TEXTO PARA DISCUSSÃO

2341

O ENCONTRO ENTRE DOUGLASS NORTH E CELSO FURTADO EM 1961: VISÕES ALTERNATIVAS SOBRE A ECONOMIA NORDESTINA

Mauro Boianovsky
Leonardo Monasterio

ipea

2341
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, outubro de 2017

O Encontro Entre Douglass North e Celso Furtado em 1961: visões alternativas sobre a economia nordestina

Mauro Boianovsky[1]
Leonardo Monasterio[2]

1. Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB).
2. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; Programa de Pós-Graduação em Economia/Universidade Católica de Brasília (UCB).

Federal Government of Brazil

Ministry of Planning, Development and Management
Minister Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Institute for Applied Economic Research**

A public foundation affiliated to the Ministry of Planning, Development and Management, Ipea provides technical and institutional support to government actions – enabling the formulation of numerous public policies and programs for Brazilian development – and makes research and studies conducted by its staff available to society.

President
Ernesto Lozardo

Director of Institutional Development
Rogério Boueri Miranda

Director of Studies and Policies of the State, Institutions and Democracy
Alexandre de Ávila Gomide

Director of Macroeconomic Studies and Policies
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Director of Regional, Urban and Environmental Studies and Policies
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Director of Sectoral Studies and Policies of Innovation and Infrastructure
João Alberto De Negri

Director of Social Studies and Policies
Lenita Maria Turchi

Director of International Studies, Political and Economic Relations
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chief Press and Communications Officer
Regina Alvarez

URL: http://www.ipea.gov.br
Ombudsman: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: B25; N01..

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 A MISSÃO DE NORTH NO BRASIL 11

3 A CRÍTICA À SUDENE 16

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 24

REFERÊNCIAS 25

SINOPSE

Em junho de 1961 o economista americano Douglass North visitou o Brasil por três semanas, em missão organizada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos juntamente com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (IBRE-FGV). A missão de North era avaliar os planos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) para o Nordeste – o que envolveu encontro com Celso Furtado –, proferir palestras sobre crescimento regional e julgar a qualidade do ensino de economia no país. Este ensaio trata do "encontro" entre North e Furtado no sentido amplo do termo, ou seja, não apenas o encontro que tiveram em 20 de junho de 1961, mas também o encontro entre as suas respectivas ideias sobre como desenvolver a economia nordestina. É baseado em material inédito formado por documentos originais que se encontram na coleção "Douglass North Papers" da Duke University Library.

Palavras-chave: Douglass North; Celso Furtado; Nordeste; migração; desenvolvimento.

ABSTRACT

In June 1961 the American economist Douglass North visited Brazil for 3 weeks, for a mission organized by the US State Department and Instituto Brasileiro de Economia (IBRE-FGV). The goals of North's Brazilian mission were to evaluate Sudene's plans for the Northeast – which involved meeting Celso Furtado –, to give lectures on regional growth and assess the quality of economics courses in the country. This paper deals with the "meeting" between North and Furtado in the broad sense of the word, that is, not only the actual meeting of June 20 1961, but also the meeting of their respective ideas about how to develop the economy of the Northeast. It is based on new material formed by original documents of the "Douglass North Papers" collection held at Duke University Library.

Keywords: Douglass North; Celso Furtado; Northeast; migration; development.

1 INTRODUÇÃO

Em junho de 1961 o economista americano Douglass North visitou o Brasil por três semanas, em missão organizada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos juntamente com o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). North proferiu palestras no Rio de Janeiro (traduzidas e publicadas no mesmo ano na *Revista Brasileira de Economia*)[1] e se encontrou com técnicos do Banco do Nordeste (BNB) em Fortaleza e, especialmente, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em Recife. Esta incluiu conversa privada com Celso Furtado em 20 de junho, que North utilizou como uma das fontes para redigir, imediatamente após, seu *Memoranda* (North, 1961d) sobre o Nordeste. Detalhes da visita de North ao Brasil tornaram-se conhecidos com a recente disponibilização, na David Rubenstein Library da Duke University, dos arquivos do economista americano.[2] Mais que a narração da missão, os documentos contêm extensos comentários críticos de North aos projetos de desenvolvimento para o Nordeste propostos por Furtado na recém-criada Sudene.

A visita de North ao Brasil se deu no período entre o lançamento da proposta da "Aliança para o Progresso", em março, em Washington, por J. F. Kennedy e seu início oficial na conferência de Punta del Este em agosto de 1961. O contexto era a Guerra Fria e suas repercussões na América Latina. A agitação político-social (especialmente em Pernambuco por causa das Ligas Camponesas) e a pobreza no Nordeste brasileiro atraiam a atenção da grande imprensa americana. Assim, o acordo de cooperação financeira e técnica entre o governo Kennedy e a Sudene, alinhavado durante a visita de Furtado a Washington no início de julho daquele ano, tornou-se uma prioridade estratégica do governo Kennedy no âmbito da recém lançada "Aliança" (Furtado, 1997).

Há interessantes paralelos biográficos entre Douglass North e Celso Furtado. Ambos nasceram em 1920, lutaram na Segunda Guerra (Furtado na Europa, North no Pacífico) e publicaram em pouco espaço de tempo obras seminais sobre a história econômica de seus respectivos países (Furtado, 1959; North, 1961b). Furtado faleceu em 2004 e North

1. Ver North (1961a).

2. Agradecemos à David M. Rubenstein Library pela permissão em usar e citar material dos arquivos de Douglass North. Mauro Boianovsky agradece o apoio à pesquisa recebido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Leonardo Monasterio agradece o apoio da Capes (Processo BEX 2549/15-8). Somos gratos a Valdir Melo e Edison Benedito da Silva Filho pelos úteis comentários e correções. Todos os possíveis erros são nossos.

em 2015, tendo recebido o Prêmio Nobel de economia em 1993 por suas contribuições à história econômica quantitativa e à economia novo-institucional. A reputação de North como especialista em desenvolvimento econômico regional – que lhe rendeu na época o convite para vir ao Brasil – foi estabelecida mesmo antes do livro de 1961, em artigos influentes nos quais expôs sua tese sobre o papel das exportações no crescimento regional e na localização das atividades econômicas (North, 1955; 1959). A abordagem de North, filiada à conhecida *staples thesis*, é próxima daquela empregada por Furtado em seu tratamento dos longos ciclos econômicos de exportações em diferentes regiões brasileiras ao longo da história (Boianovsky, 2009; sobre a *staples thesis* e sua relação com o *vent-for-surplus approach*, Boianovsky, 2013, p. 78-82).[3] Entretanto, enquanto North foi professor da University of Washington (Seattle), tendo ocupado ao longo de sua vida posições na academia americana, a carreira profissional de Furtado no Brasil e no Chile (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal), entre fins dos anos 1940 e início da década de 1960, foi essencialmente de planejador econômico, não tendo ensinado em universidades brasileiras (apenas após, em Paris, durante o longo exílio político).

