



BRASIL. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro, 1959. 92 p.

A obra resenhada constitui-se em um relatório de autoria do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste –GTDN¹, apresentado em fevereiro de 1959 ao presidente Juscelino Kubitschek -JK e aos nove governadores do Nordeste como uma análise dos problemas dessa Região no quadro do desenvolvimento econômico nacional, bem como de propostas de soluções para superá-los. O documento, embora tenha oficialmente recebido a autoria do GTDN, resultou de um esforço particular do funcionário do Banco Nacional de Desenvolvimento-BNDE à época, o economista Celso Furtado, nordestino com grande conhecimento sobre a América Latina por ter integrado, por quase dez (10) anos, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe –CEPAL.

O documento foi organizado em uma estrutura que comporta introdução e mais quatro partes, nas quais ficaram evidenciadas a influência da experiência adquirida por Celso Furtado na CEPAL sobre a temática desenvolvimento, expressa na análise dos problemas e nas ações propostas para as áreas afetadas, sempre em perspectivas múltiplas: condições de ordens natural, política, social e cultural.

A introdução apresentou um panorama do documento, iniciando por situar a realidade sócio-econômica do Nordeste como grave problema no quadro de desenvolvimento nacional, constituindo-se no hemisfério ocidental como a mais extensa e populosa área com renda abaixo de cem dólares por habitante. Destacou que o crescimento econômico da Região era inferior ao do Centro-Sul do país, uma situação de difícil reversão e que, deixada à mercê das leis do mercado, tenderia a ser agravada.

Chamou a atenção para as causas profundas que respondem pela tendência secular de atraso na Região: escassez das terras aráveis, baixa precipitação pluviométrica, extrema concentração de renda, pecuária de subsistência e industrialização precária. Como parte da análise, argumentou que as relações econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul apresentavam

¹ Grupo de trabalho instituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico- BNDE para orientar as políticas do governo federal a respeito do desenvolvimento do Nordeste. No período era dirigido por Aluísio Campos, advogado brilhante e político paraibano, mas segundo Celso Furtado, com pouco conhecimento sobre desenvolvimento regional.

um duplo fluxo de renda, sendo o setor privado responsável pelas fugas de divisas da Região, enquanto o setor público assumia a responsabilidade de manter a sua viabilidade, ao despende um volume de recursos com gastos assistenciais que superavam a sua arrecadação. O relatório evidencia que o Nordeste tinha recebido seu maior impulso econômico com a exportação de produtos primários como a cana-de-açúcar, o cacau, o algodão, a cera de carnaúba e a amêndoa do babaçu. No entanto, o desenvolvimento econômico proporcionado pelo modelo empregado, exportação de matéria-prima, era frágil quando se mostrava incapaz de manter uma produção compatível com o crescimento populacional, exigindo a diversificação da produção interna, resultante de sua associação com uma política de industrialização que oferecesse oportunidades de empregos para a população flutuante das áreas urbanas e, ao mesmo tempo, fomentar o surgimento de uma classe dirigente de espírito empreendedor, preocupada em reter o capital interno e atrair o externo para a Região.

Advertiu que, até o momento, as ações adotadas pelos governos federal e estaduais para combater os efeitos das secas, tinham sido pouco eficientes. Tanto as de curto prazo, prestação assistencial aos flagelados, quanto as de longo prazo, a exemplo da construção de açudes e barragens. Desse modo, no entender do grupo, embora necessárias, tais medidas vinham contribuindo para agravar a situação de calamidade do povo nordestino ao permitir a permanência de um excedente humano na região semiárida. Fazia-se necessário uma intervenção federal, com a cooperação dos governos locais e da iniciativa privada, que operasse para alterar o curso daqueles acontecimentos. Para tanto, esboçou-se as diretrizes que deveriam orientar a elaboração de um plano de ação de recuperação da Região, a partir de 4 (quatro) eixos: ampliação de investimentos industriais, criando no Nordeste um centro autônomo de manufaturas; transformação da economia agrícola da faixa úmida, tornando essa Região com capacidade para abastecer as áreas industrializadas; elevação da produtividade e adequabilidade da produção das faixas-úmidas às situações de estiagens e expansão da fronteira agrícola do Nordeste, integrando a economia da Região às terras do hinterland maranhense, goiano, baiano e piauiense.

