

# CELSO FURTADO: SESSENTA ANOS DO SEU LEGADO PARA A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA (1959-2019)

Aristides Monteiro Neto<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2019, comemoram-se, simultaneamente, os sessenta anos da publicação do clássico da historiografia econômica nacional, *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado, e da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a partir das recomendações constantes do documento Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob sua coordenação. No próximo ano, em 2020, registram-se os cem anos de seu nascimento. Considerado por muitos o mais relevante pensador do desenvolvimento econômico brasileiro no século XX, Celso Furtado não somente pensou a categoria analítica da nação, mas também deixou uma contribuição ímpar para a reflexão sobre o desenvolvimento regional brasileiro.

Estudos sobre a economia brasileira não eram abundantes na década de 1940, mas também não eram inexistentes. Caio Prado Júnior, por exemplo, já havia publicado os relevantes *Formação do Brasil Contemporâneo*, em 1942, e *História Econômica do Brasil*, em 1945 – portanto, anteriormente ao livro *Formação Econômica do Brasil* de Celso Furtado. Havia, na verdade, um fértil e numeroso debate intelectual desde pelo menos a Proclamação da República, em 1889, sobre a natureza e o sentido da formação social, política e econômica do país, que tentava se posicionar diante de fortes transformações em países europeus – em cenário de duas grandes guerras – e do espetacular desenvolvimento dos Estados Unidos, que se tornaram o centro econômico do mundo capitalista.

Foram muitas as análises de fôlego que buscavam entender o país, visando contribuir para a sua modernização. Na década de 1930, obras seminais foram escritas por Gilberto Freyre – *Casa-Grande e Senzala*, em 1933 – e Sérgio Buarque de Holanda – *Raízes do Brasil*, em 1936. Ambas se propunham a apontar as características mais definidoras da vida nacional, as quais configurariam as marcas culturais e políticas, para o bem ou para o mal, do nosso desenvolvimento retrasado. Ainda antes de Furtado, Raimundo Faoro – com o seu original estudo *Os Donos do Poder*, escrito em 1958, cujo objeto foi a investigação da formação do patronato brasileiro – e mesmo Antonio Candido, em 1959, com a publicação de *Formação da Literatura Brasileira*, também se voltaram para essa problemática da “formação”.

---

1. Pesquisador sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Em comum a todos esses pensadores estava o tema da formação do Brasil, isto é, da identificação e da problematização dos elementos políticos, sociais, econômicos, culturais e mesmo literários fundacionais da nação. Era, portanto, o assunto recorrente entre pesquisadores diversos nessa alongada primeira parte do século XX. Buscava-se entender, perscrutar e nomear detidamente a formação de uma jovem nação independente e republicana a partir de 1889, a qual, no entanto, se definia por seu característico passado de estruturas institucionais criadas em contexto de relações coloniais, escravistas e agroexportadoras. Furtado foi, assim, um estudioso contemporâneo das grandes questões de sua época.

## 2 RELEMBRANDO ÊNFASES DA CONTRIBUIÇÃO ANALÍTICA

Qual teria sido, portanto, o diferencial analítico e explicativo da *Formação Econômica do Brasil* que veio a distingui-lo das demais narrativas sobre o desenvolvimento brasileiro? Furtado (1987) realizou duas operações analíticas fundamentais condutoras dos argumentos apresentados ao longo de todo o livro. De um lado, a explicação histórico-cronológica em que estruturas econômico-sociais são identificadas, nomeadas e analisadas a partir de seus processos evolutivos. No caso brasileiro, as estruturas se apresentam na forma de complexos produtivos agroexportadores, os quais foram impulsionadores, em diversos momentos, de ciclos econômicos regionais (cana-de-açúcar, mineração, algodão, cacau, borracha e café); de outro lado, a contribuição original se mostrou na determinação do padrão de formação da renda interna gerada no respectivo complexo exportador.

Sob essa forma de entendimento da economia prevalecente no território brasileiro, mostrou-se plenamente o diferencial explicativo de sua investigação. Nomeando e percorrendo os circuitos de renda (ou produto) interna em cada complexo econômico regional, o autor foi capaz de identificar os canais de impulso setoriais e territoriais porventura existentes. Apresentou os fatores de produção mobilizados (terra, mão de obra, capital e tecnologia empregada) em cada atividade produtiva regional, a forma de propriedade dos fatores prevalecente, bem como a capacidade de extração do excedente. Apontou e discutiu as consequências de ausência e/ou existência do assalariamento da mão de obra em cada formação econômica regional, e esclareceu que até o momento da industrialização (pós-1930) não havia sido possível a constituição de um mercado nacional unificado, mas apenas meras formações econômicas regionais com características e dinâmicas próprias, sem capacidade de produzir impulsos significativos sobre estruturas produtivas mais amplas. Em linguagem contemporânea, teriam falhado em produzir as condições para o desenvolvimento endógeno das regiões em que a atividade agroexportadora havia se assentado.

A questão crucial a que se dedica o livro é por que a economia brasileira era, à época de sua escrita, tão atrasada *vis-à-vis* às demais ex-colônias europeias no continente americano – principalmente quando comparada com a dos Estados Unidos. O autor retoma, portanto, a formação da economia colonial para entender sua evolução futura até o início do século XX. Mostrou como se frustraram, em cada ciclo expansivo agroexportador colonial, as possibilidades de expansão do mercado de trabalho e como, simultaneamente, se consolidavam as bases da concentração da renda e da propriedade no país. Tais razões concorriam para que o dinamismo econômico promovido pela metrópole sobre a colônia permanecesse limitado setorial e regionalmente.