North veio ao Brasil como *visiting professor* em missão da Public and Business Administration Division, United States Operation Mission (USOM), a serviço da International Cooperation Administration (ICA), órgão antecessor da United States Agency for International Development (USAID). Furtado, por sua vez, tinha vasta experiência em instituições internacionais e uma visão consolidada sobre os problemas do desenvolvimento econômico. Mesmo sem ser um ministério, a Sudene, concebida e dirigida por Furtado, estava ligada diretamente à Presidência da República e contava com apoio do governo Jânio Quadros na época do encontro sob escopo. Recém-criada, a Sudene tinha um orçamento que equivalia a quase 1% do total da despesa federal prevista para 1961 (Brasil, 1960).

Além de North, outros economistas estrangeiros visitaram o Brasil e estudaram a economia nordestina nos anos 1950 e início dos anos 1960, dentre eles Hans Singer em 1953, Stefan Robock no final da década de 1950 e Albert Hirschman no início dos anos 1960. Singer, economista vinculado às Nações Unidas, produziu o primeiro levantamento econômico detalhado sobre o Nordeste, incluindo esquema interpretativo sobre a dinâmica de perdas nas trocas entre a região e o Centro-Sul do Brasil, que influenciou

3. Monasterio e Ehrl (2015) inserem as contribuições de North (1959) na história da dicotomia conceitual colônia de povoamento e colônia de exploração.

o famoso relatório de Furtado de 1959 publicado sob a égide do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959. O estudo de Singer foi traduzido, divulgado (e criticado em alguns aspectos) pelo Banco do Nordeste na época, mas só posteriormente foi publicado em parte (Singer, 1964). Robock também veio ao Brasil no contexto de cooperação entre a ONU e o BNB, o que resultou em seu livro de 1963, traduzido em 1964 para o português. O interesse de Hirschman no Nordeste se dava principalmente na ótica do processo de formulação da política econômica na América Latina, como ilustrado em seu conhecido livro de 1963, também disponível em português (Hirschman, 1965). Ao contrário desses autores, os documentos produzidos por North na sua visita ao Brasil não foram publicados. Além disso, o objetivo de North não era produzir um amplo estudo sobre o Nordeste, mas sim reagir criticamente aos planos de desenvolvimento da Sudene, tendo em vista a natureza de sua missão no Brasil e a iminência de assinatura de acordo de cooperação daquela agência com o governo americano.

Na perspectiva do IBRE, a visita de North em 1961 dava continuidade ao ciclo de palestrantes internacionais convidados por Eugenio Gudin desde fins da década de 1940, cujos seminários, proferidos no Rio de Janeiro, foram publicados na *RBE*. A longa lista inclui economistas renomados, como G. Haberler, H.W. Singer, L. Robbins, J. Viner, K. Boulding, N. Kaldor e R. Nurkse. Algumas das palestras – notavelmente as de Viner e Nurkse – foram posteriormente publicadas como livros em inglês, com grande repercussão. As quatro aulas de North (1961a), publicadas como quatro artigos ocupando número inteiro da *RBE*, nunca foram divulgadas em inglês. Enquanto as duas primeiras palestras tratam de teoria e história econômica regional com ênfase no caso americano, na linha de North (1955; 1959; 1961b), as duas últimas abordam política de planejamento econômico e a análise de custo-benefício. Não há referências explícitas ao Nordeste brasileiro, embora provavelmente North tivesse aquela região em mente ao se referir, na segunda palestra, aos impactos perversos da má distribuição de renda sobre os efeitos de encadeamento das exportações em economias subdesenvolvidas duais com baixas taxas de crescimento. Do mesmo modo, a discussão por North, na primeira aula, do processo de convergência de rendas *per capita* entre as regiões dos Estados Unidos não se aplicava ao Brasil e especialmente ao Nordeste.

Ao longo de suas palestras no Rio de Janeiro, North supõe tacitamente que o processo de desenvolvimento regional ocorre sem pressão populacional malthusiana, ou seja, a população não é excessiva em relação à oferta de recursos naturais e capital. Como North (1955; 1961b) notara, tal suposição era particularmente relevante para o caso

americano, mas, naturalmente, não era válida para todos os países e todas as regiões ao longo da história. Seu modelo de crescimento econômico regional – baseado nos efeitos das exportações sobre economias de escala, economias externas e transações com outras regiões – teria que ser adaptado para o caso de regiões com pressão populacional, como o Nordeste.[4] De fato, o ponto central dos memorandos de North sobre a economia nordestina é que a pobreza e o desemprego (oculto e aberto) na região só poderiam ser resolvidos se, numa primeira etapa, substancial movimento migratório fosse encorajado e financiado para áreas relativamente próximas, com alguma abundância de terra fértil não afetada pelo problema da seca, tais como partes do Maranhão e de Goiás. O estímulo à migração era também parte das medidas propostas por Furtado no relatório do GTDN (1959) e nos planos da Sudene (1961b). Entretanto, diferente de North, a migração não tem o papel prioritário atribuído por Furtado à industrialização como solução para o subdesenvolvimento nordestino. Como veremos, a crítica central de North a Furtado reside na rejeição pelo economista americano da tese Furtadiana – que North associa a David Ricardo – de que a débil atividade industrial no Nordeste, a despeito da maior abundância relativa de mão de obra, se deve ao custo relativo do trabalho causado pela menor produtividade agrícola comparada ao Centro-Sul do país.

Este trabalho trata do "encontro" entre North e Furtado no sentido amplo do termo, ou seja, não apenas o encontro que tiveram em 20 de junho de 1961, mas também o encontro entre as suas respectivas ideias sobre como desenvolver a economia nordestina. O material inédito utilizado consiste nos seguintes documentos originais que se encontram na coleção "Douglass North Papers" da Duke University Library:

- *Notes on my Brazilian trip* (North, 1961c): diário pessoal de viagem que cobre toda a estada no Brasil e mais dois dias em Washington, DC;
- *Memoranda* (North, 1961d): memorando destinado ao secretário de Estado dos Estados Unidos que contém comentários ao Primeiro Plano-Diretor da Sudene (preparado em maio de 1960, mas aprovado pelo Congresso apenas em dezembro de 1961), reações à conversa com Furtado e recomendações para o Nordeste, bem como orientações sobre quais universidades e cursos de economia brasileiros deveriam ser apoiados pelo governo americano;
- *Analysis of the new Sudene Five Year Plan for the Development of the Northeast* (North, 1961e): crítica geral e detalhada àquele plano (Sudene, 1961a), elaborado por Furtado para cumprir exigências da Aliança para o Progresso;

4. Ver Boianovsky (no prelo).

- *Report* (United States Operations Mission – USOM, 1961): relatório de caráter administrativo, com a descrição das atividades realizadas por North no Brasil, bem como seu diagnóstico e recomendações sobre o ensino e treinamento em economia no país.

A seção seguinte descreve a natureza e diversidade da missão de North no Brasil. A interpretação de North sobre a economia nordestina e a perspectiva de Furtado são tratadas na seção 3.

