

# **O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA E A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA: UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DA ANÁLISE DAS OBRAS DE RÔMULO ALMEIDA E CELSO FURTADO**

Márcia de Lima Pereira Couto<sup>1</sup>

Danilo Araújo Fernandes<sup>2</sup>

Henrique Pereira Mascarenhas<sup>3</sup>

**RESUMO:** O debate acerca do desenvolvimento econômico emerge no Brasil efetivamente a partir dos anos quarenta e neste se insere a discussão sobre as desigualdades regionais, como parte de um processo de consolidação de uma estratégia político-institucional de planejamento da atividade econômica. Nessa perspectiva, dado o processo de industrialização por substituição de importações e a política cambial adotada como suporte, apontada na literatura como desfavorável ao desenvolvimento do Nordeste, bem como a divulgação de contas regionais no início dos anos cinquenta e a forma como se enfrentava a problemática das secas, despertam a necessidade de se pensar em estratégias que fossem além das políticas assistencialistas do Estado e apontassem uma alternativa efetiva de desenvolvimento da região. Assim, tomando como base esses aspectos, o presente artigo tem como objetivo principal retomar a discussão acerca do desenvolvimento econômico da região Nordeste, enfatizando neste as principais contribuições de Celso Furtado e Rômulo de Almeida, bem como elementos de convergência e divergência entre estes. Uma reflexão geral sobre as proposições desses pensadores nordestinos levam ao entendimento de que embora discordassem em vários aspectos, ambos contribuíram de forma decisiva do ponto de vista acadêmico e, sobretudo, na formulação de políticas públicas que promoveram a criação de instituições que se voltassem para o debate de um desenvolvimento a nível nacional e regional.

**Palavras-chave:** Nordeste, desenvolvimento regional, Rômulo Almeida, Celso Furtado.

**ABSTRACT:** The discussion about the economic development in Brazil emerges effectively from the forties and this fits the discussion of regional disparities, as part of a consolidation process of a political-institutional strategy planning of economic activity. In this perspective, as the process of industrialization through import substitution and exchange rate policy adopted as support, reported in the literature as unfavorable to the development of the Northeast as well as the disclosure of regional accounts in the early fifties and the way they faced the problem droughts, arouse the need to think about strategies that were beyond the welfare policies of the state and pointed an effective alternative to development of the region. Thus, based on these aspects, this paper aims to resume the discussion on the economic development of the Northeast region, emphasizing this the main contributions of Celso Furtado and Romulo de Almeida, as well as convergence and divergence between these elements. A general reflection on the propositions of these northeastern thinkers lead to the understanding that although they disagreed in many respects, both contributed decisively from an academic point of view and especially in the formulation of public policies that promote the creation of institutions that focused on the discussion of a development at national and regional level.

**Key-words:** Northeast, regional development, Rômulo Almeida, Celso Furtado.

## **ÁREA 1: METODOLOGIA E HISTÓRICA DO PENSAMENTO ECONÔMICO**

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Economia - PPGE /UFPA. Professora da Unidade Acadêmica de Economia - UAECON (UFCG). E-mail: [marcialpbr@yahoo.com.br](mailto:marcialpbr@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, professor e pesquisador do Programa de Pós Graduação em Economia - PPGE e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA (UFPA). E-mail: [danfernandes2@hotmail.com](mailto:danfernandes2@hotmail.com).

<sup>3</sup> Mestrando do Programa de Pós Graduação em Economia - PPGE /UFPA. E-mail: [henriq.mascarenhas@gmail.com](mailto:henriq.mascarenhas@gmail.com).

## 1 – Introdução

O debate em torno da problemática das desigualdades regionais no Brasil emerge fundamentalmente a partir de uma perspectiva de crise que promove uma mudança no próprio modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, ao passar de um modelo baseado essencialmente em uma economia primário exportadora para modelo de desenvolvimento baseado em processo de industrialização por substituição de importações.

Neste sentido, é especificamente a partir dos anos 1940 e 1950 que as discussões sobre a questão regional vem à tona, sobretudo através do pensamento nacional desenvolvimentista, dado que o modelo de desenvolvimento industrial adotado em uma economia periférica, como o caso brasileiro, baseou-se em substituição de importações e era fundamentalmente concentrado no Centro-Sul do país, elemento este apontado por muitos autores pela própria dinâmica e acumulação de capital da atividade cafeeira precedente.

Tais aspectos, atrelados a política de desvalorização cambial para promoção da indústria nascente sulista fez com que as disparidades regionais se tornassem mais visíveis, dado que o Nordeste exportava essencialmente produtos primários e com a política cambial praticamente se vê obrigado a adquirir os bens industrializados do Centro-Sul, o que alguns estudiosos veem como financiamento da industrialização desta última região às custas da manutenção do relativo atraso no Nordeste.

Outro aspecto que passa a ser discutido é a questão da seca que assola historicamente a região Nordeste e a efetividade das políticas promovidas pelo Estado, ditas assistencialistas e que da forma como concebidas acabariam por ampliar as disparidades inter-regionais, gerando uma discussão acerca da necessidade de se focalizar no desenvolvimento de uma indústria voltada para as potencialidades da região.

Estas discussões e outras questões são trazidas para o debate sobretudo pelos nordestinos Rômulo Almeida e Celso Furtado, os quais, embora divergentes em vários aspectos, contribuíram de forma decisiva do ponto de vista acadêmico e, sobretudo, na formulação de políticas públicas adotadas nos anos cinquenta, através da criação de instituições que se voltassem para o debate de um desenvolvimento regional que extrapolasse a política assistencialista de Estado, como o caso do Banco do Nordeste do Brasil, idealizado por este primeiro durante sua passagem pela assessoria econômica da presidência da república e a Sudene, que surge das ideias de Furtado e dos debates promovidos por este no Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste – GTDN.

Com base nessas discussões o objetivo do presente artigo consiste em retomar o debate acerca do desenvolvimento econômico da região Nordeste, enfatizando neste as principais

contribuições de Celso Furtado e Rômulo de Almeida, bem como elementos de convergência e divergência entre estes.

Além desta introdução, o trabalho possui mais três seções, construídas da seguinte forma: a seção dois traz uma reflexão sobre a natureza do pensamento desenvolvimentista e suas conexões com a questão regional brasileira; na seção três alguns elementos gerais acerca do pensamento de Rômulo Almeida e Celso Furtado são trazidos em conexão com o debate sobre a questão regional do Nordeste; na seção quatro, por fim, são expostos pontos de convergência e divergência entre Almeida e Furtado, como forma de considerações finais do trabalho.