Seguindo a estrutura do documento, tem-se um detalhamento de cada aspecto abordado na introdução. Assim, nas três primeiras unidades “O Nordeste na economia brasileira”, “Elementos dinâmicos da economia do Nordeste” e “Aspectos econômicos do problema das secas”, foi exposto um estudo econômico da Região, a partir de dados censitários e de outras fontes que permitiram melhor visualização do quadro socioeconômico descrito. Chamou a atenção para o contingente populacional de 18,7 milhões de habitantes, com renda total de 102 bilhões de cruzeiros e a renda per capita de 5,5 mil cruzeiros. Esses dados foram

Revista da Academia de Ciências do Piauí, Volume 3, Número 4, p. 126-133, julho/dezembro, 2022. ISSN: 2675-9748 DOI: XXXXXXXXXX

trabalhados em quadros comparativos a partir de períodos diversos, com desempenhos alcançados pelas demais regiões do país, sempre aplicando uma metodologia que favoreceu, mesmo aos não especialistas em economia, o acompanhamento das análises.

Ao estabelecer as comparações referidas, mostrou que o Nordeste, em relação ao Centro-Sul do país, apresentava o seguinte resultado: menor população ativa; maior parte desta população ocupada com agricultura; menor proporção na relação entre terra ocupada por homem; menor investimento de capital por área cultivada e menor grau de capitalização das indústrias. Nessas condições encontravam-se a explicação para o baixo rendimento da economia nordestina, principalmente na escassez relativa da terra e na menor acumulação de capital, responsáveis pela pobreza relativa dos seus suportes físicos.

Dando seguimento a essas comparações, o documento ressaltou que, apesar dos fatores negativos, a exemplo das condições climáticas e naturais, da transferência de recursos para fora da Região e da concentração de renda, a economia nordestina tinha crescido naquele período em uma taxa superior ao crescimento populacional, o que levava a acreditar que a anulação dos condicionantes inibidores do desenvolvimento, associada a uma política econômica que favorecesse a Região, seriam capazes de viabilizar o potencial da mesma.

Realizou, com esse propósito, uma análise dos elementos com capacidade para dinamizar a economia regional, a partir dos comportamentos dos setores externo, público e industrial. Prosseguiu expondo as implicações das secas periódicas na baixa produtividade da Região, ressaltando seus efeitos na agricultura de subsistência, o que concorria para as calamidades sociais conhecidas, responsáveis pelo massacre da população nordestina, notadamente da mais pobre. Fez outras análises comparativas, tomando importantes estados da Região - Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia, para avaliar a produção entre os períodos de estiagens e os imediatamente anteriores. Para isso utilizou como suporte empírico as secas de 1951 e a de 1958. Na penúltima parte do documento, encontra-se o Plano de Ação dividido em 7 (sete) sub-tópicos, como resposta aos gargalos encontrados na estrutura sócio-econômica nordestina.

Na parte do documento em que está descrito o Plano de Ação, é possível identificar, mais uma vez, que o seu mentor tinha uma ideia bem definida a respeito das necessidades do Nordeste, bem como das melhores estratégias para o enfrentamento dos seus problemas, quando aceitara o desafio de elaborar a proposta de intervenção para a Região em um tempo tão exíguo: trinta dias. A maneira como pensou as estratégias, incluindo a cooperação entre os órgãos importantes da Administração Pública Federal - DNOCS, BNDE, Ministérios, Banco do Brasil e outros, evidencia um amplo conhecimento da organização do Estado

Revista da Academia de Ciências do Piauí, Volume 3, Número 4, p. 126-133, julho/dezembro, 2022. ISSN: 2675-9748 DOI: XXXXXXXXXX