2 A MISSÃO DE NORTH NO BRASIL

Como mencionado anteriormente, a visita de North ao Brasil se enquadra nos preparativos para a viagem de Celso Furtado a Washington programada para julho de 1961, o qual buscava recursos do governo americano para o financiamento do Plano Quinquenal da Sudene. Ao que parece, North foi incumbido, em sua missão ao Brasil, de tomar conhecimento prévio da proposta de Furtado e orientar o Departamento de Estado.[5]

North passou apenas vinte exaustivos dias no Brasil. Chegou ao Rio de Janeiro, onde ficou treze noites no total, e viajou para Brasília (duas noites), Fortaleza (duas noites), Recife (uma noite) e São Paulo (uma noite). Os representantes do ICA no Rio de Janeiro não esperavam a intensidade da carga de trabalho programada (North, 1961c, p. 3). Durante sua estada, ele apresentou nada menos que nove seminários – dos quais quatro no Rio de Janeiro (os únicos publicados) e outros em Fortaleza, Recife e São Paulo – visitou as principais universidades dessas cidades e redigiu *Notes* (North, 1961c) e *Memoranda* (North, 1961d). Além disso, teve encontros com Eugênio Gudin, Octávio Bulhões e Roberto Campos, bem como reuniões com todos os especialistas que considerava que pudessem contribuir para a execução de sua missão.

No IBRE-FGV, ele participou da seleção e conversou com os candidatos apoiados pelo ICA a cursarem doutorado no exterior. Criticou o nível das habilidades em língua inglesa dos candidatos e afirmou que eles precisam menos "*fancy economics and more in the pure fundamentals of price and income theory*" (North, 1961c, p. 5). Essa postura de que os economistas brasileiros precisam mais do básico de teoria econômica do que de

5. Não foi encontrado nos arquivos digitais da USAID, agência que assumiu os arquivos da ICA, o contrato de North com esta instituição. Contudo, pelo relato de North, desde a chegada ele estava se preparando para analisar a proposta de Furtado e também para o encontro.

instrumentos de análise mais sofisticados (na época, programação linear) se mostra em outros momentos de sua viagem.

Sua visão geral sobre o IBRE é apresentada em USOM (1961, p.10-12). North afirma que o apoio ao IBRE deve ser vital para o ICA. Ainda, que nada seria mais necessário ao Brasil do que economistas bem treinados capazes de se contrapor ao que considerava a "influência perversa" da Cepal, uma posição relativamente comum no *establishment* norte-americano na época. O programa do IBRE seria o mais promissor para treinar economistas qualificados e, portanto, deveria ser fortalecido pelo ICA. Este órgão deveria trazer ao menos um economista norte-americano para ficar em contato permanente com os alunos (USOM, 1961, p.11).

Além disso, North (1961c; USOM, 1961) estava preocupado com a formação de brasileiros em programas de economia nos Estados Unidos. Ele recomenda que houvesse um esforço de recrutar talentos de outras universidades brasileiras para os cursos preparatórios no IBRE. Seria necessário também reforço no ensino de língua inglesa para superar essa limitação dos estudantes brasileiros. North aponta que os desafios que esperariam os economistas brasileiros seriam tais que o ideal era a formação de doutores e não mestres no exterior.

Depois da chegada no Rio de Janeiro, a primeira parada da missão é em Brasília. Sua visão sobre a nova capital, ainda em construção, é ambivalente. Ele se encanta e, de forma hiperbólica, afirma: "*Of all aesthetic contributions of man this is certainly the vastest and perhaps the most impressive*" (North, 1961c, p. 9). Porém, critica o excessivo controle estatal no planejamento urbano que interferiria na liberdade individual. Após retornar de Brasília ao Rio de Janeiro, North rumou ao Nordeste, com primeira escala em Fortaleza. Após visitar a parte afluente da cidade, North reportou:

> *We took a walk in the morning and saw a little of the other side of Fortaleza – the side that reflects the Northeast's problems. Down by the water-front there were groups of idle men – numbering in the hundreds – simply sitting around. There were favelas there, too. Next to the hotel was a long line of people waiting for unemployment relief* (1961c, p. 22).

Em Fortaleza, North consultou diversos técnicos, deu seminário no Banco do Nordeste e visitou a Universidade Federal do Ceará (UFC). Na primeira instituição, ele considerou a recepção hostil. Os presentes teriam insistido na importância da industrialização a despeito das ineficiências apontadas por North, tal como o alto custo da energia elétrica

e a ausência de mão de obra qualificada. Ele percebeu uma forte identidade regional e sentimento antiamericano. Já na UFC, ele se animou com o entusiasmo de todos e levou uma visão mais positiva (1961c, p.22-26), o que resultou na sua recomendação de que a universidade tivesse apoio do ICA (USOM, 1961, p. 5-8).

Em seguida, North foi para o Recife. "*Driving into the city first along a beautiful beach and then through its commercial areas it is clearly a desperately poor area – with masses of unemployed or underemployed people*" (North, 1961c, p. 27). Primeiro, apresentou para os técnicos da Sudene um seminário de uma hora sobre eficiência e industrialização que, ao seu ver, foi bem recebido. Em seguida, teve – aparentemente a sós – uma reunião com Furtado, na sala deste, que durou também cerca de uma hora (1961c, p. 29).

North apresentou suas críticas ao Plano Diretor da Sudene e ficou bastante surpreso com a reação de Furtado, o qual as aceitou sem grande oposição. O economista norte-americano entendeu que este teria mudado de opinião sobre a importância da industrialização e passado a apoiar fortemente a emigração nordestina. Essas mudanças inesperadas de posição foram tamanhas que levaram North a refletir se ele de fato tinha mudado de ideia ou teria feito isso só para agradá-lo. De qualquer forma, ao fim do evento ele percebeu o brilhantismo de Furtado e sua capacidade de entusiasmar a equipe (North, 1961c, p. 29):

> *We talked for an hour, and it was quite obvious as I probed the range of Sudene policies for the Northeast that they had either changed substantially since the preliminary report or he was putting it on for my benefit. He no longer stressed industrialization as the answer. He was now a big supporter of emigration and this was the heart of his plan (what a shift!). He no longer was going to shift out of sugar in the humid region – his more modest objective was to give sugar planters irrigation in exchange for some land and get some small plots for settlement and food production (very modest objective – although Jim thinks still unworkable). He was vague about improving Coastal shipping – although enthusiastic about a paved highway south and truck transport. Whatever are Furtado's real intentions, his discussion with me was both reasonable and thoughtful. He is obviously a bright man who inspires enthusiasm among the younger people who make up his assistants. He told me he is going to Washington, and how far this has affected his outlook is an unknown.*

O clima da Guerra Fria e da radicalização política que se avizinhava no Brasil se refletiu nas preocupações de North sobre as reais intenções de Furtado. Os termos *communist, communism* e *leftist* aparecem dezesseis vezes nas 42 páginas de North (1961c), a maioria se referindo a Furtado. North frequentemente perguntava sobre tal questão aos interlocutores, e conclui que provavelmente Furtado não era comunista e estava de fato

comprometido com o desenvolvimento da região. Mesmo assim, North (1961d, p. 10) recomenda cautela e alerta que as abruptas mudanças durante a reunião com Furtado poderiam refletir o desejo de agradar o governo americano para conseguir recursos, os quais, uma vez obtidos, seriam utilizados de acordo com seus próprios planos.[6]

Saindo do Recife, North faz uma parada para mais um seminário no Rio de Janeiro e apresenta seu Memoranda (North, 1961d) na Embaixada Americana. O documento foi encaminhado para os Estados Unidos e, na sequência, North partiu para São Paulo. A cidade e o seu ambiente empreendedor o impressionaram. Já na chegada, ele afirma (North, 1961c, p. 32): "*São Paulo is an extraordinary Latin American city. It simply doesn't belong there. It could be Chicago (only much prettier and fewer slums)*." Ele deu palestras em entidades patronais, conversou com membros da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e visitou o departamento de planejamento estadual (1961c, p. 31-34). Na USP, ouviu de Dorival Teixeira Vieira que *Formação Econômica do Brasil* (Furtado, 1959) era um "tratado marxista". Isso sugere que North sabia da existência do livro, que, aliás, fora resenhado positivamente na *American Economic Review* por Lester (1960).