Contudo, a análise foi além ao colocar em perspectiva a maneira própria como se consolidava nas entranhas da economia colonial a estagnação produtiva: demonstrou como após o *boom* da demanda por exportações em cada complexo exportador a economia involuía irremediavelmente para a atividade de subsistência, com estagnação da renda *per capita* e

baixa ou inexistente monetização econômica. A demonstração desse padrão de repetição “ocupação-auge exportador-declínio para a subsistência” explicitou as razões pelas quais na economia brasileira foram se sedimentando, ao longo da história, estruturas arcaicas nas regiões de base exportadora colonial.<sup>2</sup>

A seguinte passagem do livro (Furtado, 1987, p. 52) é esclarecedora de como operavam os mecanismos de estímulo aqui assinalados, em comentário sobre a economia açucareira.

Não havia, portanto, nenhuma possibilidade de que o crescimento com base no impulso externo originasse um processo de desenvolvimento de autopropulsão. O crescimento em extensão possibilitava a ocupação de grandes áreas, nas quais se ia concentrando uma população relativamente densa. Entretanto, o mecanismo da economia, que não permitia uma articulação direta entre os sistemas de produção e de consumo, anulava as vantagens desse crescimento demográfico como elemento dinâmico do desenvolvimento econômico.

Com variações, nos demais complexos exportadores o processo de transformação “bloqueada” do sistema econômico se repetiria. Apenas no século XIX, com a expansão da economia cafeeira em São Paulo, haveria modificações suficientes para o surgimento de uma economia de bases capitalistas com assalariamento. Nesse complexo agroexportador, certas condições se instalaram de maneira a permitir o reinvestimento de excedentes gerados em setores industriais: a existência de mão de obra livre e assalariada, capaz de se transformar em mercado para produtos de bens salário, e a presença de monetização da economia, com envolvimento de instituições bancárias provedoras de crédito para a atividade do café e para o reinvestimento em atividades ancilares.

### 3 A QUESTÃO REGIONAL NA DÉCADA DE 1950

Celso Furtado revelou-se, como poucos em sua época, um autor de olhar atento para as formações econômicas regionais e as implicações que as diferenciações estabelecidas entre elas, desde o período colonial até a década de 1950, teriam para o desenvolvimento futuro da economia nacional. Pode-se afirmar que ele se tornou o primeiro autor cuja interpretação da economia brasileira seria tomada como contributo direto para a mudança de paradigma de atuação do governo federal em políticas regionais.<sup>3</sup>

Em meio à efervescência nacional do deslocamento da capital da República do Rio de Janeiro para o Planalto Central do país, o recorrente problema das secas na região Nordeste ganhou potência explosiva entre 1958 e 1959. Níveis alarmantes de migrantes nordestinos passaram a se deslocar em massa e em condições precárias – ora do sertão para as capitais dos estados nordestinos, ora para as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro – em busca de oportunidades de trabalho na indústria. Não se atendo a esses dois grandes centros urbanos, também se moveram para a região Centro-Oeste em busca de trabalho na construção da nova capital federal, Brasília.

Premido pelo cenário explosivo de pobreza e indigência então instalado, o presidente da República Juscelino Kubitschek (JK) encomendou a Furtado propostas para o enfrentamento

---

2. O interesse na determinação do fluxo de renda e das explicações para crescimento e decadência nos ciclos exportadores coloniais é manifesto explicitamente nas seguintes partes do livro: capítulo 9 (*Fluxo de renda e crescimento*), sobre a economia escravista de agricultura tropical; capítulo 14 (*Fluxo de renda*), sobre a economia escravista mineira; e capítulo 26 (*O fluxo de renda na economia de trabalho assalariado*), sobre a economia de transição para o trabalho assalariado (Furtado, 1987).

3. Diniz (2009, p. 193), em artigo escrito para a coletânea comemorativa dos cinquenta anos de *Formação Econômica do Brasil*, comenta: “No nosso entendimento, o livro (...) pode ser lido como a primeira interpretação do desenvolvimento regional brasileiro”.

desses dramas, as quais norteassem a atuação federal na região. Prontamente, e em colaboração com outros especialistas, passou a organizar um diagnóstico da situação econômica e social da região. Publicado com o título de Operação Nordeste, o material se tornou a resposta do governo JK às demandas da região. O relatório apresentava o diagnóstico e sugeria estratégia de atuação do governo federal, resultando na fundamentação para a criação da Sudene em 1959, instituição que se tornaria referência e um divisor de águas para a política regional.

O essencial do diagnóstico desse documento é a apresentação da economia nordestina como, a um só tempo, *retrasada*, dado que sua renda *per capita* se encontrava em patamar inferior à metade da renda média nacional, e em *situação de declínio*, pois sua base econômica agroexportadora se encontrava estruturalmente debilitada, apresentando um quadro de estagnação e sem capacidade de se modernizar. É isso que o autor afirma no documento apresentado pelo GTDN, por ele coordenado, sob o título Operação Nordeste, o qual foi debatido e publicado pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em junho de 1959.

Por exemplo, se a participação do Nordeste no produto bruto da economia brasileira, antes da guerra, em 1939, era de cerca de 30%, hoje em dia é apenas de 11%. Trata-se de uma disparidade crescente, que se agrava todos os dias. É possível que já tenha atingido um ponto em que a reversibilidade não seja fácil (Furtado, 1959, p. 14).

