de propósito, evitando a recorrente dispersão ou superposição nas iniciativas praticadas à época. Além disso, a indicação de um técnico para dirigir a instituição, como era o caso do economista Celso Furtado, apontava para a predominância do insulamento burocrático, fundamental para que os recursos públicos reunidos ali fossem administrados segundo os princípios republicanos. A SUDENE, portanto, não era originariamente mais uma fonte de dinheiro federal para favorecer os interesses oligárquicos ou para reproduzir a estrutura social dominante. Na verdade, pretendia, pelo contrário, opor-se à cultura política tradicionalista e criar as condições para as mudanças na estrutura socioeconômica (BACELAR, 2000).

A SUDENE teria ainda mais quatro objetivos iniciais. Um deles seria garantir os meios para intensificar os investimentos industriais na região, como forma de promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades entre o Nordeste e as regiões economicamente mais desenvolvidas. Predominava então a idéia de que sem industrialização

não haveria como reduzir a assimetria federativa (FURTADO, 1959). Um segundo objetivo seria promover a modernização da agricultura regional, o que aconteceria através de ações no semi-árido e na zona da mata nordestina, bem como nas terras úmidas do interior do estado do Maranhão (FURTADO, 1967). Uma outra meta estaria ligada à realização de estudos sobre a realidade nordestina, de modo a subsidiar a intervenção da União e dos estados. O esforço do GTDN de compreender as limitações e potencialidades da economia do Nordeste teria prosseguimento na SUDENE, permitindo uma leitura mais precisa da região (BUARQUE; 2000).

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

### **3. O Nordeste como Resultado da Articulação Política dos Interesses Econômicos Estaduais e dos Canais Institucionais de Negociação com o Governo Federal**

A experiência da SUDENE marcaria profundamente as convicções de Celso Furtado sobre a redefinição do federalismo brasileiro, favorecendo os argumentos em defesa da “necessidade que se instituem instâncias decisórias intermediárias entre os níveis de poder estatal e nacional” (FURTADO, 1999-a:5).

Nesta perspectiva, dois aspectos merecem ser sublinhados. Em primeiro lugar, o texto constitucional deveria continuar avançando na direção do fortalecimento do nível regional, como um quarto nível federativo, assegurando que a articulação entre o governo federal e os governos estaduais passaria por instituições regionais federais tipo SUDENE, no intuito de reduzir as desigualdades regionais no país. Por outro lado, o Congresso Nacional ganharia maior relevância, concentrando o debate em torno da redefinição do pacto federativo em

bases cooperativas, tornando-se assim protagonista maior na tentativa de redução dos desequilíbrios econômicos e sociais existentes. (FURTADO, 1999-a).

É importante perceber que na perspectiva de Celso Furtado a cooperação entre os governos nordestinos aparece como um problema, ou como uma tradição ausente da realidade nordestina. Não existia um Nordeste antes da SUDENE, pois faltava uma articulação institucionalizada dos interesses estaduais, tampouco existia uma consciência de solidariedade regional. A idéia de institucionalizar a cooperação regional veio de fora da região, enfrentou resistências estaduais e foi estimulada pelo desafio de modernizar a economia nordestina. Nesse sentido, o Nordeste representa um processo em curso, historicamente apoiado pelo governo federal, constituído por forças estaduais centrífugas, envolvido pelo irresistível impulso industrializante. Em depoimento no final do século passado, Furtado destaca o seguinte a respeito desta questão:

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

A experiência de cooperação regional iniciada com a SUDENE sofreu um revés com o golpe militar de 1964. Furtado teve que sair do país, interrompendo o trabalho que realizava na instituição regional, o que, sem dúvida, provocou uma descontinuidade nas transformações em curso e, mais importante para nossa discussão, reacendeu a disposição dos segmentos predatórios de fazerem predominar novamente a cooperação regional tradicionalista. No regime militar, em linhas gerais, a SUDENE começava a perder o vigor de seus primeiros anos. Os incentivos fiscais federais concedidos pela instituição tiveram sua importância relativa reduzida, especialmente em função da criação de outros benefícios semelhantes em outras regiões do país (ARRUDA, 1997). Além disso, a agência pública regional foi deixando de ter o *status* anterior, quando se reportava diretamente ao presidente da República, e os governadores democraticamente eleitos cederam espaço para os administradores escolhidos pelo regime autoritário, eliminando a autonomia política dos estados no conselho deliberativo da SUDENE (FURTADO, 1999-b) .