De volta ao Rio de Janeiro, North desfrutou de algum lazer. Roberto Campos o conduziu em um passeio de iate pela Baía de Guanabara. North se surpreendeu com as dimensões do barco e se encantou com a paisagem carioca.[7] Após apresentar suas conclusões sobre o Nordeste e sobre os planos da Sudene para o *staff* do ICA e da Embaixada Americana, North embarcou para Washington.

Imediatamente após chegar aos Estados Unidos, North apresentou seu relatório para a equipe do ICA e para lideranças do Departamento de Estado. Lá lhe foi oferecido um cargo como responsável por rever as políticas do órgão ou como conselheiro pessoal

6. A preocupação com a posição ideológica de Furtado não era exclusividade de North. Furtado (1997) conta que seus adversários políticos brasileiros o acusavam de comunista já em 1958, ainda no tempo da Coordenação de Desenvolvimento do Nordeste, e também seria fichado nos órgãos de segurança como "uma espécie de agente da Internacional Comunista". Algum tempo depois, a USAID toca na questão em relatório restrito (USAID, 1963). A agência norte-americana aponta que Furtado é cético em relação ao mercado e que a Sudene seria classificada como "*leftist-nationalist*", mas reconhece que ele não defendia uma revolução comunista e afirmava que as reformas seriam a forma de tornar o Nordeste menos suscetível à influência marxista-leninista (USAID, 1963, p. 134-135).

7. North afirma: "I *am afraid there is nothing quite like Rio in the world. It takes time to get hold of you, but it is surely an incomparable city as far as its setting is concerned*" (North, 1961c, p. 38). Na autobiografia de Higgins (1992, p. 109), o coordenador do ICA e cicerone de North na cidade revela que o barco era, na verdade, de propriedade do presidente da Mercedes Benz do Brasil e estava com Campos em "*permanent loan*", com tripulação e combustível. O iate era o local escolhido por Campos e Higgins para entreter os visitantes internacionais.

do presidente da Bolívia Victor Paz Estenssoro. Ele rejeitou ambas propostas. Diante da insistência em aceitar um cargo no governo federal, North teria dito em tom jocoso que só aceitaria o posto de secretário de Estado e que demitiria 50% dos funcionários deste órgão e do ICA. Em geral, North mostra-se bastante incomodado com o vazio da política externa em relação à América Latina, com o caos administrativo e com os problemas da burocracia norte-americana. O relato da viagem termina com North sentado no parque diante da Casa Branca, cansado, refletindo sobre a experiência e pensando que gostaria de atravessar a rua e – é melhor usar suas próprias palavras – "*give John Fitzgerald Kennedy a good swift boot in the pants*" (North, 1961c, p. 42).

Em Julho de 1961, Furtado chegou a Washington para o encontro com o presidente Kennedy. North foi convidado a participar, mas rejeitou o convite (1961c, p. 40). De acordo com o relato de Furtado, o presidente John Kennedy se mostrou bastante receptivo à proposta e ao plano apresentados. O problema estaria nas diferenças de visão entre a Casa Branca e o Departamento de Estado (Furtado, 1997, p.179-185). Na interpretação de Furtado, o grupo ligado à presidência norte-americana desejava tornar o Nordeste um exemplo para o mundo e buscava articular um consórcio com organismos multilaterais para apoio financeiro ao *Five Year Plan* (Sudene, 1961a). Este consórcio decidiria qual entidade financiaria cada projeto específico. Já o Departamento de Estado defendia a participação norte-americana desde a elaboração dos projetos até a decisão final. Furtado considera essa visão inapropriada, uma vez que no caso do Nordeste os projetos já estariam suficientemente bem elaborados. Conforme será visto adiante, a posição de North era semelhante àquela do Departamento de Estado. Os eventos políticos no Brasil e nos Estados Unidos nos anos seguintes fizeram com que a parceria entre o governo americano e a Sudene fosse, na prática, bem mais limitada do que desejava.

North voltaria ao Brasil apenas em 1994 e, a partir daí, retornou outras vezes. No entanto, até onde se sabe, o encontro do dia 20 de junho de 1961 foi o único entre Furtado e North.

North não tinha como objetivo analisar as instituições e cultura brasileiras, mas isso transparece em alguns momentos de seu trabalho (Boianovsky, 2018, no prelo). Ele percebe que os brasileiros estariam *simply swamped* em controles, regulações e restrições. E chega a se perguntar: "*Do Brazilians like this kind of control – is Gudin the lonely apostle of individual freedom*?" (North, 1961c, p. 9). Na sua viagem a Brasília, ele conversa com

João Paulo de Almeida Magalhães e se surpreende com sua desconfiança em relação ao sistema de preços (North, 1961c, p. 12). Talvez por essas experiências, ele escreve sobre os brasileiros ao tratar de Brasília (North, 1961c, p. 9):

> *First and foremost I am overwhelmed aesthetically by it. Nobody but the Brazilians would have the imagination and creativity to turn up something like this (…) However, nobody but the Brazilians would have such an utter disregard for cost and economic efficiency.*

Entretanto, ao contrário de Gudin, North (1961c) acreditava que Brasília poderia tornar-se um polo de desenvolvimento da região Centro-Oeste. Enfim, se de um lado, North se impressionou com a criatividade dos brasileiros e a beleza do país, por outro, ele lamentou o quão pouco o sistema de preços era praticado e defendido no Brasil.

3 A CRÍTICA À SUDENE

Além das referências esparsas ao longo das notas, dois documentos do *corpus* contêm as críticas de North às propostas da Sudene. Em North (1961d), ele analisa o Plano Diretor da Sudene (1961b, em versão traduzida) e o resultado da reunião com Furtado, supondo que seriam incorporados ao Plano Quinquenal os pontos em que eles teriam concordado. Isso vale ser reiterado: North imaginou que o documento levado por Furtado ao presidente Kennedy incorporaria suas sugestões ou, ao menos, aquelas nas quais houve concordância durante a reunião. Já em North (1961e), ele analisa o *Five Year Plan* (Sudene, 1961a). Ele se decepciona ao ver que pouco foi mudado desde a reunião com Furtado e, além de fazer críticas gerais, aponta em detalhe os problemas encontrados.