Mostrava-se que a região, desde fins do século XIX, passou a perder participação na economia nacional, e que tanto a fragilidade da base agroexportadora como seu parque industrial em estágio avançado de obsolescência tecnológica contribuíram simultaneamente para tal resultado.

Conforme a economia nordestina se arrastava em estagnação e atraso, a economia do Centro-Sul (hoje Sudeste e Sul) passava por momento de modernização e expansão acelerada, tendo o desenvolvimento industrial como o motor de tais mudanças. O diagnóstico elaborado pelo autor propunha que o subdesenvolvimento de uma região, como o Nordeste, não era uma mera etapa em direção ao desenvolvimento, não sendo possível resolver o problema apenas pelo crescimento natural da utilização de fatores produtivos. Seria preciso muito mais que isso. Urgia, na verdade, que modificações estruturais viessem a ser empreendidas na economia regional.

A proposição de Furtado no documento citado era que os problemas estruturais da região Nordeste deveriam ser encaminhados para uma mudança em direção a uma nova trajetória de crescimento da renda *per capita*, a qual passaria a ser sustentada por um processo de industrialização da região periférica, do mesmo modo que ocorria na região mais adiantada.

A questão nordestina deixou de ser vista, paulatinamente, como um problema hidráulico, isto é, uma questão de disponibilidade hídrica, para ser o de realização de uma transformação estrutural na economia regional. Houve uma mudança vital no entendimento de como deveria ser a ação pública na região. Saiu o foco da açudagem e da provisão de água em terras privadas – ações de política predominantes desde o período do império, na última metade do século XIX – para a reestruturação das bases econômicas regionais, com o apoio decisivo à transferência de capitais privados para a industrialização no Nordeste.

À mudança na estratégia de desenvolvimento correspondia simultaneamente uma transformação institucional para assegurar a sua execução. A criação da Sudene representou esse desígnio, com alguns objetivos fundamentais: *i)* ser um braço político-institucional do governo federal na região; *ii)* planejar o desenvolvimento; e *iii)* orientar, por meio de incentivos financeiros

(Mecanismo 34/18),<sup>4</sup> a transferência de capitais produtivos das regiões mais adiantadas do país em direção ao processo de industrialização que se queria em curso no Nordeste.

Para Furtado, o país, naquele momento, carecia profundamente de planejamento governamental e de instituições adequadas a essa ação prefiguradora. No caso da questão regional, a mudança de interpretação do fenômeno das disparidades regionais dentro de um mesmo país e os objetivos de construir uma trajetória de paulatina mudança estrutural exigiam necessariamente que uma nova instituição adequada aos recentes propósitos ganhasse corpo. Sua função seria realizar o planejamento das ações federais, inclusive de coordenação dos demais órgãos federais, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) na região. Sobre a Sudene, ele afirmou que a nova instituição

pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos (Furtado, 1959, p. 18).

Embora não prevista pelo autor, a criação dessa instituição de desenvolvimento regional viria a estimular a transposição do seu modelo institucional para as demais regiões do país logo após o golpe de 1964. Foram criadas nos governos militares a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966, e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1967, que teriam atribuições similares de facilitar a industrialização e o financiamento de atividades agropecuárias.

Tais superintendências tiveram papel relevante na configuração de um novo modelo de planejamento do desenvolvimento regional – chamado de *industrialização incentivada* –, o qual permitiu que a indústria nacional, com matriz no Centro-Sul, viesse a se instalar nos mercados das três regiões que eram alvo de políticas regionais explícitas. O modelo institucional daria frutos nas décadas de 1960 e 1970 ao estimular a localização industrial, de maneira preferencial nas grandes áreas metropolitanas da Amazônia (Manaus e Belém) e do Nordeste (Salvador, Recife e Fortaleza).

Contudo, entraria em crise ao longo da década de 1980 em meio à longa depressão da economia brasileira. Nos anos 1990, as superintendências foram reformuladas e transformadas em agências de desenvolvimento com objetivos, recursos orçamentários e humanos bem mais restritos. Permanecem, desde então, enfraquecidas e, em certo sentido, disfuncionais ante as regras do federalismo e do planejamento brasileiro pós-Constituição Federal de 1988.

#### 4 O LEGADO DE FURTADO PARA A QUESTÃO REGIONAL HOJE

Passados sessenta anos desde a apresentação do documento elaborado pelo GTDN ao governo JK e da criação da Sudene, muitas transformações ocorreram na região, ora em função das prescrições e do esforço institucional então criado, ora também por conta da orientação que a economia nacional tomou quando das determinações dos governos militares, a partir de 1964.

A historiografia econômica e política brasileira, bem como os documentos de avaliação de políticas já fizeram extenso balanço sobre tais eventos, não sendo necessário aqui trazer

---

4. O (mecanismo) Sistema 34/18, que recebeu tal denominação em função do art. 34 da Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961, e do art. 18 da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, surgiu como uma das alterações aos incentivos fiscais concedidos às empresas privadas.

detalhes.<sup>5</sup> Contudo, vale ainda sublinhar inicialmente certos limites da herança imaginada por Celso Furtado. O processo de industrialização autônoma prefigurado para o Nordeste, comandado por capitais regionais capazes de atrair desde atividades de bens salário até as de bens de capital, não ocorreu como previsto.