Nacional, com especificidade da área para a qual estava dirigindo sua atenção. Sem dúvida que a experiência na diretoria do BNDE, com função específica no Nordeste, dera a Celso Furtado a oportunidade de conhecer e intervir nos trabalhos do GTDN e perceber suas precariedades em termo de planejamento para o desenvolvimento regional, apesar do potencial humano que lhe constituía, por ter ficado bastante evidente que o grupo não mostrava conhecimento de conjunto da Região. Então, aproveitando-se das facilidades que a função ocupada no BNDE lhe proporciona e da experiência obtida na CEPAL, foi possível ampliar e organizar as informações que o seu projeto para o Nordeste requeria.

O Plano de Ação tem início com a apresentação da necessidade de reformulação da política de aproveitamento dos solos úmidos na região semiárida, realizando uma crítica à política hídrica adotada há décadas pelo governo federal para enfrentar as secas nordestinas, pois embora ações como as de açudagem e construção de estradas realizadas pelo Departamento de Obras Contra a Seca –DNOCS tivessem seus valores imediato, a médio prazo estava claro que não conseguiam alterar o quadro estrutural negativo apresentado pela Região semiárida. Afirmou serem necessárias a adoção de medidas baseadas menos na empiria e no imediatismo, em prol de estudos feitos por especialistas que, por seu grau de planejamento, fossem capazes de oferecer à economia das zonas semiáridas melhor estruturação para conviver com os períodos de estiagens. Destacou a importância da participação nesse Plano de Ação dos diferentes órgãos governamentais que atuavam na Região. A função do GTDN seria realizar uma espécie de articulação entre esses órgãos para que tudo funcionasse com racionalidade, evitando a duplicidade de esforços e o desperdício de recursos.

O segundo aspecto tratado refere-se à necessidade de reorganização da economia do nordeste semiárido pela abertura de frentes de colonização. Informando quais órgãos deveriam cooperar para melhor execução daquela ação, destacou a necessidade do conhecimento teórico e prático das potencialidades e dificuldades da área. Para tanto, seria necessário visitar as unidades produtivas para saber como operavam de fato: importância da agricultura de subsistência no produto real da mesma e nível de integração da massa trabalhadora local na atividade; inventário sobre estudos disponíveis a respeito dos pastos, sementes e águas, que pudessem orientar a elaboração de uma estimativa da população local a desviar à medida que a economia fosse sendo reorganizada com a abertura das frentes de colonização nos vales úmidos e na periferia do Polígono das secas. O resultado esperado para essa ação seria a transferência do excedente de mão de obra, criando na Região uma economia com menor densidade demográfica e maior capacidade produtiva.

O aspecto tratado na sequência diz respeito a uma temática que se apresenta como eixo central ao pensamento cepalino e que, portanto, não poderia assumir outra posição nesse relatório. Trata-se da defesa de investimentos industriais na área, especialmente no litoral, permitindo a ampliação da densidade do capital por pessoa ocupada, que no momento mostrava-se muito abaixo do apresentado no Centro-Sul do País. Essa deveria ser uma ação bastante planejada, iniciada pela identificação das indústrias que mostravam maior viabilidade para a Região, considerando o mercado local e a capacidade de competir com as do Sul e com o mercado internacional. Alguns estudos já realizados apontavam para a viabilidade da indústria siderúrgica, que possibilitaria a expansão das atividades de transformação do ferro, do aço e da mecânica simples. Esses produtos contribuiriam para a fabricação de implementos agrícolas, móveis metálicos e outros com amplas demandas no mercado da Região. Também deveria ser fomentada a indústria de matérias-primas como o cimento e adubos fosfatados. À essa última era recomendado tratamento prioritário dos órgãos de financiamento público, e atenção especial do setor privado. Por último, dirigiu a atenção para a indústria tradicional da Região: o setor têxtil. A boa produção de algodão no Nordeste, bem como o baixo custo da mão de obra, havia impulsionado o crescimento dessa atividade por algumas décadas. Nos últimos anos, porém, vinha mostrando sinais de esgotamento em razão da concorrência produzida pelo desenvolvimento das indústrias têxteis do Sul, que se beneficiaram com o barateamento dos equipamentos têxteis importados, reduzindo o custo com a mão-de-obra e, conseqüentemente, da vantagem que tinha o Nordeste neste setor, em razão dos baixos salários aplicados.