Vale dizer que a frustração de North com o fato de Furtado não ter revisto substancialmente sua posição pró-industrialização é compreensível; bem como é compreensível que este tenha permanecido firme. Como se sabe, em 1961, a visão de Furtado sobre a questão nordestina já era madura. Outrossim, sua experiência anterior com especialistas estrangeiros em visita ao Nordeste pode ter sido decisiva. Ao narrar os primeiros anos da Sudene, Furtado escreveu (1997, p. 139): "Os técnicos estrangeiros necessitam de algum tempo para tomar pé no país aonde chegam pela primeira vez e quase sempre são inaptos para abordar problemas gerais". North, tendo estado menos de uma semana

na região Nordeste, talvez tenha sido visto por Furtado apenas como mais um técnico estrangeiro recém-chegado.[8]

North (1961c, p. 17) se mostra crítico já no primeiro contato com o Plano Diretor (Sudene, 1961a. Ele reconhece a inspiração da Cepal – a qual considera "insidiosa" – na proposta.[9] Ele culpa Prebisch por isso quando, na verdade, o próprio Furtado participou diretamente da elaboração dos documentos que marcaram a visão daquele organismo da ONU desde o final dos anos 1940 (Boianovsky, 2010). Ao longo dos documentos, North não demostra conhecer esse fato.

3.1 Industrialização

A maior divergência entre Furtado e North se centra na questão da industrialização no Nordeste. Na visão da Sudene, como se sabe, a industrialização seria o único caminho para a região alcançar o desenvolvimento e absorver produtivamente o excesso de força de trabalho (GTDN, 1959, p. 51). Furtado tinha uma visão bastante otimista dos requisitos disponíveis na região para a industrialização. Segundo ele, haveria na região (ou ao menos nos seus centros urbanos) energia, mercado, matérias-primas, mão de obra não especializada a custos baixo, e instituições financeiras que poderiam contribuir para o incremento da indústria do Nordeste. Obviamente, seriam necessárias as intervenções definidas no *Five Year Plan* (Sudene, 1961a), mas não havia dúvidas de que a indústria nordestina seria viável. Na opinião de Furtado, os incentivos necessários para a industrialização da região seriam uma forma de compensar os consideráveis incentivos cambiais e fiscais que recebeu tal setor no Centro-Sul do Brasil (GTDN, 1959).[10]

North não comenta especificamente o modelo de Singer-Furtado, mas considera a proposta de industrialização de Furtado inexequível. Afinal, as razões do parco desenvolvimento industrial do Nordeste seriam o tamanho do mercado regional, a baixa qualidade da mão de obra e a falta dos recursos naturais básicos para o desenvolvimento da atividade industrial (North, 1961e, p. 2). Mesmo tendo visitado São Paulo apenas

8. Em alguns momentos, Furtado se mostra descrente não só quanto às habilidades dos pesquisadores estrangeiros, mas também quanto às intenções do governo norte-americano. Ele escreve (Furtado, 1997, p. 120) que teria faltado malícia a JK. O presidente não teria entendido que os Estados Unidos não desejavam que houvesse um concorrente comercial e político na sua área de influência.
9. North seguiu crítico à Cepal em escritos posteriores (North, 1990). Ver Boianovsky (2009).
10 Ver Love (1998, capítulo 10) sobre o modelo de Singer-Furtado de "colonização interna" e trocas desiguais regionais.

depois do *tour* pelo Nordeste, ele já era bastante cético quanto à localização da indústria nesta região. Em North (1961d, p. 4-5), ele aceita que poderia haver alguma expansão da manufatura voltada para os mercados locais (têxtil), com base em energia (em Pernambuco e Bahia) e salários baratos. Cético quanto ao futuro do Nordeste, North afirma que esse crescimento não teria qualquer impacto no excesso crônico de oferta de trabalho da região e conclui "*This is not an industrial area*" (North, 1961d, p. 5).

Ainda sobre a industrialização, a posição de North choca-se com outro ponto central de Furtado. Este argumentou que o elevado preço dos alimentos nas cidades nordestinas (especialmente Recife) seria um empecilho para o desenvolvimento industrial e, para tal, seria necessário aumentar a oferta local de tais produtos para promover o abastecimento (GTDN, 1959). Tal obstáculo central à industrialização do Nordeste é discutido em detalhe por Furtado (1959) nas últimas páginas de *Formação Econômica do Brasil* e repetido na introdução ao Plano Quinquenal preparado para o encontro com Kennedy em julho de 1961. North rejeita veementemente esta ideia e a considera uma *delusion* antiga que remontaria David Ricardo. Em seu comentário sobre o Plano Quinquenal, ao qual teve acesso *após* o encontro com Furtado, North afirma:

> *Furtado suffered from a delusion which is as old as David Ricardo's first Principles. This is the view that the limiting factor in the growth of an economy is the supply of foodstuffs. This theme recurs again and again in this five-year plan. At various points the high price of food is said to be the factor that did not permit industrialization to take place, or that reduced the profits on sugar; in short, it is the high price of food that plays a critical role in having prevented regional development ... It should be emphasized that while growing more food within the region can and should be done, that this has <u>not</u> been a major deterrent to industrialization* (North, 1961e, p. 2).

O obstáculo central à industrialização, segundo North, era o reduzido tamanho do mercado de consumo nordestino, além da baixa qualificação da força de trabalho em geral. Tais pontos são tratados em detalhe na terceira palestra de North (1961a), sobre o planejamento do desenvolvimento regional, mas sem menção do Nordeste ou da questão populacional, ausente dos seus artigos na *RBE*. Além disso, North considera que faltaria uma reflexão maior nos planos da Sudene sobre a integração econômica com o restante do país. No *Five Year Plan* (Sudene, 1961a, p.13), o orçamento voltado para a rubrica de construção de estradas é a mais importante, com 40% dos recursos totais planejados, sendo que desta rubrica, a maior parte dos recursos (58%) seriam destinados a rodovias federais. Apesar do *Five Year Plan* (Sudene, 1961a) afirmar que a prioridade

seria a construção de estradas que integrassem a própria região Nordeste, é verdade que o plano destas obras as integram com o Centro Sul, a BR-4 e a BR-5.

Percebe-se aqui uma mudança na visão de North ao longo da viagem ao Brasil. North (1961d, p.5) considera que a proposta de Furtado de conectar o Nordeste ao Sudeste por rodovia tiraria da manufatura local a proteção da competição que permitia sua sobrevivência.[11] Ao invés de rodovias pavimentadas, North sugere a construção de estradas vicinais pavimentas com cascalho. Já em North (1961e, p.2), ele defende a integração com o Centro-Sul por rodovias pelo aumento do tamanho de mercado e economias de escala associadas. Essa obra promoveria os setores de exportação, barataria as importações e, além disso, promoveria a emigração da população nordestina (1961e, p.3).

3.2 População, colonização e reforma agrária

North é explícito: o problema principal do Nordeste é a superpopulação.

> *The poverty, low incomes, and large-scale unemployment and underemployment in the region reflect a condition of overpopulation in the area relative to the land, resources, and capital. The problem is increasing since the rate of growth of population (in excess of 2.5% per year) is greater than new employment opportunities. Moreover, there are no obvious ways by which the labor, land, and capital could be recombined in different types of economic activity which would resolve this problem of relative over-population* (North, 1961d, p.1).