## **2 - O Desenvolvimentismo e a Questão Regional Brasileira: encontros e desencontros**

As décadas de 1940 e 1950 representam um período de grande relevância em termos de formação do debate acerca do desenvolvimento econômico brasileiro, tanto em nível nacional quanto regional, pois marca, entre outras coisas, a consolidação de uma estratégia político-institucional de planejamento da atividade econômica e do processo de industrialização do país que, como não poderia deixar de ser, alcança níveis e dimensões territoriais bastantes expressivas do ponto de vistas políticos, econômicos e sociais.

Tratando essa questão de forma geral, o debate mais técnico e acadêmico emerge mediante a discussão em torno de um projeto de industrialização, tendo como as linhas basilares o planejamento econômico e a participação do Estado como grande agente responsável pela condução do projeto de desenvolvimento nacional em nível mais fundamental. Surgem como principais precursores intelectuais nesse debate, de um lado, Roberto Simonsen, cujas ideias centravam-se na promoção de uma industrialização planejada, defesa dos interesses do capital nacional, ampla participação do Estado na economia e uma participação do capital estrangeiro restrita a alguns ramos; e de outro, Eugênio Gudin, o qual se destaca pela oposição às ideias de Simonsen com base em sua inclinação intelectual de cunho liberal, cujas principais ideias residiam na redução da participação do Estado na economia, estabilização da moeda, entre outros aspectos do debate político e econômico da época. (IPEA, 2010).

Ao longo dos anos 50 outros atores relevantes entram em cena, ganhando destaque as divergências entre as concepções cosmopolitas e nacionalistas (SOLA, 1998). Da ala cosmopolita as proposições de Roberto Campos se destacam com uma ênfase que recaia sobre o planejamento econômico setorial e a participação do capital privado nacional e estrangeiro como componentes de fundamental importância a serem valorizados inclusive do ponto de vista da discussão regional. E cujas proposições resultaram, em essência inclusive, no Plano de Metas do Governo de Juscelino

Kubitscheck. Já no que diz respeito à vertente de cunho nacionalista, autores como Celso Furtado e Rômulo de Almeida em geral são citados como grandes referências do período (BIELSCHOWSKY, 1996). Neste aspecto, a chamada corrente nacionalista ganha destaque em torno da ênfase sobre o papel do Estado e na estratégia de controle da participação do capital estrangeiro, o qual deveria ficar restrita a alguns setores.

Do ponto de vista dessa última vertente do debate sobre desenvolvimento, conforme Fonseca (1988), uma ênfase pode ser dada também à questão da intencionalidade nacionalista mais imediata, a qual se pode combinar uma interpretação mais ampla sobre desenvolvimento, em que se discute o papel da questão regional brasileira. Ou seja, políticas que pudessem contribuir com a diminuição das desigualdades regionais e, ao mesmo tempo, servissem enquanto instrumento capaz de criar condições estruturais favoráveis para a melhoria e ampliação da complementariedade da indústria e do nível de integração do mercado interno nacional. Uma estratégia de planejamento econômico que permitisse melhor aproveitamento de economias de escala e de fornecimento de matérias primas que pudessem induzir a canalização de investimentos e de recursos públicos também para as regiões menos dinâmicas. Desde que estas apresentassem algum nível potencial de estímulo e fortalecimento do processo de industrialização nacional.

Buscava-se com esta estratégia mais específica – de certa forma vista como complementar à lógica desenvolvimentista mais ampla – uma nova perspectiva de desenvolvimento capaz de viabilizar um aprofundamento da industrialização brasileira a partir de um modelo de planejamento que permitisse ao Brasil um crescimento econômico mais equilibrado, também do ponto de vista regional. E é nesse sentido que se pode afirmar que muito do que se pretendia nas décadas de 1940 e 1950 como questões de interesse nacional, passavam em alguma medida por um debate e controvérsia sobre o papel do planejamento do desenvolvimento econômico regional.

Cabe enfatizar que a chamada “questão regional”, em geral, ganha notoriedade nos anos 50 no Brasil, principalmente a partir do recrudescimento dos debates sobre as políticas de combate à seca e pela ameaça de fortalecimento político dos movimentos das ligas camponesas no Nordeste (COHN, 1976; CANO, 1985, 2000; BACELAR, 2000). Destaca-se também a divulgação dos primeiros dados das Contas Regionais, que indicavam no início da década um grau significativo na desigualdade no nível de renda regional no país, representando um fator político de fundamental importância para o curso do debate sobre a desigualdade regional no Brasil (CANO, 1985), o qual se intensifica e assume um papel de grande importância no cenário político nacional, sobretudo ao final do período do governo de Juscelino Kubistchek.

É importante frisar, no entanto, que, apesar de seu maior destaque durante a segunda metade da década de 50, foi mais especificamente no período logo após o final da Segunda Guerra Mundial (1945), que o tema do planejamento – e junto a ele a da necessidade de apoio à criação de planos de valorização econômica para regiões consideradas atrasadas: como o Vale do Rio São Francisco e a Amazônia – passaram a fazer parte de modo mais sistemático das preocupações e do debate governamental brasileiro (COHN, 1976).

Para D’aráujo (1992), a Constituição de 1946 é importante para a consolidação do debate sobre a questão regional brasileira, pois avança principalmente quanto a questão do planejamento e a institucionalização de instrumentos efetivos para a elaboração de estratégias de desenvolvimento regional. Estabelecendo em seu bojo o ideário da “valorização”, “desenvolvimento” e “aproveitamento das possibilidades econômicas” de regiões consideradas deprimidas. Dessa forma, o que a nova carta constitucional propõe, segundo a autora, é assegurar uma política governamental de valorização de regiões como o Vale do Rio São Francisco e a Amazônia (art. 29 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946), com o objetivo de garantir alguma forma de intervenção estratégica do Estado nacional brasileiro no sentido de atrair investimentos para regiões menos favorecidas economicamente. É nesse momento, portanto, que se inicia a defesa de um forte estímulo à criação de novos órgãos ou instâncias governamentais com um foco de atuação especificamente voltado para o planejamento, fomento e elaboração de políticas de desenvolvimento regional. Foi com a criação de órgãos como a *Comissão do Vale do Rio São Francisco (CVSF)*, a *Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF)* (ambas em 1948), e a *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)*, em 1953; que as experiências de planejamento regional se iniciam no país de forma mais sistemática neste período. Organizadas do ponto de vista de uma estratégia institucional mais ampla, e tendo um foco de atuação especificamente direcionado ao problema do desenvolvimento regional.

As próprias “políticas de combate à seca” surgem, neste contexto, a partir de iniciativas que representam um componente heurístico inovador dentro de um rol de perspectivas de debates sobre políticas de desenvolvimento econômico no país, as quais passariam, em seguida, a serem alimentadas por um diagnóstico econômico e social que indicava com maior clareza uma preocupação nacional.