O que de fato aconteceu foi um processo de integração da economia regional à nacional, que veio a ditar uma forma de divisão de trabalho inter-regional e resultou, sim, em ampla modernização produtiva, ainda que condicionada aos imperativos locais de aproveitamento dos mercados regionais pelas empresas da região matriz.

A industrialização incentivada na região se caracterizou, de um lado, pela implantação e pela consolidação de novos setores – como a indústria de bens intermediários (minerais metálicos e não metálicos, produtos de borracha, refino de petróleo e outros mais) – e, de outro lado, pela modernização de setores preexistentes, como a indústria têxtil e de confecções, alimentos etc.<sup>6</sup> A estrutura produtiva nordestina tornou-se mais conectada a economias mais industrializadas do país como demandadora de insumos industriais e bens de capital, ao mesmo tempo que se manteve como fornecedora de produtos agropecuários e bens de consumo não durável.

O ciclo econômico da nova estrutura produtiva da indústria incentivada passou a apresentar dinâmicas bem próximas ao ciclo da região mais industrializada. Fases de intenso crescimento econômico na região mais dinâmica provocam elevação do ritmo de crescimento no Nordeste. Na baixa do ciclo nacional, a economia regional também se ressentida e passa a apresentar baixo crescimento, ainda que em vários períodos suas taxas tenham permanecido levemente mais acentuadas que o observado no plano nacional (Guimarães Neto, 1989).

É fato que a completude do processo de integração da economia nacional, por óbvio, traria repercussões não desejadas sobre a trajetória futura do desenvolvimento nordestino – e também das regiões da Amazônia e do Centro-Oeste, que vieram a passar por crescimento similar –, cujo entendimento se mostra crucial no momento de reelaboração das estratégias governamentais para tais regiões.

Sendo um processo de industrialização regional não autônomo – isto é, como se mostra dependente das decisões de investimento empresarial realizadas na região de maior desenvolvimento –, seu crescimento passou a depender de forças externas para se efetivar. A orientação das políticas de desenvolvimento regional visando alcançar ou se aproximar dos padrões de produto *per capita* médio nacional tornou-se uma tarefa de difícil obtenção, pois passou a depender essencialmente da forma e do ritmo com que a integração produtiva comandada pela região desenvolvida (Sudeste) articula a região “problema” para crescer.

Com o propósito de organizar um balanço sobre possíveis avanços e limitações produzidos pelo esforço de industrialização, podem ser ressaltadas sobre a questão regional do Nordeste duas perspectivas analíticas para a compreensão da natureza dos resultados alcançados. Para tal, utilizarei a metáfora do “copo meio cheio ou meio vazio” para caracterizar elementos da evolução econômica regional no período em consideração.

---

5. Guimarães Neto e Brandão (2009) e Diniz (2009) fizeram excelentes apontamentos sobre a importância de Furtado como fundador do moderno debate regional brasileiro em publicação comemorativa dos cinquenta anos do livro *Formação Econômica do Brasil* dez anos atrás, em 2009. De resto, todos os demais artigos prestam enorme contribuição ao entendimento dessa obra fundamental.

6. Ver, entre outros, os estudos de Magalhães (1983) e Guimarães Neto (1989).

*O copo meio cheio.* A economia nordestina transformou-se de tal maneira a partir da década de 1960, e paulatinamente superou sua dupla característica de ser estagnada e apresentar baixo ritmo de crescimento. As mudanças estruturais ocorridas – ainda que, sob determinadas perspectivas, sejam consideradas insuficientes – contribuíram para que a região passasse a apresentar, de modo sustentado no tempo, taxas de crescimento econômico positivas e elevadas, deixando para trás seu passado de estagnação. Vejamos alguns números: entre 1960 e 2015, as taxas médias de expansão do Nordeste se mantiveram levemente acima das taxas do Brasil como um todo para o produto interno bruto (PIB) total, de 4,13% e 4,09% ao ano (a.a.), e para o PIB per capita, de 2,38% e 2,18% a.a., respectivamente. Ou seja, no longo prazo pós-1960, a economia regional apresentou capacidade de acompanhar – e até mesmo ultrapassar em alguns períodos – o elevado crescimento econômico pelo qual passava o país. Veja-se o seguinte.

- Anos 1960-1980: a força do crescimento da economia regional não esteve descolada dos próprios ciclos econômicos nacionais. No período inicial de execução das políticas de incentivos fiscais regionais, entre 1960 e 1980 – contemporâneo da aceleração da industrialização nas regiões Sudeste e Sul –, a região Nordeste apresentou um crescimento econômico muito elevado, mas ainda abaixo da média nacional: para o PIB total, as taxas anuais para o Nordeste e o Brasil foram, respectivamente, de 6,03% e 7,03%, com o PIB *per capita* se expandindo ao ritmo de 3,77% e 4,55%.
- Anos 1980-2000: após a década de 1980, com a crise econômica nacional, as taxas refluem, e a economia do Nordeste passa a apresentar um crescimento acima da média nacional. Nesse período, o PIB total do Nordeste e do Brasil cresceu a taxas de 2,32% e 0,25%, e o PIB *per capita*, a taxas de 0,79% e 0,25%, respectivamente.
- Anos 2000-2015: mais recentemente, a região Nordeste mostrou, de novo, que pode continuar a crescer acima das médias nacionais. As taxas anuais do PIB total para Nordeste e Brasil foram, respectivamente, de 3,47% e 2,6%, e as do PIB *per capita*, de 2,37% e 1,65%.