Acabou também, progressivamente, o insulamento burocrático dos tempos iniciais da SUDENE, o que tornou a instituição vulnerável aos grupos políticos predatórios. Multiplicaram-se, por exemplo, as denúncias de irregularidades na aplicação dos recursos do FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste. O desenrolar dos acontecimentos terminou, ao que tudo indica, reproduzindo práticas patrimonialistas no interior da instituição de desenvolvimento regional (BALTAR, 1997). Finalmente, a SUDENE foi se transformando em uma mera agência de financiamento de projetos industriais, reproduzindo no Nordeste o modelo de concentração espacial das atividades econômicas predominante no país. A maioria dos recursos públicos terminou sendo aplicada nos pólos industriais de Recife, Salvador e Fortaleza, contribuindo, assim, para ampliar as desigualdades entre os estados do Nordeste (BALTAR, 1997).

A SUDENE não perdeu apenas prestígio e poder durante o regime militar. Começava também a perder legitimidade, pois foi se identificando com as práticas tradicionalistas que ela mesma pretendia acabar e desvinculando-se da preocupação com a equidade regional.

A cooperação entre os estados nordestinos ficou também marcada de forma pejorativa, no regime autoritário, por conta de um outro aspecto. Isto ocorreu, principalmente, por conta do peso político do Nordeste no partido governista que dava sustentação, no Congresso Nacional, aos sucessivos governos militares. Em 1984, por exemplo, a região contava com 42,1% da bancada do PDS na Câmara dos Deputados, e com 53,3% da bancada governista no Senado. Desta forma, o Nordeste tinha uma expressiva participação na manutenção e no prolongamento do autoritarismo no Brasil (FLEISCHER, 1985). Além disso, a participação da região no Congresso Nacional, ainda neste contexto histórico, vai ficar ligada às práticas típicas da cooperação regional tradicionalista. Um pouco mais de um terço dos discursos dos deputados federais nordestinos, entre 1960 e 1985, tinham abrangência regional, os quais predominavam frente às intervenções de caráter estadualista. Prevalencia entre os políticos uma retórica conservadora, cheia de ressentimentos contra os estados mais desenvolvidos, sedenta por recursos do governo federal e sem criatividade para oferecer soluções para os antigos problemas regionais (CASTRO, 1989).

O regime militar revigorou a cooperação regional tradicionalista. A barganha política esteve presente nas relações entre a União e os estados nordestinos, especialmente no final do período autoritário. Por um lado, estavam os estados dependentes dos recursos públicos federais e carregados das velhas práticas patrimonialistas. Por outro lado, o governo federal com poder e sem legitimidade popular, dependente dos recursos políticos do Nordeste no Congresso Nacional. O autoritarismo, portanto, reacendeu a aliança entre o regionalismo

predatório e o poder público federal. É importante notar, porém, que a cooperação regional republicana ficou sem sustentação política durante o regime militar, mas não desapareceu como alternativa desejável para boa parte das forças políticas nordestinas. Na verdade, este padrão cooperativo tornou-se, a partir da criação SUDENE, uma referência obrigatória na cultura política do Nordeste. Isto garantiu seu espaço no processo de redemocratização iniciado nos anos de 1980, sobretudo nas discussões sobre o desenvolvimento econômico da região.

#### **4. Considerações Finais**

A história dos estados do Nordeste não revela uma tendência para a unidade regional, sendo marcada, por exemplo, por diferenças políticas importantes, como, por exemplo, entre os estados da Bahia e de Pernambuco (ANDRADE, 1997).

Celso Furtado compreendeu bem esta tendência, desconsiderando em sua obra a possibilidade de uma cooperação espontânea entre os governos estaduais do Nordeste. O estadualismo tem sido historicamente a força predominante na região. Além disso, a ação regional quando ocorre dispensa, muitas vezes, os princípios republicanos, favorecendo a captura dos recursos públicos por parte dos interesses privados. Não basta estimular a cooperação regional. É preciso assegurar também que ela não reproduza práticas tradicionais predatórias.