Entre os órgãos ou instituições pioneiras na atuação em relação às políticas de combate à seca na região Nordeste, destacam-se o *Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS)*, criado em 1945, órgão remanescente da antiga *Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS)*, criada em 1904 e depois transformada (em 1909) na *Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS)*. O DNOCS representava, aos olhos da nova perspectiva nacional desenvolvimentista (em voga), o que de mais

atrasado poderia existir em termos de políticas de desenvolvimento regional com preocupações de longo prazo.

Segundo Cohn (1976), “as atividades destes órgãos compreendiam não só o planejamento e, nesse sentido, a continuidade das soluções hidráulicas para o problema das secas, como também a definição e instauração de medidas emergenciais, durante o período de estiagem prolongada, para empregar a população atingida” (COHN, 1976, p. 58). Entre suas atividades estavam principalmente medidas que tinham em vista amenizar temporariamente o problema da seca em períodos de forte estiagem, gerando grandes vantagens eleitorais para os seus proponentes e políticos patrocinadores. Ao mesmo tempo em que, por outro lado, não conseguia atacar de modo consistente o problema da seca em sua dimensão mais estrutural, o que alimentava, aos olhos dos desenvolvimentistas, a sensação de manutenção de um determinado jogo de relações políticas e interesses econômicos voltados para a manutenção do *status quo* e de subdesenvolvimento dessas regiões. Ou seja, um conjunto de interesses e ganhos pecuniários que se mantinham dependentes economicamente da política de combate à seca conduzida em nível federal, e que, por isso, pouco interesse tinha efetivamente em tentar resolver de modo definitivo o problema na região.

Então, somente após a constituição de 1946, mais precisamente em 1948, portanto, que iriam se juntar às antigas formas de combate à seca, (ao estilo do DNOCS), a criação de mais dois órgãos com um perfil de apoio mais abrangente em relação à forma de intervenção das políticas de combate à seca na região Nordeste do Brasil: a *Comissão do Vale do Rio São Francisco* (CVSF) e a *Companhia Hidrelétrica do São Francisco* (CHESF). Ambas as iniciativas inspiradas e impulsionadas a partir da observação da experiência de criação do *Tennessee Valley Authority* (TVA) nos EUA (DINIZ, 2009). Experiência que se tornaria uma fonte de inspiração de grande importância para várias experiências de planejamento regional em todo o mundo durante a década de 40. No caso brasileiro, as novas experiências inspiradas no caso americano tinham como substrato financeiro um percentual de 1% da receita tributária da União previstas na Constituição de 1946, e que seria especificamente direcionado com objetivo de atender a estratégia de desenvolvimento da região do Vale do Rio São Francisco.

Apesar disso, ressalta-se que um problema que surge, no entanto, é que apesar da iniciativa inovadora em termos institucionais, os novos órgãos criados pareciam continuar a ter um foco de atuação estritamente voltado para a busca de soluções de engenharia hidráulica, considerados ainda como causas dos problemas da seca na região, ou seja, exatamente da mesma forma como estava escrito nas tradicionais cartilhas que historicamente haviam orientado as ações federais de combate à seca no Nordeste (COHN, 1976).

Um aspecto problemático, neste sentido, era que enquanto o problema da seca persistisse, o que parecia dever continuar a acontecer seria a manutenção de determinados interesses que se aliavam à estratégia das políticas federais, de modo a reforçar o jogo político de grupos dominantes no poder. Formado basicamente por políticos locais que pouco interesse pareciam ter em ver resolvida de forma definitiva a questão nordestina. Ou seja, sem que se conseguisse resolver de forma definitiva o problema mais amplo do desenvolvimento regional do Nordeste. Problema esse que, por pressuposto, ia muito além das políticas de combate à seca. E essa era resposta e o desejo dos desenvolvimentistas em ascensão.

Ainda de acordo com Amélia Cohn (1976), esta situação só começaria realmente a mudar de figura, a partir da criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, instituição idealizada pelo nacionalista Rômulo Almeida, quando estava à frente da Assessoria Econômica do Governo Vargas. O BNB representava uma iniciativa que pela primeira vez trouxe em sua estratégia algo próximo ao que se poderia conceber como sendo uma política de desenvolvimento regional mais integrada e ampla. Uma política que visava de fato, a “ampliação do modo de conceber os problemas do Nordeste: de que estes não se resumiam às secas, mas à estrutura de produção da região” (COHN, 1976, p. 62).

Neste contexto, o pensamento desenvolvimentista brasileiro do início dos anos 50, e a preocupação com o processo de planejamento e estratégia de industrialização que se intensificam nesse período, representam importante elemento a ser avaliado enquanto cenário favorável à mudança do perfil de atuação institucional no que diz respeito à política regional nordestina. (BASTOS e FONSECA, 2010).

Outro aspecto que cabe mencionar é a participação importante e favorável do industrial paulista – e então Ministro da Fazenda do Governo Vargas, Horácio Lafer – representando, neste contexto, o sentido mais profundo da harmonização de interesses entre os segmentos industriais paulistas e a estratégia desenvolvimentista direcionada para a região Nordeste. Movimento que passa a ser encabeçado e estimulado, em seguida, pela atuação do próprio Celso Furtado enquanto idealizador e primeiro superintendente da SUDENE. É nesse momento que a obra de Celso Furtado se destaca, no Brasil, na medida em que o mesmo se volta para a compreensão da questão nordestina em sua íntima relação com o momento histórico pelo qual se apresentava a primeira grande crise de acumulação do modelo de substituição de importações brasileiro (TAVARES, 1976).

Fonte de grande instabilidade política e social, a questão nordestina apresenta-se como sintoma também de forte instabilidade econômica e dos desajustes estruturais que haviam limitado, ao mesmo tempo, o seu crescimento industrial equilibrado e o processo de distribuição social e regional da renda

no país. Sintoma que poderia nos servir, segundo Furtado, como álibi e foco de atuação de fundamental importância para a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento nacional. Tal estratégia deveria ser calcada, de agora em diante, em uma maior capacidade de distribuição nos níveis de crescimento econômico e da descentralização do processo de industrialização do país.

Assim, esta era uma via desenvolvimentista alternativa, encabeçada politicamente, entre outros, pelo próprio Celso Furtado e que prometia ser capaz inclusive de superar os impasses e limitações do processo de substituição de importações, tal como o mesmo havia sido gerado durante as décadas de 40 e início da década de 50 no Brasil, processo o qual era visto por Furtado como um modelo que apresentava as limitações de ter sido impulsionado de maneira espontânea (VIEIRA, 2007), e por meio de estímulos quase que exclusivos dos mecanismos e interesses próprios do mercado, os quais, por sua vez, estavam concentrados, por pressuposto, nas regiões mais dinâmicas e, ao mesmo tempo, favorecidas por economias de aglomeração.