*O copo meio vazio.* A renda, ou produto per capita regional, mantém-se em 2015 no patamar de 50% do valor nacional, cifra equivalente à observada em 1960 por Furtado, mesmo considerando o ritmo mais intenso de crescimento econômico regional. O pouco êxito na redução da distância entre a periferia e o centro quanto ao PIB per capita é evidente e constitui tarefa a ser ainda superada pelas novas gerações de elaboradores de políticas públicas, entre eles os economistas.

Para se entender as razões para a persistência desse *gap* de renda/produto *per capita*, as seguintes considerações devem ser observadas.

- *O problema da escala técnica e de densidade de capital na estrutura produtiva ou a escala da firma ou setor.* A estrutura produtiva incentivada a se instalar no Nordeste cristalizou papéis específicos para a indústria ali instalada: *i)* o de produtora de bens de consumo leve e intermediários, com baixa intensidade tecnológica e relativa redução na dimensão de capital investido, enquanto na região mais desenvolvida foram implantadas as indústrias de bens de capital e de consumo, e intermediários tecnologicamente mais desenvolvidos; *ii)* o de absorvedora no seu mercado regional de produtos produzidos por filiais de empresas sediadas no Sudeste-Sul. Desse modo, seu raio de atuação ficou restrito à dimensão regional, e sua escala de produção encontra-se permanentemente limitada. Não pode vender para as demais regiões nem para o exterior, pois cabe à matriz, com maior escala produtiva, realizar essas tarefas; e *iii)* o problema da limitação da renda salarial. A industrialização incentivada

sempre contou, como elemento adicional de estímulo à localização, com o diferencial de baixos salários oferecidos pela região. Estudos recentes continuam a evidenciar a manutenção de elevados diferenciais de salários entre os mesmos ramos de atividades no Nordeste e no resto do país, o que constitui fator limitante para o mercado de consumo regional, principalmente nos possíveis efeitos multiplicadores sobre a economia formal e até informal regional.

- *As limitações do nível de infraestrutura em geral.* A região Nordeste, ainda nas décadas recentes, continua a apresentar *deficit* de oferta de infraestrutura em geral relativamente aos avanços na região Sudeste. Dadas as características de indivisibilidade e longa maturação do investimento, a capacidade regional de financiamento desse tipo de bem público evidencia-se mais restrita na região mais pobre. Quanto menor a oferta relativa de infraestrutura, menor o incentivo para a atração de investimentos privados.

Tais fatores aqui comentados podem ser vistos como orientadores para a busca de explicações para alguns dos insucessos do modelo de desenvolvimento regional – a restrição da escala do mercado regional, a limitação representada pelo reduzido tamanho da massa salarial e os *deficit* de infraestrutura –, pois confluem para que a renda *per capita* se encontre permanentemente atrasada quando comparada a estruturas produtivas regionais mais intensivas em capital e com níveis de salários mais elevados.

## 5 DESAFIOS PARA A POLÍTICA REGIONAL NO TEMPO PRESENTE

Evidências recentes estão confirmando que a estratégia nacional de desenvolvimento lastreada na expansão industrial, prevalecente nas décadas de 1930-1980, chegou à exaustão. Desde a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro dos anos 1980, os elementos de impulsão da indústria como motor do crescimento econômico encontram-se enfraquecidos. O novo contexto vem se caracterizando por desindustrialização precoce e expansão das atividades ligadas a recursos naturais na estrutura produtiva nacional das últimas duas décadas. As políticas regionais de estímulo à industrialização perdem força e trazem preocupações quanto à trajetória futura das disparidades regionais no Brasil.

### 5.1 Desindustrialização e regressão produtiva

A participação do setor industrial no PIB nacional tem sido declinante nas últimas duas décadas e, em particular, a parcela relativa do valor adicionado bruto (VAB) da indústria de transformação atingiu o patamar de 12,0% do VAB total em 2014. Em 1995, essa mesma proporção foi de 18,6% do VAB nacional. Sem dúvida, parte do debate econômico voltou-se para o tema da desindustrialização e da paulatina transformação da economia brasileira de volta para a especialização em produtos primários.

Na atual conjuntura, as teses que sugerem manter a ênfase em mudanças estruturais nas regiões a partir da indústria se enfraqueceram consideravelmente. Observa-se que vertentes de economistas alinhadas a posições mais liberais têm advogado que o processo de desindustrialização em curso deve ser visto como uma trajetória normal, o que se verifica já há algum tempo nas economias mais desenvolvidas da Europa, do Japão e da América do Norte. Nessa interpretação do desenvolvimento econômico, seria chegado o momento, para países de renda média como o Brasil, de centrar foco em atividades de serviços sofisticados e ligados aos mercados internacionais (*serviços tradeables*).

Em outro posicionamento estão os estudiosos que ainda creem que o motor do dinamismo econômico reside no desenvolvimento da atividade industrial. Sendo este um setor produtivo caracterizado pela existência de poderosas economias de escala, a produtividade



e a rentabilidade das atividades industriais tendem a ser mais elevadas que no restante da economia. Nessa visão, as inter-relações setoriais para frente e para trás produzidas por esse setor revelam-se ainda mais robustas que as existentes na chamada “economia de serviços”.