O quarto e o quinto aspectos tratados estão intimamente integrados e relacionados com a oferta de energia elétrica na Região e com o melhor aproveitamento das conquistas tecnológicas do período. Esse ponto leva o leitor a pensar sobre quanto importante fora a luta pela construção de uma entidade vinculada ao Governo Federal, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, cuja finalidade fosse o aproveitamento do potencial do Rio São Francisco para a produção da energia elétrica que o Nordeste necessitava. Um artigo publicado por Melo (2004)² a respeito da importância da CHESF para o desenvolvimento do Nordeste, permite dimensionar o que afirma o relatório a respeito desse recurso natural imprescindível para o desenvolvimento regional. Segundo mostra o referido estudo, até metade da década de 50, momento em que a CHESF entra em funcionamento com a Usina

² MELO, José Antonio Feijó de. A CHESF e o desenvolvimento do Nordeste (2004). Disponível em: <https://www.ilumina.org.br/a-chesf-e-o-desenvolvimento-do-nordeste>. Acesso em 01.12.2022.

de Paulo Afonso –PA I, fornecendo energia para as cidades de Recife e Salvador, a oferta desse serviço no Nordeste era extremamente deficiente.

Desde então, ocorreu uma alteração considerável na realidade informada, chegando a Companhia a ser responsável pela distribuição da energia fornecida para toda a Região. No final da década de 1950, apesar do grande progresso alcançado neste setor, o relatório do GTDN mostra que alguns estados do Nordeste ainda se encontravam com abastecimentos deficientes, a exemplo da parte do Ceará e do Rio Grande do Norte, que continuavam a produzir energia por usinas térmicas com a queima de derivados de petróleo e lenha, tornando as unidades de produção altamente antieconômicas. Bastante interessante a solução apresentada para essas áreas, ao chamar a atenção no quinto subitem para o potencial que apresentavam essas áreas para o aproveitamento das fontes de energia eólica e solar, aplicando de forma eficiente os conhecimentos e conquistas tecnológicas obtidas neste setor.

O sexto aspecto volta a atenção para a viabilidade dos centros urbanos no Nordeste. Nesse sentido é importante ressaltar que a densidade rural na Região se sobrepunha à urbana, fator que passou a ser modificado com a política de substituição de importação adotada pelo Centro-Sul, criando diversificado mercado de trabalho e atraindo milhares de nordestinos que se encontravam na extrema linha de pobreza. Um dos fatores que o GTDN apresentou para explicar o baixo quadro de desenvolvimento urbano e industrial do Nordeste foi a dificuldade apresentada pela Região em abastecer os centros urbanos com produtos alimentícios suficientes às demandas. Uma reorganização econômica da Região deveria cuidar do aumento da produção nas áreas úmidas da zona da mata, do agreste e da faixa litorânea, combinando a produção de gêneros alimentícios como o arroz, a intensificação da criação do gado, com a tradicional cultura da cana-de-açúcar, reduzindo as áreas destinadas, até então à essa última atividade com a aplicação de técnicas de irrigação que melhorassem sua produtividade.

Finaliza a exposição da proposta do Plano de Ação ressaltando a indispensabilidade da cooperação de governadores da Região no que diz respeito à formulação dos planos de desenvolvimento estaduais amparados pela assistência técnica do GTDN, ou, na verdade, do órgão com maior potencial político e funcional que deveria substituir esse grupo na condução desse projeto – Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste – SUDENE. A articulação geral do plano pressuponha um ataque simultâneo aos vários problemas que produziam dificuldades à economia da Região, tornando-a mais resistentes aos fatores climáticos, garantindo-lhe maior capacidade produtiva e competitiva no mercado local, nacional e internacional.