Neste sentido, mediante a importância de melhor entendimento acerca do debate das questões regionais e do próprio desenvolvimento da região Nordeste, faz-se necessário entender de forma mais detalhada a contribuição dada por Rômulo Almeida, ainda pouco explorada na literatura, comparando a importância que este teve na política econômica nacional e regional durante o segundo Governo Vargas e de Celso Furtado, um estudioso da realidade da economia nacional e do Nordeste. Assim, as principais contribuições destes será objeto de estudo deste trabalho a partir deste ponto.

### **3. O pensamento desenvolvimentista e a questão regional nordestina: uma releitura acerca da contribuição de Rômulo Almeida e Celso Furtado**

O projeto desenvolvimentista envolveu a sociedade brasileira num intenso debate, onde a controvérsia estaria presente em todos os momentos. Rômulo Almeida e Celso Furtado seriam alguns dos servidores públicos que estariam presentes em grande parte das discussões do período do auge e crise do desenvolvimentismo no Brasil. Apesar da pouca importância atribuída a Rômulo Almeida por grande parte da literatura que reinterpretou o período (BIELSCHOWSKY, 1996; MANTEGA, 1985), novas leituras vieram a constatar seu papel de destaque na construção das principais instituições do capitalismo no país (MOTTA, 2005; BARBOSA e KOURY, 2012; BARBOSA, 2012; VALIAS NETO e COSENTINO, 2013; VALIAS NETO 2013; LIMA, 2014), como a Petrobras, o projeto embrião da Eletrobrás, o Plano de Eletrificação Nacional, a CAPES, o Banco do Nordeste (BNB) e seu Etene (que desembocariam na Sudene), a redação do projeto da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Comissão Nacional de Política Agrária e a Comissão de Bem-Estar Social, entre muitos outros, onde iria se destacar seu posicionamento a favor de uma concepção



de planejamento sistêmica e sua inclinação nacionalista. Um resumo completo da carreira profissional de Romulo Almeida transcende os objetivos do presente artigo. Todavia, vale ressaltar a existência de vários esboços de resenhas biográficas presentes nos diversos artigos sobre este servidor público, as quais podem ser encontradas nos trabalhos supracitados.

Para os fins deste estudo, cabe identificar o posicionamento técnico e ideológico de Rômulo Almeida e Celso Furtado, revisitando os textos onde estes autores deixaram marcas de sua interpretação particular da economia e da sociedade brasileira. Ao empreendermos esta tarefa, poderemos compreender de maneira mais precisa sua avaliação sobre as estratégias de enfrentamento do subdesenvolvimento regional.

Disto posto, a literatura especializada que investigou o desenvolvimentismo empreendeu uma caracterização destes autores em relação a seus pares no debate nacional. Por exemplo, Bielschowsky (1996) vincula Rômulo Almeida e Celso Furtado a categoria de desenvolvimentista nacionalista, Sola (1998) o atribui a ala nacionalista, em oposição àqueles que denominam cosmopolitas. Percebe-se que o núcleo das abordagens convergem para uma mesma interpretação de como estes autores defendem em comum a intervenção estatal como requisito ao desenvolvimento nacional através da industrialização, ressaltando o seu caráter nacionalista em relação ao grau de influência do estado e o papel do capital estrangeiro. Soma-se a isto a relevância do planejamento como instrumento meio para efetivar tal desenvolvimento, aspecto no qual Rômulo Almeida e Celso Furtado adquiriram ampla experiência em sua trajetória de homem público.

### **3.1 – As contribuições de Rômulo Almeida**

Rômulo Almeida nasceu em Salvador e embora tenha se formado em Direito pela Faculdade de Direito de Salvador em 1933, desde muito jovem já demonstrava amplo interesse em assuntos e estatísticas econômicas. Em 1940 foi convidado a assumir a secretaria geral do IBGE no Estado do Acre, passando a ocupar outras funções neste órgão, chegando a assumir a direção do Departamento de estatísticas. Durante o período em que permanece no Estado e mediante a experiência que adquiriu, Rômulo começa a escrever artigos, demonstrando interesse pela discussão acerca do desenvolvimento regional, ao retratar a importância da borracha e outras atividades extrativas para a economia do Acre e, posteriormente publicando ensaios sobre a região amazônica.

Após essa experiência, Rômulo Almeida se muda para o Rio de Janeiro e passa a atuar com consultoria e assume cargo de professor substituto na Faculdade de Ciências Econômicas e Administração e atuou ainda na assessoria econômica do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Em 1945 se submeteu a concurso público no DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público e através da experiência que adquiriu enquanto técnico e muito embora tenha se declarado outrora contrário as proposições de Getúlio Vargas, em 1950 no segundo mandato, este último o convida a assumir o cargo de oficial do Gabinete Civil da Presidência da República e concomitantemente formar e presidir a Assessoria Econômica da Presidência da República, a qual além de participar nas discussões envolvendo a Missão Abbink<sup>4</sup> também participava efetivamente da política de desenvolvimento do país. (VALIAS NETO, 2013).

Para entender a importância de Rômulo Almeida nesse contexto, faz-se necessário explicitar a relevância da assessoria econômica no contexto histórico que se vivenciava em termos de projeto nacionalista industrializante. Neste sentido, este órgão criado no segundo governo Vargas, extrapolava o papel político ao assumir como atribuições: redação dos discursos desenvolvimentistas do governo, planejamento, execução e acompanhamento de projetos infraestruturais promotores de avanços no processo de industrialização, como por exemplo criação da Petrobrás e Eletrobrás e promoção do discurso desenvolvimentista de progresso social. Uma outra importante contribuição no âmbito da assessoria econômica e deste enquanto tecnocrata foi a criação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, como forma de fomentar a pesquisa e contribuir com o processo de desenvolvimento e industrialização.

Cabe ainda destacar que Rômulo Almeida teve uma breve atuação na CNI (Confederação Nacional da Indústria) e comungava de proposições de Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, o que influenciara de maneira importante a forma de pensar acerca do processo de desenvolvimento do país via estratégia fundamental de avanço no processo de industrialização em setores estratégicos da economia, sobretudo o energético. E, para tanto, acreditava que o Estado tinha papel imprescindível, através do planejamento e promoção de reforma das estruturas sociais, ao passo que o empresário, com o apoio do Estado, poderia atuar de forma mais dinâmica na economia.