No caso brasileiro, a política regional pensada por Furtado também teve como centro de sua estratégia a industrialização associada à modernização das condições gerais da agropecuária nordestina. Os esforços de industrialização e modernização da economia regional se coadunavam com as reflexões que se faziam nas escolas da chamada economia do desenvolvimento, e se nutriam de formulações de autores como Kuznets, Kaldor e Hirschmann. Nos tempos atuais, em que o país mostra sinais de desindustrialização precoce e indesejada, a política regional precisará necessariamente reavaliar a forma e a intensidade com que se dedica a criar condições para a mudança estrutural via aplicação de recursos na indústria.

Na contramão do processo de redução do tamanho e relevância da indústria na estrutura produtiva nacional, é fato, entretanto, que a desconcentração territorial da atividade industrial continua a ocorrer na escala nacional. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por exemplo, ampliaram substancialmente sua participação no valor da transformação industrial (VTI) da indústria de transformação nacional entre 1996 e 2015, mesmo em meio a um contexto de perda do dinamismo da indústria.

Na região Norte, a indústria de transformação passou de 3,4% do total nacional do VTI setorial em 1996 para 4,6% em 2015. A região Nordeste teve evolução mais satisfatória, passando de 8,2% em 1996 para 10,9% em 2015. E, por fim, a região Centro-Oeste aumentou sua participação de 2,6% para 6,1% entre, respectivamente, 1996 e 2015.<sup>7</sup>

A política regional brasileira, sem dúvida, vem contribuindo, embora não exclusivamente, para que atividades industriais continuem se instalando em regiões de menor desenvolvimento econômico. Alguns passos adicionais poderiam ser dados no sentido do aumento da eficácia dos recursos disponibilizados. Esses passos têm a ver com a ampliação do índice de densidade produtiva (IDP), que é o mesmo que buscar incrementos de produtividade setorial.

O IDP é entendido como a razão entre o VTI – a parcela da produção efetivamente realizada dentro do processo de produção – e o valor bruto da produção industrial (VBPI), que inclui a importação de insumos e equipamentos necessários para a realização da produção. Sua expressão é dada por  $IDP = VTI/VBPI$ , quanto maior a parcela do VTI no VBPI, maior será a densidade produtiva existente numa dada indústria.

A situação atual do IDP para a indústria de transformação brasileira tem trajetória de perda de densidade com os valores atingindo 46,2% em 1996 e 41,0% em 2015. A situação nas regiões alvo da política regional explícita para 1996 e 2015, respectivamente, é a seguinte: Norte – 44,9% e 37,8%; Nordeste – 45,3% e 42,5%; Centro-Oeste – 36,5% e 35,5%. Nas duas outras regiões mais industrializadas, o quadro em 1996 e 2015 é similar: Sudeste – 47,7% e 41,9%; Sul – 43,7% e 40,5%.<sup>8</sup>

Esses dados remetem à ideia de que há forças que atuam sobre a indústria de transformação no território nacional, contribuindo para o surgimento de um vetor de perda da densidade produtiva pela ampliação da parcela da produção gerada fora do sistema econômico nacional, uma vez que a queda do IDP é generalizada em todas as regiões. A política regional, nesse contexto perverso, poderia contribuir, adicionalmente, por meio de foco especial de seus

7. Conforme Monteiro Neto e Silva (2018, p. 44-45).

8. Conforme Monteiro Neto, Silva e Severian (2019).

instrumentos, para incentivar uma trajetória produtiva alternativa capaz de operar maior geração interna de valor.

## 5.2 Reorientação no uso dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs)

Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, a garantia de recursos, na forma de FCFs das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), para o suporte ao desenvolvimento produtivo guardou o espírito das políticas furtadianas. Desde sua criação e implementação, esses FCFs passaram a se constituir em principais mecanismos de financiamento de atividades produtivas nas regiões de aplicação.

São recursos que apresentam uma trajetória crescente no tempo e estão constituindo importante fundo de poupança pública para o financiamento do investimento empresarial nas três regiões. A utilização dos FCFs, contudo, encontra-se por lei limitada a empréstimos ao setor privado, não podendo, desse modo, financiar o setor público na realização de obras de infraestrutura sem as quais o capital privado não terá incentivos a se apropriar.

### 5.2.1 Infraestruturas

A deficiência na dotação de infraestrutura em regiões de baixo desenvolvimento, como é o caso do Nordeste, tem sido uma restrição importante para estímulo à localização de empreendimentos privados. Se na década de 1970 e até meados de 1980 o governo federal pôde realizar vultosos investimentos infraestruturais em energia, portos, aeroportos e rodovias, nas décadas seguintes os mecanismos de financiamento não conseguiram ser ativados a contento.

Sabe-se que o gasto em investimento público governamental pode ser distribuído em uma carteira diversa de tipologias de gasto, como em obras de hospitais, escolas, creches etc. – isto é, no atendimento de infraestruturas sociais – e até mesmo em obras relacionadas a melhorias das condições para os empreendimentos produtivos, como portos, aeroportos, estradas etc. No período pós-2000, não somente o investimento público em geral do governo federal foi reduzido, mas também o dos governos estaduais nessa região e nas demais áreas que eram alvo de políticas regionais explícitas.

No primeiro caso, o investimento federal, estimativas para 2001, 2005, 2010 e 2013 apontam o seguinte para a relação investimento/PIB regional do Nordeste: 2,5%, 1,9%, 1,5% e 1,5%, respectivamente. O gasto federal em investimento reduz-se ao longo do período investigado e parece permanecer no patamar de 1,5% nos últimos anos.