Como dito anteriormente, o exposto a respeito do referido documento evidencia que Celso Furtado ao pensar uma saída para os problemas do Nordeste, seguiu as orientações cepalinas a respeito do desenvolvimento das áreas periféricas ao capital. Ficou destacado o suporte oferecido pelo método histórico-estrutural para a abordagem aplicada à Região ao observar-se as análises comparativas com o Centro-Sul do país, com diferentes épocas e/ou áreas do país, evidenciando que as condições de subdesenvolvimento em pauta deveriam ser explicadas e enfrentadas sem desconsiderar suas particularidades. Foi possível observar a influência do pensamento do intelectual cepalino Raúl Prebisch sobre os problemas decorrentes das economias periféricas, notadamente os resultantes da industrialização tardia e acanhada que caracterizam essas áreas.

No decorrer dos aspectos apresentados no Plano de Ação, outras características das atividades cepalinas sobressaíram-se. Ressaltou-se a importância atribuída ao planejamento das ações realizadas pelos órgãos públicos, iniciativa privada e governos estaduais, a partir da produção de dados produzidos por especialistas a respeito das realidades tratadas, racionalização dos esforços para a potencialização dos bons resultados. Importante destacar a defesa da intervenção do poder público no processo de organização das atividades econômicas tradicionais, a exemplo da produção de alimentos e das culturas voltadas para o mercado externo, bem como de promover o desenvolvimento industrial rápido e eficaz, modificando a trajetória histórica da Região.

No entanto, não se observou no Plano de Ação apresentado pelo GTDN, uma previsão de atividades que estivessem voltadas para a criação de centros educacionais no Nordeste, objetivando melhorar a formação escolar e profissional de sua população. Na década de 1950, mais de 50% da população nacional era analfabeta. Esse índice tornava-se mais grave em uma Região de população predominantemente rural, chegando algumas áreas a apresentar 80% de seus habitantes sem saber ler ou escrever. O autor da proposta centra sua atenção no papel dos especialistas, no potencial que acreditava possuir os intelectuais engajados ao projeto governamental, para pensar, orientar a execução e promover a transformação da área. Ressalta o uso das novas tecnologias para fazer frente aos gargalos climáticos e naturais, a exemplo da aplicação dela para geração de energia eólica e solar, entre outros projetos. Porém, não incluiu entre as estratégias apresentadas no documento um plano de melhoria da capacidade profissional da população nordestina, um projeto de escolarização que favorece a redução do número de analfabetos da Região e que os encaminhasse para uma formação ampla e necessária ao desenvolvimento econômico e social.

Finaliza-se ressaltando a importância do documento para a compreensão da trajetória do Nordeste no contexto da política desenvolvimentista instituída no País. É um estudo singular por trazer à tona diversos aspectos dos fatores estruturais que marcam a Região, realizar um balanço das ações implementadas pelo poder público até aquele momento e por registrar um momento em que os problemas da Região assumiram uma centralidade nunca vista na agenda dos governos federal, estadual e no interesse da comunidade civil. Depois desse momento, não restam dúvidas, o Nordeste passou a ser pensado de forma diferente por aqueles que habitavam em outras áreas do País e por sua própria população. Embora condições históricas e políticas não tenha tornado possível executá-lo como pensavam seus criadores, o Projeto plantou as sementes para a recuperação econômica da Região, com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste –SUDENE, por exemplo, que se busca até hoje, mais de seis décadas depois. Recomendo a todos aqueles que se interessam pela temática Nordeste, independente da área de atuação ou do recorte temporal definido para estudo, a leitura deste importante relatório produzido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, sob a assessoria do grande nordestino Celso Furtado.

Antonia Valtéria Melo Alvarenga
Prof^a Adjunta da UESPI e da UEMA