Assim, conforme Barbosa (2014, p. 224) isso diferencia a trajetória deste dentre os nacionalistas, “...pois ele atuou também a partir do setor privado, pensando o planejamento no âmbito da Confederação Nacional da Indústria (CNI), sob a influência de Roberto Simonsen; para voltar ao “setor privado” durante os tempos da Clan, sua empresa de elaboração de projetos, quando esboça o formato da integração baiana à economia brasileira.”

---

<sup>4</sup> Em 1948, o Brasil recebeu a Missão Abbink, sob coordenação de John Abbink, presidente da empresa McGraw-Hill e Octávio Gouveia de Bulhões, como coordenador do país. O relatório da Missão foi elaborado seguindo receituário liberal, pregando uma política industrial ativa para o setor privado. (Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010).

Ainda nessa linha de raciocínio, Saavedra Castro (2010, p.67) complementa:

A receptividade que teve de parte de Lodi e Simonsen, além da abertura para expor suas ideias, capilarizaram seu desejo de conciliar áreas tradicionalmente opostas, a saber, o público e o privado. Paralelo a isso, somava força a idéia do desenvolvimento, tendo como base uma sólida industrialização sedimentada a partir da convergência entre essas duas áreas.

Assim, mesmo se constatando a importância da assessoria econômica para promoção do desenvolvimento industrial daquela época e de Rômulo Almeida nesse processo, poucos trabalhos acadêmicos o fazem, destacando ainda que de forma incipiente a importância deste essencialmente em termos de sua contribuição na discussão da questão regional, ao propor a criação de um banco de fomento na região, o Banco do Nordeste do Brasil - BNB e pelo projeto de criação da Comissão de Planejamento Econômico - CPE da Bahia, criada formalmente em 1955.

Sobre a criação do Banco do Nordeste, (Pedrão, p.38) destaca que “a primeira grande iniciativa de Rômulo Almeida foi a criação do BNB - Banco do Nordeste do Brasil no início da década de 1950, como uma espécie de compensação pela instalação do BNDE, que tenderia a favorecer a concentração no Sudeste”.

De forma complementar, (Almeida, 1985 *apud* Valias Neto e Cosentino, 2013) destacava que o surgimento do Banco do Nordeste extrapolava a ideia de solução de engenharia em termos de destinação de grande volume de recursos para combate as secas, conforme ações realizadas pelo DNOCS, as quais até aquele momento não haviam solucionado a problemática da região e que portanto não era eficaz se pensar apenas na seca e no polígono das secas e que se fazia necessário pensar o Nordeste em termos econômicos, atrelando o funcionamento da economia a melhorias nas condições de vida das pessoas.

Prosseguindo com a contribuição ao debate acerca do desenvolvimento regional, já em 1951 Rômulo Almeida escrevera o documento intitulado “Planejamento do Combate às secas”, o qual foi publicado em 1953. Nesta obra o autor expõe acerca da problemática do atraso nordestino, apontando que este é obscurecido por questões políticas através da explicação conformista de que o grande problema do Nordeste se constituía nas secas que assolavam a região e argumenta que o processo de industrialização via substituição de importações ao promover uma concentração no Centro-Sul em relação ao Nordeste, também promovia a manutenção de uma dependência desta última região com o Centro, pelo fato de que a região Nordeste era de forma considerável prejudicada pela política cambial em detrimento da indústria que se desenvolvia no Centro- Sul.

De forma complementar, Valias Neto (p. 23), destaca de uma das obras<sup>5</sup> de Almeida, que: “O Nordeste pagava por isso, porque recebia pelo dólar uma quantia muito pequena e não podia importar os produtos do exterior, tinha que importar de São Paulo, então importava muito mais caro, quer dizer, vendia por muito menos e comprava por muito mais. Isso provocou um desequilíbrio.” Tal proposição, gerava como conclusão que a industrialização do Centro-Sul ocorrera em detrimento da permanência no atraso da região Nordeste.

Mediante tal constatação, o próprio Rômulo Almeida destacara anos depois que tais ideias foram retomadas nas discussões do GTDN e que contribuíram, assim como o Banco do Nordeste, para a implementação da própria Sudene, dado que este banco não detinha como função essencialmente o financiamento, mas sim um papel estratégico de promover desenvolvimento a esta região. E justifica o fato de que este não ocorria a contento porque o Nordeste intrinsecamente estava inserido em uma região cuja falta de dinamismo promovia uma convergência dos capitais para o Centro- Sul.

Com a morte de Getúlio Vargas, Rômulo Almeida se volta mais para as questões regionais do que propriamente nacionais, como fizera no período em que esteve à frente da assessoria economia e retorna a Bahia atuando, dentre diversas funções como secretário da fazenda do estado, depois elegeu-se deputado federal, participou da primeira Comissão de Planejamento Econômico do Estado e do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia e representou a Bahia na Sudene.

Outro fato que aponta a preocupação de Rômulo Almeida com a questão regional refere-se ao fato de que através da consultoria Clan S.A. criada pelo mesmo na Bahia, estabeleceu-se o projeto da criação do Pólo petroquímico de Camaçari, como uma proposta de aproveitamento das potencialidades em termos de recursos naturais da região, de maneira a se estabelecer efetivamente o mercado interno na Região Nordeste e este contribuir para o desenvolvimento do país. (VALIAS NETO e CONSENTINO, 2013).

No artigo “Planejamento Regional”, Rômulo Almeida demonstra sua preocupação com a questão da distribuição de renda nacional de maneira mais equitativa entre as regiões e aponta que o que tradicionalmente ocorre é um esforço de se concentrar espacialmente os recursos, como forma de se ter uma expansão da economia e certo desenvolvimento para posteriormente se tratar de repartir os benefícios obtidos a nível regional, mas, segundo ele, o problema é que tal processo não se traduz efetivamente na distribuição regional, pois aqueles que são constantemente beneficiados, portanto privilegiados, não admitem que ocorra o processo de desconcentração.

---

<sup>5</sup> Rômulo: voltado para o futuro, Fortaleza: BNB, 1986.

Nessa perspectiva, ele aponta a necessidade de se haver maior solidariedade para que a expansão da renda nacional possa beneficiar também populações periféricas e que colocar essas questões essencialmente nas “mãos do mercado” ou de um “sistema de preços” não promoveria modificações profundas no que diz respeito ao desenvolvimento regional. Assim, tal desconcentração, só se verificaria mediante intervenção estatal e políticas públicas que integrem o planejamento nacional ao âmbito regional, salvaguardando fundamentalmente as diversas particularidades geográficas e econômicas, tanto em termos de atividade industrial, quanto agrícola.