Na concepção inicial proposta por Furtado, a SUDENE equilibrava-se entre dois pólos principais. Dependia da autoridade conferida pelo governo federal para arbitrar os conflitos econômicos no Nordeste, e necessitava da sustentação política dos governos nordestinos para liderar as negociações como o governo nacional. Embora se possa dizer que procurou, no período inicial, apoiar-se mais no poder público federal, a instituição foi concebida para equilibrar-se entre os dois níveis da federação brasileira, dependia de ambos para funcionar e cumprir suas atribuições.

Entre os objetivos da SUDENE destacava-se a articulação dos interesses econômicos dos governos estaduais nordestinos, assumindo assim o papel de uma arena política de cooperação regional. A coesão estimulada pela SUDENE representaria um elemento-chave na nova institucionalização do federalismo brasileiro, particularmente nas negociações envolvendo as unidades estaduais e a União. A cooperação entre os governadores nordestinos através da SUDENE preparava caminho para as intervenções federais na região e permitia ao

Nordeste participar das negociações federativas em melhores condições, sobretudo nas questões envolvendo os estados economicamente mais fortes da federação.

Nesse sentido, talvez seja possível dizer, sem incorrer em imprecisão, que para Celso Furtado a existência de uma articulação política regional respaldada pelo governo federal, como ocorria com a SUDENE nos seus primórdios, consolidava idéia de Nordeste para os nordestinos e para o resto do país. A unidade regional é uma ficção quando não encontra espaço a articulação política desses diferentes Nordeste. A cooperação regional prevalece em relação estadualismo quando a dimensão política consegue estabelecer um projeto comum para os estados nordestinos, e o governo federal, por sua vez, procura fortalecer os canais institucionais de negociação com a região Nordeste como um todo.

### Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. (1995), Nordeste, Nordestes : Que Nordeste ? In: AFFONSO, Rui Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros , orgs., *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo, FUNDAP/UNESP, pp. 125-156.
- \_\_\_\_\_. (2000), A Relevância da SUDENE no Desenvolvimento Regional. In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy(coordenadores). *Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE, pp. 167- 174.
- BUARQUE, Cristovam. (2000), Celso Furtado: Um Professor de Leituras. In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy(coordenadores). *Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE, pp. 59-64.
- CASTRO, Iná Elias de. O mito da necessidade - discurso e prática do regionalismo nordestino. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1989, pp. 127 e 189-211.
- FLEISCHER, David. “O regionalismo na política brasileira: as bancadas nordestinas na Câmara Federal (1983)”. *Revista de Ciência Política*. vol. 28, nº 1, 1985, pp. 6-7
- FURTADO, Celso. (1959), *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, ISEB/Ministério da Educação e Cultura.
- \_\_\_\_\_(coord.). (1967), *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste/Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste*. 2ª. edição, Recife, SUDENE.
- \_\_\_\_\_. (1989), *A Fantasia Desfeita*. 2ª. edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1999-a) *Nova Concepção do Federalismo*. Paris/França, Mimeo.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Discurso na Homenagem do Estados da Paraíba aos seus 80 anos de idade*. In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy(coordenadores). *Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE, pp. 351-354.
- OLIVEIRA, Francisco de. (1997), *Viagem ao Olho do Furacão: Celso Furtado e o Desafio do Pensamento Autoritário*. Paris, Colóquio Internacional “Le développement, qu’ ést-ce ? L’apport de Celso Furtado, Centre de Reserche sur le Brésil Contemporain.

### Depoimentos

- ANDRADE, Manuel Correa de. (1997), depoimento concedido a Ricardo Ismael. Recife, duração: 1:40h, 31/7/1997.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. (1997), depoimento concedido a Ricardo Ismael. Recife, duração: 1:50h, 22/4/1997.
- ARRUDA, Adalberto. (1997), depoimento concedido a Ricardo Ismael. Recife, duração: 1:45h, 23/4/1997.
- BALTAR ROCHA, Abelardo. (1997), depoimento concedido a Ricardo Ismael. Recife, duração: 1:45h, 23/4/1997.
- FURTADO, Celso. (1999-b), depoimento concedido a Ricardo Ismael. Rio de Janeiro, duração: 1:30h, 9/11/1999.