A capacidade de investimento dos governos estaduais não apenas é baixa como tem sido estruturalmente limitada nas últimas duas décadas. Em 2000, a proporção do investimento público estadual de todos os nove estados da região Nordeste relativamente ao PIB regional foi de 1,7%. Em 2005, houve redução de seu nível para 1,2% do PIB regional. Em 2010, apresentou aumento para 2,0%, ano de aceleração do crescimento da economia brasileira. Entretanto, em 2013, voltou para o patamar de 1,7%. Em 2015, a proporção do investimento estadual caiu para a baixa cifra de 1,0% do PIB regional.<sup>9</sup>

Em conjunto, o investimento público total das duas esferas governamentais no Nordeste – federal e estaduais – representou a fração de 4,2% do PIB regional em 2000. Nos anos seguintes, o nível se estabeleceu em 3,1% em 2005, 3,5% em 2010 e 4,6% em

9. Estimativas do investimento público federal elaboradas por Nelson Zackseski da Dirur/Ipea e estimativas do investimento público estadual obtidas pelo autor com base em dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia.

2013. Embora não tenha sido possível obter as estimativas para anos posteriores a 2013, dada a crise econômica nacional a partir de 2014 até o presente momento, a tendência é de queda de mais ou menos 50% do nível estabelecido até então, dada a severidade do colapso fiscal que se abateu sobre as contas públicas no país.

Aceitando-se, de modo otimista, a hipótese de que parcela do investimento público (federal e estadual) destinada a obras de infraestrutura ligadas à atividade produtiva deve se limitar, no máximo, a 50% do gasto público total nos anos presentes (2000-2013), isso significaria um nível de despesa pública em torno de 1,5% ou, no máximo, 2,5% do PIB regional como apoio à melhoria e/ou ampliação da dotação regional de infraestrutura em geral, e que uma parcela dessa razão (variando entre 1,0% e 1,5% do PIB regional) se destinaria no anos pós-crise, isto é, pós-2013, às infraestruturas relacionadas ao capital produtivo.

Depreende-se, assim, que o esforço de gasto público em infraestrutura tem sido uma fração reduzida de recursos em uma modalidade em que a região apresenta *deficit* bem considerável. Cabe, nesse contexto, uma oportunidade para um papel mais ativo da política regional no sentido de reorientar seus instrumentos mais relevantes, os FCFs, a fim de atender parte do financiamento de projetos de infraestrutura ora privados, ora públicos, ora, ainda, na forma de parcerias público-privadas, e até mesmo consórcios públicos estaduais e municipais.

#### 5.2.2 Atividades industriais

O setor industrial não tem se apresentado como o principal demandador de recursos da política regional. Essa afirmação deve ser observada com mais atenção que a comumente dada. Tem sido frequente associar como alvo preferencial da recepção de recursos dos FCFs as atividades industriais e, desse modo, imputar possíveis fracassos ou ineficiência da aplicação dos recursos à indústria.

Entretanto, os dados observados para o período de vinte anos entre 1995 e 2015 mostram que a indústria não foi o setor que mais captou recursos dos FCFs, e até mesmo tem ficado apenas no patamar de 20% do total da demanda por financiamento.

Para um total acumulado de recursos mobilizados entre os três fundos (FNO, FNE e FCO) no período citado no valor de R\$ 272,6 bilhões (valores reais de 2015), as *atividades agropecuárias* demandaram 46,9% do total; o setor de *comércio e serviços* ficou com 25,2% no mesmo período; a *indústria* obteve 19,8% do total; e atividades de *infraestrutura* (construção civil, energia e serviços de utilidade pública) totalizaram 8,1%.

Essas informações, obtidas a partir de dados brutos enviados pelos bancos públicos gestores dos FCFs, apontam um quadro em que a aplicação dos recursos tem se orientado mais para setores produtivos cujas relações intersetoriais (capacidade de estímulos para frente e para trás) bem como a produtividade técnica são menores que na indústria.<sup>10</sup>

---

10. Uma literatura considerável sobre os efeitos multiplicadores intersetoriais aponta os setores de indústria como os que mais dinamizam a economia. Estudo recente de Marconi, Rocha e Magacho (2016), utilizando a metodologia de insumo-produto, revela que os setores de petróleo e produtos químicos se mostraram aqueles com maior capacidade de indução sobre encadeamentos em outros setores da economia brasileira. Em outra ponta, com menor poder de indução, estão os setores de *commodities* agrícolas, serviços modernos, serviços empresariais e serviços de utilidades públicas. Para os autores desse estudo, estratégias de crescimento baseadas em *commodities* agrícolas e/ou serviços modernos apresentariam baixo poder de indução setorial. O crescimento econômico advindo desse tipo de impulso tende a ser restrito e de baixo fôlego. Contudo, a dinâmica tende a ser mais robusta quando setores industriais e, particularmente, as atividades de refino e processamento de petróleo são motor de propulsão do crescimento.

Desse modo, se, de um lado, o perfil de aplicação dos FCFs cristalizado no período 1995-2015 contribuiu para a diversificação produtiva, de outro, não tem estrategicamente buscado fortalecer os efeitos dinâmicos superiores que as atividades industriais operam sobre diversos ramos da cadeia produtiva a ele associados, inclusive sobre as atividades agropecuárias e os chamados serviços produtivos.