De forma complementar, convém destacar proposições do próprio Almeida (2001, p.10):

As condições de cada estrutura econômica, geográfica e institucional, é que definem o tipo de planejamento mais adequado em cada área e em cada momento. Porém parece-me que já se tem elementos para concluir que, ao lado de normas e critérios gerais de política regional e compensação de desequilíbrios mais chocantes, o desenvolvimento regional intensivo deve basear-se num modelo de desconcentração concentrada. Este modelo conduz a desenvolver as regiões na base de pólos e áreas metropolitanas, modelo no qual se integra o planejamento econômico-social e o espacial, embora os limites do espaço geográficos sejam, só convencionalmente fixáveis. Na prática, certamente, esse modelo será condicionado pelos limites de regiões-programa estabelecidos por condições institucionais de difícil ou desnecessária correção.

Um outro documento interessante que aponta as ideias de Rômulo Almeida posteriores ao período do auge do nacional desenvolvimentismo, consiste em uma entrevista que o mesmo concedeu ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas, em 1988, na qual se discute sua trajetória em termos políticos e econômicos a nível nacional e regional. Nesta, uma fala que merece destaque é a resposta que o mesmo dá quando questionado se o Nordeste teria solução:

...a solução é combinar uma estratégia de transformação com uma estratégia de sobrevivência. Quer dizer, na medida em que a estratégia de transformação ainda não atingir toda a área, você atuar com uma estratégia de sobrevivência. O que é a estratégia de transformação? Isso é um pensamento meu, não é? Estratégia de transformação é basicamente a descentralização do processo de acumulação capitalista. Mas que exige pioneiramente a ação do Estado. Daí, a meu ver, o furo da política industrial e da estratégia de integração competitiva, na medida em que induzem a um desarmamento do Estado brasileiro. Então, isso significa você desenvolver atividades no setor secundário, do tipo pólo petroquímico, pólo cloroquímico de Alagoas, a indústria de aço e de alumínio no Maranhão, quer dizer, indústrias de base. E, ao lado disso, todas as outras indústrias de transformação que sejam possíveis - por exemplo, dar preferência à indústria têxtil de confecção, que tem condições excelentes de localização no Nordeste. Ao lado disso, também, os investimentos na agricultura moderna, sobretudo irrigação, e nos serviços. Por que é que você bota tudo no Rio e em São Paulo, em termos de pesquisa, quando você podia descentralizar? Como outros países fizeram, como os Estados Unidos mesmo fizeram? Quer dizer, pode-se descentralizar. Se você tiver um mínimo de escala, você pode botar a Fundação Getúlio Vargas no Recife ou na Paraíba. Não tem que botar tudo no Rio e em São Paulo” (ALMEIDA, 1988, p.166-167)

Mediante o que foi abordado, pode-se constatar a contribuição e importância de Rômulo Almeida no debate acerca do desenvolvimento econômico nacional e regional e como suas ideias influenciaram as políticas econômicas adotadas. Todavia, há que se destacar o quanto é escassa a abordagem da sua contribuição na literatura da história econômica do país.

### **3.2 – As contribuições de Celso Furtado**

O entendimento acerca da questão regional sob a ótica de Celso Furtado passa necessariamente pela pontuação das questões gerais que baseiam essa discussão, sobretudo o entendimento do autor sobre o subdesenvolvimento e a industrialização no âmbito de economias periféricas.

Neste sentido, cabe ressaltar inicialmente que a corrente estruturalista e suas ideias começaram a serem difundidas no Brasil nos anos cinquenta através das discussões da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, tendo como um dos principais ícones nesse debate o paraibano Celso Furtado. Formado em Direito e Doutor em Economia pela Universidade de Paris (1948), sua tese, voltada para a economia brasileira no período colonial, serviu de base para diversos trabalhos que buscavam explicar e entender a trajetória da economia do país no contexto das discussões sobre desenvolvimento econômico capitalista.

Tal discussão no âmbito do pensamento estruturalista circundava no debate do sistema “centro-periferia”, segundo o qual os países do centro seriam aqueles que já possuíam uma industrialização avançada e os países da periferia se constituíam naqueles países cujo modelo de crescimento era voltado para “fora” e passou a se ter um “crescimento voltado para dentro”. O debate se aprofunda em torno da difusão internacional do progresso técnico e o fato deste se incorporar de maneira desigual entre “centro e periferia”, de maneira a existir um “fosso” que impediria estes últimos a atingirem a condição de desenvolvimento econômico e social alcançado pelos primeiros. (PELLEGRINO, 2003).

Desse modo, conforme a explicação tradicional para a questão, dadas as dificuldades de acesso a maior progresso técnico, os países periféricos estariam fadados, com base nas proposições das vantagens comparativas, a se especializarem e fornecerem produtos primários aos países centrais, os quais por sua vez forneceriam produtos industrializados, de maneira a se manter o sistema centro-periferia.

Entretanto, o debate promovido pela Cepal tinha como uma das ideias centrais romper com essa lógica, através da promoção da industrialização via políticas governamentais, de maneira a se modificar a estrutura produtiva e social para superar a condição de periferia e o próprio subdesenvolvimento. (BIELSCHOWSKY, 1996).

Nessa linha de pensamento, Furtado ressalta em diversas obras a problemática do subdesenvolvimento, como condição que emerge a partir da Revolução Industrial Inglesa, a qual promove alteração nas estruturas produtivas, provocando inserção de novos produtos e maior escala de produção. Neste sentido, convém ressaltar que as alterações supracitadas como fruto de um progresso técnico apresentam processo de difusão relativamente homogêneo nas diversas atividades produtivas dos países do centro e este não é um processo que ocorre nos países aos quais o autor denomina de periféricos.

Então, o subdesenvolvimento remete, na concepção de Furtado, ao fato de que em determinados países existiriam setores produtivos pré-capitalistas, cuja produção se focaliza essencialmente em produtos primários, os quais fazem uso de boa parte dos excedentes obtidos para satisfação de consumo de uma minoria pertencente a elite local, ou seja, a estrutura de demanda é pautada pelo consumo de países desenvolvidos ou centrais, sendo portanto incompatível com os segmentos de produção internos, denotando o que Furtado caracteriza como dependência cultural.

Tomando como base Almeida (2015) e Tavares (1976) relativo as proposições de Furtado, essa problemática torna-se visível quando os países atrasados tentam enveredar no desenvolvimento capitalista através de um processo de industrialização por substituição de importações, pois esse processo se dá mediante importação de tecnologia e, portanto, pautada em uma lógica capital intensiva, ao passo que esses países possuíam amplo excedente de mão de obra, o que denotaria um desequilíbrio no nível de fatores de produção, tendo em vista que realiza-se a implementação de elementos tecnológicos, que por serem produzidos pautados na realidade do centro, não possuem relação com a acumulação de capital da periferia, mais sim com o perfil de demanda de uma minoria elitizada da população, que leva a criação de um setor moderno na economia ao mesmo tempo que se tem setores atrasados, onde estes últimos não se beneficiam desse progresso técnico.