Nesse ponto, North analisa a região Nordeste com base nos modelos de crescimento da época. Ele parece partir de um modelo de desenvolvimento com oferta de trabalho perfeitamente elástica, como o modelo de Lewis (1954). Em outros modelos em voga na época, inspirados no de Harrod-Domar, a taxa de crescimento populacional é um parâmetro que reduz a velocidade de incremento da renda *per capita*, dada a hipótese de ausência de substituição entre fatores.[12] North aplica esse raciocínio, inicialmente pensado para países, para a região Nordeste.

11. Em substituição, North propõe a construção de estradas que conectassem as capitais ao interior.
12. Daly (1968) parte de um modelo nessas bases para defender vigorosamente o controle de natalidade no Nordeste. Carvalho e Brito (2005) mostram como as questões ligadas à fecundidade foram ideologizadas no Brasil dos anos 1960 e 1970: de um lado estavam os organismos multilaterais e parte da tecnocracia nacional; de outro, os que se opunham à interferência norte-americana e ao governo militar.

Em alguns momentos, North se aproxima do malthusianismo similar ao período de crítica às *Poor Laws* na Inglaterra no século XIX. Em North (1961e, p.5), ele afirma que o plano da Sudene de melhora da oferta de água, ao reduzir a taxa de mortalidade, iria apenas piorar a situação. Em North (1961c), ele narra o encontro, já de volta a Washington, com membros do programa governamental *Food for Peace*, voltado à assistência alimentar. Ele conta que tentou convencê-los da necessidade de, antes de tudo, reduzir o crescimento populacional nordestino. E se surpreende quando eles tomaram como brincadeira seu comentário a sério que "*anything that reduces the death rate now is sheer murder*" (1961c, p. 41).[13]

Furtado não utilizava os termos de North ou dos neomalthusianos, mas também identificava o problema da superpopulação do semiárido nordestino. Percebendo o quão delicada era a questão da emigração, ele evitou termos como "superpopulação", preferindo se referir à baixa relação terra/mão de obra do semiárido.[14] Em retrospecto, Furtado (1997, p. 85) reconhece que a decisão de incluir as áreas úmidas do Maranhão na Operação Nordeste evitava um constrangimento político. Incentivar a migração para outras áreas era visto como "'abandonar' a região nordestina". Assim, ao incorporar áreas úmidas do Maranhão como parte da área da região de planejamento, Furtado não só evitava essa crítica como também abria a possibilidade de a Sudene atuar sobre as áreas de destino dos colonos. Além disso, o projeto de colonização da Sudene tinha como objetivo aumentar a oferta de alimentos, questão central para Furtado. Já havia nos anos 1950 um movimento migratório espontâneo para áreas agrícolas do Maranhão, que a Sudene tenta, sem muito sucesso, intensificar e encorajar no inicio dos anos 1960 (Cunha Junior, Simões e Debelian, 1959; Roett, 1972).

Na seção "A questão do excedente de mão de obra" (GTDN, 1959, p. 74), Furtado se mostra cético das possibilidades de o setor industrial absorver a população rural do semiárido uma vez que "já existem nos aglomerados urbanos da região importantes grupos de população semiocupada, que teriam precedência sobre os novos contingentes, caso venham a instalar-se aquelas indústrias" (GTDN, 1959, p. 94). A solução, portanto, seria a emigração para nova frente agrícola na direção das áreas úmidas do Maranhão e

13. No Plano Diretor (Sudene, 1961b, p.27-28), Furtado adota posição oposta ao enfatizar a necessidade de reduzir a mortalidade infantil. Essa seção persiste no *Five Year Plan* (Sudene, 1961a, p. 167-168), mas com menor detalhamento.
14. Aspectos históricos da migração do Nordeste para outras regiões são tratados por Furtado (1959), particularmente a migração intensa para a Amazônia ao final do século XIX, chamada "transumância".

outras regiões próximas. Ele ressalta, contudo, que a instalação desses emigrantes nordestinos nessas novas áreas não deveria reproduzir as estruturas econômicas existentes nas localizadas de destino (GTDN, 1959, p. 77). Seria necessário assim, um programa de colonização subsidiada com o objetivo último de "transferir da região semiárida algumas centenas de milhares de pessoas" (GTDN, 1959, p.85).

A emigração tem sua importância incrementada nos planos de Furtado quando se compara o GTDN (1959) e o Plano Diretor com o *Five Year Plan* (Sudene, 1961a). Não só a meta é elevada, mas esse programa ocupa lugar mais destacado, já no início do documento. De fato, a meta de emigrantes do semiárido passou dos já citados centenas de milhares para um milhão de habitantes em cinco anos no documento de 1961. Neste, o projeto de colonização do Maranhão com 25 mil famílias com apoio governamental é detalhado, inclusive com a estimativa de custos (Sudene, 1961a, p. 7). De acordo com o plano, esses núcleos atrairiam os demais até alcançar aquela meta.

North reconhece que a emigração ganhou espaço entre o GTDN (1959) e o *Five Year Plan* (Sudene, 1961a). Entretanto, ele se mostra bastante cético. Em primeiro lugar, ele aponta que a cada ano, o contingente populacional do Nordeste era acrescido de 600 mil pessoas (North, 1961d, p.9) e, portanto, as metas ainda seriam modestas *vis à vis* o tamanho do problema. Mais ainda, ele tem dúvidas quanto à capacidade da Sudene coordenar um projeto que levasse ao alcance de tal meta.[15] Por fim, North critica a crença de Furtado de que bastariam poucos núcleos de colonos no Maranhão para que a migração para a região fosse promovida (North, 1961d, p. 8).

Também em relação ao papel da reforma agrária, há discordâncias entre North e Furtado. O economista americano concorda que a estrutura de posse da terra nas áreas costeiras, de cultura da cana, é um problema, mas desconfia que a proposta da Sudene não seria capaz de gerar alterações substantivas (North, 1961d, p.1). Na visão da Sudene (GTDN, 1959, p.74 e 79; Sudene, 1961a, p. 8), alterações técnicas na produção de cana levaria a liberação de terras para a ocupação com unidades familiares voltadas à produção de alimentos para o mercado regional. O plano incentivaria a colonização de tais áreas com 50.000 famílias. North duvida da viabilidade técnica das propriedades pequenas (North, 1961d, p.6).