## 6 CONCLUSÕES: HERANÇA E FORTUNA

O entendimento das formas estruturais que comandam a economia brasileira sempre foi o ponto central do empreendimento intelectual de Furtado. No seu livro *Formação Econômica do Brasil*, essa orientação teórica ganhou relevo e descortinou características essenciais dos processos de expansão e crise dos vários complexos agroexportadores desde o período colonial até o início da República – portanto, desde a etapa de trabalho escravo compulsório até a transição para o trabalho assalariado. Também trouxe à superfície os entraves provocados por estruturas de propriedade da terra e dos meios de produção altamente concentradas em poucos produtores, e esclareceu como a existência da mão de obra escrava se transformava em impossibilidades para a expansão de mercados internos nas economias regionais.

De sua experiência sobre o papel das economias regionais na estruturação de uma economia nacional com fracas articulações inter-regionais e intersetoriais, foi possível uma reflexão apurada e ao mesmo tempo original para o seu tempo. Tal reflexão propunha que as disparidades de desenvolvimento entre regiões de um mesmo país também deveriam ser atacadas por uma estratégia de alteração na estrutura produtiva regional, valendo-se para tal do impulso industrializante.

Sem dúvida, esse padrão de atuação da política regional com ênfase em estímulo e consolidação de um processo de industrialização para o caso do Nordeste brasileiro transformou-se em um marco de orientação governamental e foi emulado para a Amazônia e o Centro-Oeste. A despeito das insuficiências notadas em avaliações recentes sobre o sentido e os resultados da modernização industrial nessas regiões, as estruturas produtivas regionais modificadas pela política ganharam impulso e permitiram que as regiões se atrelassem ao ritmo de crescimento da economia nacional.

Para além de seu papel como intelectual e pensador, Celso Furtado fez parte de um grupo de intelectuais e profissionais do serviço público que, em meados do século XX, deu enorme contribuição ao desenho institucional que configurou o Brasil moderno. Sua atividade intelectual sempre esteve marcada pela ideia da singularidade da formação nacional e da possibilidade de o país trilhar um caminho próprio no concerto das nações desenvolvidas. Não por outra razão que em momento crucial da vida nacional, na década de 1950, um esforço de aprimoramento institucional guiou as formulações de estratégias de desenvolvimento.

De fato, entre as décadas de 1950 e 1960, importantes instituições públicas foram criadas para implementar estratégias de desenvolvimento – entre elas, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Central do Brasil (BCB), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Sudene e tantas outras. Furtado esteve próximo ou foi, ele próprio, proponente de algumas dessas experiências, em particular de um novo arranjo institucional para a atuação federal na política regional, com a criação da Sudene à frente. Nesse sentido, ele deixou um grande legado institucional para a nação – a Sudene e sua história de planejamento do desenvolvimento regional.

Passadas tantas décadas, a reflexão sugerida aqui é que o legado deve inspirar as gerações atuais e futuras à ideia de que o desenvolvimento de uma nação e de uma região não é uma fatalidade dada pelo mercado, isto é, determinada por condições exógenas internacionais. Existe, pelo contrário, um grande espaço para que as nações reelaborem suas estruturas econômicas, políticas e institucionais em busca de novas trajetórias para seu desenvolvimento inclusivo e sustentado.

A preocupação com o modelo de desenvolvimento centrado na dinâmica externa – característica “genética” da economia colonial brasileira que voltou à ativa nas décadas recentes por meio da orientação para a produção de *commodities* exportáveis – retornou ao rol dos problemas nacionais. O país se encontra em uma transição produtiva em direção à desindustrialização, especialização em atividades intensivas em recursos naturais e mão de obra de baixa remuneração, preso em uma armadilha de baixa ou média renda *per capita*.

De maneira atualizada, a economia brasileira parece retornar para padrões produtivos sem capacidade endógena de crescimento, tal como no período que se estendeu da época colonial até os anos 1930. O mercado interno nacional, nesse contexto adverso, tende a permanecer limitado; estímulos da demanda externa sobre produtos locais apresentam fraca reverberação intersetorial e inter-regionalmente.

As lições de pensadores como Celso Furtado sobre as fontes do crescimento econômico a longo prazo, bem como suas proposições de arranjos institucionais adequados às necessidades de cada momento, para a implementação de políticas tornam-se tanto mais necessárias quanto mais a sociedade brasileira fracassa ao incorrer em estratégias repressoras das escolhas coletivas e democráticas.

## REFERÊNCIAS

- DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *In*: FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Edição comemorativa dos 50 anos de publicação: 1959-2009. São Paulo: Atlas. 2009.
- FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: MEC; ISEB, 1959.
- \_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. 22. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.
- GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do Nordeste**: da articulação comercial à integração produtiva. Recife: Massangana; Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- GUIMARÃES NETO, L.; BRANDÃO, C. A. A “Formação econômica do Brasil” e a questão regional. *In*: FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Edição comemorativa dos 50 anos de publicação: 1959-2009. São Paulo: Atlas. 2009.
- MAGALHÃES, A. R. **Industrialização e desenvolvimento regional**: a nova indústria do Nordeste. Brasília: Ipea; Iplan, 1983.
- MARCONI, N.; ROCHA, I. L.; MAGACHO, G. R. Sectorial capabilities and productive structure: an input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 470-492, 2016.
- MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O. **Desconcentração territorial e reestruturação regressiva na indústria no Brasil**: padrões e ritmos. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2402).
- MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. **Perfil e dinâmica das desigualdades regionais no Brasil em territórios industriais relevantes**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2511).