De maneira complementar, conforme Sampaio Jr. (2005) *apud* Pellegrino (2003, p. 78) destaca:

Nessa fase - de industrialização por substituição de importações - a imposição de métodos produtivos com alta densidade de capital orientados pela tecnologia dos países centrais faz com que os salários reais permaneçam próximos ao nível de subsistência, propiciando que o aumento da taxa de exploração ocorra em simultaneidade à elevação da produtividade do trabalho. A inadequação tecnológica na periferia está associada à opção por um padrão de consumo moldado no estilo de vida presente nas economias centrais. Já a existência de ampla oferta de mão-de-obra pouco qualificada caracteriza a periferia, reforçando ainda mais a problemática dos baixos salários. Com isso, a separação entre desenvolvimento das forças produtivas e socialização dos frutos do progresso técnico "resulta da presença de um processo de acumulação de capital que, por valer-se de 'tecnologia inadequada', não gera escassez relativa de trabalho e, por isso, não é capaz de absorver o excedente de mão-de-obra marginalizado no mercado de trabalho.

Assim, dada a condição em que se encontrariam as economias periféricas, bem como a relação de dependência que caracteriza as mesmas, na perspectiva de Furtado a superação da condição de subdesenvolvimento só ocorreria mediante uma alteração estrutural na produção, relacionada à políticas que visassem estimular o desenvolvimento de uma indústria diversificada e baseada em uma estrutura de planejamento estatal, de maneira a se promover mudanças também no campo das desigualdades sociais e nos hábitos locais de consumo, pois, caso contrário, ter-se-ia a continuidade de observação de saltos de crescimento, mas não a passagem para um modelo de desenvolvimento capitalista.

Desse modo, a inserção de Furtado na Cepal e tendo como elemento preponderante em termos de objeto de estudo a realidade brasileira, o mesmo focaliza seus trabalhos inerentes a ideia de subdesenvolvimento, sobretudo no final da década de 1950, para entendimento da realidade regional do Brasil e isso se dá porque é a partir desse período que há ampliação da concorrência inter-regional e a região Nordeste é afetada por uma profunda seca.

Isso ocorreria, conforme Bacelar (2000, p.74) destaca das proposições de Guimarães Neto<sup>6</sup> pelo fato de que:

As regiões eram qualitativamente muito diferenciadas até o século XIX, mas essas diferenças não apareciam. Na medida em que se vai internalizando a vida econômica, vai se fazendo essa articulação interna e uma região vai assumindo esse papel de comando, as diferenças de produtividade, por exemplo, vão ficando muito claras.

Nessa perspectiva, Furtado passa a identificar a existência de uma situação de “centro-periferia” dentro da economia brasileira, responsável por reproduzir e reforçar a condição de subdesenvolvimento do país, dado que o Centro-Sul que historicamente se constituía o centro dinâmico da economia, com o processo de industrialização por substituição de importações e as políticas que promoviam-no, tem sua economia ainda mais fortalecida, em detrimento de regiões que permanecem no relativo atraso, como o Nordeste. Desse modo, o subdesenvolvimento do país reflete e é refletido pela problemática de atraso econômico e pobreza como características predominantes nesta última região.

Tendo presidido o Grupo Misto Cepal-BNDE, estudo que serviu de base para o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek e tendo participado de outros órgãos do governo no início dos anos 50, Furtado passa um período fora do país, no qual se debruça sobre a realidade brasileira e escreve uma de suas mais importantes obras *Formação Econômica do Brasil*<sup>7</sup>, onde já apontava a necessidade

---

<sup>6</sup> GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife, Massangana, 1989.

<sup>7</sup> Obra que só foi publicada em 1959.



de uma maior intervenção estatal no processo de condução do desenvolvimento nacional via processo de industrialização e combate às desigualdades inter-regionais. (BIELSCHOWSKY, 1996).

Ao retornar ao país, Furtado faz uma análise-leitura crítica da política de industrialização brasileira vigente, apontando que a mesma embora se mostrasse adequada para o Brasil em sua totalidade era promotora de uma ampliação das desigualdades regionais, visto que, por exemplo, na perspectiva da política cambial, esta mostrava-se fundamental para efeitos de proteção da indústria do Centro-Sul que estava em processo de desenvolvimento e ampliação, mas nas palavras de Bacelar (2000), “uma verdadeira tragédia” para o Nordeste, cuja base produtora era essencialmente de bens primários e dependia fundamentalmente da importação de bens de consumo.

Nessa perspectiva, Furtado procura destacar que ao promover uma política de taxas de câmbio supervalorizadas, o Estado também contribuía para uma “deterioração nos termos de troca” entre Nordeste e Centro-Sul do país e, assim, tinha-se uma transferência de renda favorecendo esta última região, pois o Nordeste obtinha superávits comerciais com venda de produtos como açúcar, cacau, algodão, dentre outros de base primária e sofria o chamado “confisco cambial”.

Conforme explicita Berriel (2004, p. 63): “O Nordeste não tendo condições de recorrer às manufaturas importadas, tornava-se num mercado cativo para o Centro-Sul: através das compras dos produtos industrializados nacionais, transferia para lá as suas divisas”<sup>8</sup>.

Então, nesse contexto de discussão são lançadas as bases para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, através da criação do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste – GTDN<sup>9</sup>, cuja discussão acerca da problemática regional e possíveis soluções foram sintetizadas em documento elaborado por Celso Furtado, mas por questões políticas atribuído ao GTDN, intitulado “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” (GTDN, 1967).

Nas primeiras páginas desse documento, Furtado aponta que a disparidade de renda entre as regiões Nordeste e Centro-Sul constituíam o maior problema a ser enfrentado na etapa que o país vivenciava do seu desenvolvimento econômico e evidencia que atividades de maior valor agregado se concentravam essencialmente e de forma discrepante nessas últimas regiões, caracterizadas

---

<sup>8</sup> Diniz (2009, p. 238) adiciona que a indústria tradicional do Nordeste havia sido afetada pela construção da rodovia Rio-Bahia, facilitando a penetração dos bens industriais do Centro-Sul no Nordeste e devastando a indústria têxtil dessa região.

<sup>9</sup> O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) foi criado em 1956 no governo Juscelino Kubitschek e passou a ser dirigido por Celso Furtado a partir de 1958, o qual realizou diversos estudos, dos quais se destacou “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, elaborado por Celso Furtado, mas tendo sua autoria omitida a princípio.

essencialmente por deterem maior nível de concentração de capital e pelas vantagens obtidas pela política cambial, conforme já explicitado.