15. A população rural do Nordeste em 1960 era da ordem de 14,7 milhões de habitantes (IBGE, 2017).

O pessimismo de North quanto à mudança da estrutura agrária da Zona da Mata está de acordo com argumento de outra obra sua da mesma da época e com o próprio conteúdo da sua apresentação no IBRE. Em *Agriculture in regional economic growth* (North, 1959), North considera que as áreas propícias ao cultivo de produtos com elevadas economias de escala condicionariam o desenvolvimento regional. Aquelas regiões especializadas em produtos agrícolas com uma função de produção pouco sensíveis a economias de escala teriam uma estrutura fundiária mais igualitária; em sentido oposto, regiões adequadas a produtos em que a escala fosse importante tenderiam a criar estruturas mais concentradas. É provável que essa visão tenha se refletido no seu pessimismo sobre o alcance da reforma agrária no Nordeste. De modo geral, North argumentava que a diminuição do excesso de oferta de trabalho seria capaz de induzir melhorias técnicas na agricultura nordestina:

> *The broad outlines of a program for the region should be evident from the foregoing material. The essential requirement is to underwrite a vast internal migration of people from the NE to Central Brazil and every effort should be directed towards implementing this project ... There is no alternative policy which will solve the region's problems or prevent further disintegration in the social fabric of the Northeast. With a substantial reduction in population many other regional problems would solve themselves such as inefficient agricultural practices stemming from dependence on an unlimited supply of almost free labor. Rising wages would come about as a result of a shift to the left in the supply curve of labor and resultant rising per capita incomes* (North, 1961d, p. 9).

3.3 Educação básica e superior

North parece seguir a literatura de desenvolvimento econômico que estava entrando em voga na academia norte-americana. Os artigos pioneiros de Mincer (1958) e de Schultz (1960) tinham sido recém-publicados e o conceito de capital humano estava se popularizando entre os teóricos do desenvolvimento. Mesmo sem usar a expressão *human capital,* North percebe a necessidade de adotar um plano de larga escala para a educação primária, que estava ausente do GTDN (1959) e do próprio *Five Year Plan* (Sudene, 1961a).

A bem da verdade, o Plano Diretor do Nordeste contém uma seção sobre Educação de Base que – curiosamente – não foi repetida no *Five Year Plan* (Sudene, 1961a, p. 274-276). Contudo, trata-se de uma seção incipiente em que mais se discorre sobre o impacto da modernização agrícola sobre os trabalhadores da área rural do Nordeste do que propriamente um plano educacional. O plano afirma que a educação de base busca "capacitar o homem para usar as técnicas que lhe permitam melhorar, por conta própria, suas condições de vida" (Sudene, 1961a, p. 276). No entanto, apresenta só um programa-piloto, com orçamento de Cr$ 10 milhões, ou seja, 0,36% do orçamento da Sudene de 1961.

No *Five Year Plan* (Sudene, 1961a) há uma seção voltada para o ensino técnico-científico, mas a ênfase recai no desenvolvimento do ensino superior. North reconhece os méritos desse ponto, mas é cético que tais investimentos tenham retorno sem que os problemas das universidades localizadas no Nordeste fossem superados antes.[16] North (1961e) afirma que ganhos de produtividade podem advir também da qualidade dos fatores de produção e que não havia naquele plano quinquenal propostas para promover a educação básica no Nordeste. Ele aponta que isso seria uma falha do plano.

3.4 Recomendações de North e o acordo Sudene-USAID

A recomendação de North é que restariam duas alternativas extremas ao governo americano: ou não se envolver, ou se envolver profundamente, inclusive na implementação do plano. Como ele era cético de que tal proposta seria seguida, suas recomendações para um envolvimento moderado voltam-se à implantação de centros de pesquisa de agricultura tropical, pesca e relatório geológicos e de recursos hídricos do Vale do Parnaíba, entre outros programas.

Na sequência da viagem de Furtado a Washington, uma missão liderada pelo experiente embaixador Merwin Bohan chegou ao Nordeste, em novembro de 1961, para orientar a elaboração do acordo entre a USAID (criada neste mesmo mês em substituição à ICA) e a Sudene. O chamado *Northeast Agreement* ficou pronto em janeiro de 1962 e foi assinado em abril (United Nations, 1963; Rusk, 1962; Roett, 1972).

No papel, em linhas gerais, o *Northeast Agreement* ficou mais próximo da posição de Furtado do que da de North. O acordo previa ações emergenciais, de curto prazo e um programa de longo prazo. Neste, a Sudene teria papel crucial na implementação e deveriam ser seguidas as orientações gerais do Plano Quinquenal. Ou seja, no *Northeast Agreeement* o governo americano reconhecia a importância da Sudene na definição dos projetos e aceitava, mesmo que parcialmente, a sua visão sobre a região.[17]

16. North tem alguma esperança de que a Universidade Federal do Ceará poderia contribuir, com o devido apoio, para o desenvolvimento econômico do Nordeste.

17. O ceticismo em relação à efetividade do programa de migração para o Maranhão era um ponto de contato entre as visões da USAID a de North. Como já mencionado, Furtado, North e USAID concordavam que urgia reduzir os contingentes populacionais do Nordeste (ou ao menos arrefecer seu crescimento). Mas o órgão considerava que seria necessária a emigração para outras regiões, fora do Nordeste (USAID Brazil, 1963). Essa visão era inaceitável politicamente para os agentes políticos nordestinos e para a própria Sudene.

Se ainda havia concordância na visão de longo prazo de Furtado e da USAID na época, o problema estava nas ações de curto prazo. O economista paraibano criticou fortemente o assistencialismo das ações sociais pontuais do programa de curto prazo do *Northeast Agreement*. Para ele, tais ações eram apenas peças de propaganda, obras de fachada e sem muita preocupação com resultados efetivos (Furtado, 1997, p. 204-209). Além disso, as tabuletas da Aliança para o Progresso no Nordeste prejudicariam a Sudene porque atrairiam "contra si os ruidosos movimentos da opinião progressista" (Furtado, 1997, p. 206).

Esse descompasso entre a ênfase da USAID nas ações de curto prazo e a da Sudene, na dimensão de longo prazo, cresceu durante a execução do plano. Isso foi reconhecido por ambas partes (USAID Brazil, 1963, p. 108-110; Furtado, 1997, p. 203-209).[18] Mesmo assim, documento da USAID de novembro 1963 (USAID Brazil, 1963, p. 127) avaliava que, levando em conta os problemas e limitações locais, o programa da USAID no Nordeste brasileiro era um caso de sucesso.[19] O assassinato do presidente Kennedy naquele mesmo mês e o golpe de 1964 abortaram a realização dos objetivos *Northeast Agreement* nos moldes imaginados pelas partes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Infelizmente, na longa obra autobiográfica de Furtado, não há menção de seu encontro com North. Ficamos, assim, privados do outro lado dessa história. Teria ele visto North como apenas mais um economista ortodoxo, um empecilho ao seu projeto de convencimento do governo norte-americano da viabilidade da proposta de desenvolvimento do Nordeste? Como sugerido em Boianovsky (2009), Furtado (1959) provavelmente utilizara elementos do modelo de crescimento regional de North (1955) ao enfatizar o papel do algodão no crescimento americano no século XIX, quando o Brasil se defasou economicamente em relação àquele país. Além disso, North talvez tenha travado contato com o livro de Furtado ao visitar o Brasil (e, mesmo antes, lido a resenha na *AER*), embora tivesse que aguardar até 1963 para ler em versão inglesa. O encontro, no sentido amplo do termo, entre os dois economistas em 1961 mostra um ponto central de divergência,

18. Para análise crítica detalhada, ver Oliveira (1977).
19. Baer (1964) ainda era otimista sobre a estratégia de desenvolvimento da Sudene.

qual seja, os papeis da superpopulação (enfatizado por North) e do custo regional de produção de alimentos (enfatizado por Furtado) como obstáculos ao desenvolvimento do Nordeste. Tal argumento de Furtado tem tido caráter controverso na literatura econômica brasileira, como indicado pelas fortes críticas de Antônio Barros de Castro (1971) à tese furtadiana da insuficiência da produção de alimentos no Nordeste nos anos 1950 e 1960. Às críticas de Castro, se opõem os exercícios econométricos de Mendonça de Barros (1971) de que a produção agrícola nordestina cresceu a taxas elevadas, mas insuficientes para fazer face ao aumento da demanda urbana.

Vale notar que North (1961a) não se refere explicitamente ao Nordeste brasileiro em suas palestras na *RBE*. Há menções implícitas, ao afirmar, por exemplo, que ambas as economias americana e brasileira caracterizaram-se historicamente por abrangerem grandes área geográficas permeadas por desigualdades regionais. Entretanto, North provavelmente não estenderia ao Brasil seu argumento, apresentado na primeira palestra, sobre convergência regional de renda nos Estados Unidos ao longo do século XX. Além disso, a hipótese de North (1959; 1961a) – a respeito dos efeitos perversos da concentração pessoal de renda sobre os gastos em educação e os efeitos multiplicadores em economias do tipo "*plantation*" – era aplicável ao Nordeste açucareiro, embora originada na discussão da economia algodoeira do sul dos Estados Unidos.

Por outro lado, a dimensão (neo)institucional da atividade econômica, que iria dominar a abordagem de North após os anos 1970, não estava ainda presente quando de sua visita de 1961 ao Brasil, o primeiro país subdesenvolvido para o qual ele viajou (Boianovsky, 2018, no prelo). De modo geral, a missão de North no Brasil, e sua investigação sobre a economia nordestina, constitui um instigante estudo de caso sobre aspectos históricos da interação – frequentemente problemática – entre economistas brasileiros e estrangeiros no contexto do diagnóstico, financiamento e avaliação de programas de desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

BAER, W. Regional inequality and economic growth in Brazil. **Economic Development and Cultural Change**, v. 12, n. 3, p. 268-285, 1964.

BARROS, J. R. M. A experiência regional de planejamento. *In*: LAFER, B. M. (Org.) **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1971.

BOIANOVSKY, M. Furtado, North and the new economic history. **Economia**, v. 10, n. 4, p. 849-866, 2009.

_____. A view from the tropics: Celso Furtado and the theory of economic development in the 1950s. **History of Political Economy**, v. 42, n. 2, p. 221-266, 20 jun. 2010.

_____. Commodities, natural resources and growth: a study through the history of economics. *In*: YING, M.; TRAUTWEIN, H.-M. (Orgs.) **Thoughts on economic development in China**, London: Routledge, p. 56-87, 2013.

_____. Economists and their travels: the time when JFK sent Douglass North on a mission to Brazil. History of Economics Society 2017 Presidential Address. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 40, 2018, no prelo.

BRASIL. Lei nº 3.834, de 10 de dezembro de 1960. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício de 1961. 1960. Disponível em: <https://goo.gl/FoAxTr>.

CARVALHO, J. A. M.; BRITO, F. A demografia brasileira e o declínio da fecundidade no Brasil: contribuições, equívocos e silêncios. **Revista Brasileira de Estudos de População**. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 351-369, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/HNzKDv>. Acesso em: 2 mar. 2017.

CASTRO, A. B. **7 Ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1971. vol. II.

CUNHA JUNIOR, A. J.; SIMÕES, E. A.; DEBELIAN, L. **Barra do Corda**: uma experiência de colonização. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Imigração e Colonização, 1959.

DALY, H. E. O. Desenvolvimento econômico e o problema demográfico no Nordeste brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 22, n. 4, p. 38-63, 1968.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

_____. **The economic growth of Brazil**. Berkeley: University of California Press, 1963.

_____. **Obra autobiográfica de Celso Furtado**: aventuras de um economista brasileiro e a Fantasia Desfeita. Tomo II. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE . **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Recife: Sudene, 1967 [1959].

HIGGINS, B. **All the Difference**: a development economist's quest. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1992.

HIRSCHMAN, A. O. **Política Econômica na América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/QU6GhQ>.

LESTER, A. Review of Furtado. **American Economic Review**, v. 50, p. 209-210, 1960.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

LOVE, J. **A construção do terceiro mundo**: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1º ago, 1958.

MONASTERIO, L.; EHRL, P. **Colônias de povoamento *versus* colônias de exploração**: de Heeren a Acemoglu. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para discussão, n. 2119).

NORTH, D. C. Location theory and regional economic growth. **The Journal of Political Economy**, p. 243-258, 1955.

_____. Agriculture in regional economic growth. **Journal of Farm Economics**, v. 41, n. 5, p. 943-951, 1959.

_____. O crescimento econômico regional: quatro conferências do professor Douglass C. North. **Revista Brasileira de Economia**. v.15, n. 3, p. 5-72, 1961a.

_____. **Economic growth of the United States, 1790-1860**. Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall, 1961b.

_____. **Notes on my Brazilian trip**. Douglass North Papers; David M. Rubenstein Library; Duke University, 1961c.

_____. **Memoranda**. Douglass North Papers; David M. Rubenstein Library; Duke University, 1961d.

_____. **Analysis of the new Sudene Five Year Plan for the Development of the Northeast**. Douglass North Papers; David M. Rubenstein Library; Duke University, 1961e.

_____. **The rise of the western world**: a new economic history. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ROBOCK, S. H. **Desenvolvimento econômico regional**: o Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1964.

ROETT, R. **The politics of foreign aid in the Brazilian Northeast**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.

RUSK, D. **Report to the president by the interdepartmental survey group on Brazil**: Opening the Archives: Documenting U. S. - Brazil Relations, 1960s-80s. Brown University Library, 3 nov. 1962. Disponível em: <https://goo.gl/F1e7sN/>.

SCHULTZ, T. W. Capital Formation by Education. **Journal of Political Economy**, v. 68, n. 6, p. 571-583, 1º dez, 1960.

SINGER, H. W. **International development**: growth and change. New York: McGraw-Hill, 1964.

SUDENE. **Five-year plan for the development of the Brazilian Northeast**. Recife: Sudene, 1961a.

_____. **I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Sudene, 1961b.

UNITED NATIONS. Agreement between the government of the United States of America and the Government of the United States of Brazil on the cooperation of the government of the United States of America for the promotion of economic and social development in the development in the Brazilian Northeast, signed at Washington on 13 April 1962. *In*: **Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations**. New York: United Nations, v. 445, p. 227-250, 1963.

USOM − UNITED STATES OPERATIONS MISSION. **Report**. Douglass North Papers; David M. Rubenstein Library; Duke University, 1961.

USAID BRAZIL. **Special Northeast Study**. Rio de Janeiro/Recife: USAID, 25 nov. 1963. Disponível em: <https://goo.gl/5qLsZP>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Alessandra Farias da Silva (estagiária)
Ana Clara Escórcio Xavier (estagiário)
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiário)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiário)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765