Outro aspecto que explicitaria a diferença de renda residiria na questão da produtividade, consideravelmente inferior no Nordeste, bem como sua baixa renda, explicitada principalmente na agricultura pela pobreza relativa de recursos naturais.

Uma questão que também merece destaque no documento do GTDN é a problemática das secas, a qual para Celso Furtado não se constituía no problema fundamental que assolava a região Nordeste e que, portanto, era preciso ir além dessa questão para proposição de políticas adequadas àquela realidade, pois este ao caracterizar as atividades econômicas do Nordeste sendo essencialmente constituídas pela pecuária extensiva, cultura de algodão, enquanto atividades desenvolvidas em fazendas e a agricultura de subsistência, sendo esta última o principal meio de vida de boa parte dos trabalhadores, no momento em que a região é assolada por uma condição climática adversa, como é o caso das secas, os trabalhadores praticamente perdem o principal meio de subsistência e não conseguem obter uma renda suficiente para sua manutenção no trabalho nas fazendas, o que daria às secas um caráter catastrófico. PELLEGRINO (2003)

De maneira complementar, Diniz (2009) e Bacelar (2000) destacam acerca do documento do GTDN, ao se constituir essencialmente nas ideias de Furtado, que este negava a chamada política hidráulica usual no que se convencionava chamar de política de combate as secas, através da construção de açudes, enquanto ações do governo federal através do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, tendo em vista que estas ao salvarem o gado e protegerem a pecuária, beneficiavam em essência os proprietários de terra, não mudando portanto a realidade da produção de base familiar e dos sem-terra.

Ademais, constatava-se que a cada seca era crescente o número de pessoas que dependiam de auxílio do Estado. Então, conforme Bacelar (2000), para Furtado ou se mexia na estrutura e nas oligarquias nordestinas ou não se teria nenhuma alteração na condição econômico-social da região.

Assim, as discussões no âmbito do GTDN ao demonstrarem o relativo atraso do Nordeste e as explicações, propunham diretrizes para políticas que pudessem reverter o quadro histórico e modificar as estruturas, destacando algumas das mais relevantes a seguir.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado se constituía na ampliação dos investimentos no setor industrial, mais especificamente em indústrias que demonstrassem maior viabilidade econômica na

região<sup>10</sup>, de maneira que se pudesse acabar com a relação de dependência que se nutria sobretudo com o Sudeste, bem como gerar empregos para a mão de obra flutuante por ocasião das secas que assolam a região e criar uma burguesia industrial regional com espírito desenvolvimentista.

Um segundo elemento a ser ressaltado reside no fato de que dado que a oferta de alimentos se constituía uma problemática, sua ampliação se fazia necessária, mediante uma transformação na estrutura agrária da região mais úmida (Zona da Mata), de maneira a também promover ampliação na quantidade de alimentos para zona urbana e, conseqüentemente, promover estímulos a industrialização.

Outra questão apontada nas ações estratégicas, seria a criação de um grupo de alto nível que se debruçasse sobre a questão do convívio com as secas e demonstrasse através da proposição de políticas a insuficiência de ações como construção de açudes, irrigação e outras formas de aproveitamento da água, o que segundo o documento da forma como tem sido feito tem tornado mais resistente o problema da seca. Dessa forma, seria preciso criar mecanismos que promovessem melhor aproveitamento dos solos e da água, sobretudo no semiárido para assim ampliar a produtividade nessa região e torná-la independente de políticas diretamente ligadas às secas periódicas.

Então, a partir das discussões que surgem neste debate foi criada em 1959<sup>11</sup> a Sudene, que ao buscar promover o desenvolvimento da região, tendo à frente da secretaria executiva Celso Furtado, seu surgimento definiu efetivamente o espaço geográfico que compunha o Nordeste e que, portanto, seria objeto das ações políticas do Estado numa perspectiva de planejamento, a partir sobretudo das proposições apontadas no GTDN.

Bacelar (1997) adverte que a criação da Sudene fazia parte da estratégia de um Estado desenvolvimentista após se constatar, através de dados socioeconômicos, o atraso regional relativo e a conseqüente pressão social que se poderia gerar com essa questão. Assim, foram criadas as “pré-condições” para se progredir em termos de forças produtivas e ampliar investimentos para se promover efetiva base produtiva no Nordeste, destacando-se investimentos em rodovias, energia elétrica, pesquisas sobre recursos naturais e formação de técnicos e pessoal qualificado, de maneira que todo o potencial regional fosse melhor utilizado na promoção do desenvolvimento regional.

---

<sup>10</sup> De acordo com o documento do GTDN, estudos preliminares apontavam de acordo com a dimensão do mercado a viabilidade de ampliação de investimentos em algumas indústrias como: a tradicional têxtil, devido a favorabilidade de produção de algodão, cimento, adubos fosfáticos e em siderurgia, onde sobretudo esta última contribuiria para expansão da indústria de transformação de ferro e aço e mecânicas, que já existiam de forma ainda incipiente.

<sup>11</sup> A causa imediata da criação da Sudene, reside numa forte seca ocorrida em 1958, que ampliou o desemprego rural e êxodo da população, bem como discussões acerca da chamada indústria das secas, no sentido que grupos oligárquicos agrários eram beneficiadas pela ação de órgãos como DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas). (<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>).

De forma complementar, destaca-se que as políticas a serem adotadas sob o planejamento e coordenação da Sudene eram estabelecidas nos Planos Diretores da instituição, e nesse sentido, tanto no I quanto no II Plano Diretor enquanto documentos que norteavam as políticas adotadas, Pellegrino (2003) destaca que praticamente apenas a política de promoção de ampliação dos investimentos em industrialização se materializou na forma de políticas de incentivos fiscais para atração de novos capitais para a região em segmentos industriais considerados importantes para a alavancagem da economia da região, qualificação de mão de obra e formação técnica, sendo que o I Plano Diretor concedia incentivos apenas para o capital nacional, ao passo que o II já incluía o capital estrangeiro.

Com o golpe militar de 1964, a chamada “Modernização Conservadora” e as reformas institucionais dão lugar a política regional e a Sudene passa a ter uma ação política limitada.

Assim, a Sudene apesar de ter grande relevância na ampliação da atividade industrial no Nordeste, não apresentou grandes resultados, pois ao promover isenção de imposto e outros incentivos para empresários do centro-sul e capitais estrangeiros que viessem instalar plantas industriais modernas no Nordeste e muito embora tenha favorecido em termos de modernização e ampliação da produção industrial e promoção de maior volume de empregos, foi desfavorável do ponto de vista da indústria tradicional nordestina, a qual foi se tornando sucateada. Além disso, os incentivos fiscais Finor 34/18<sup>12</sup>, reservava apenas 30% dos investimentos para os industriais nordestinos.

Por fim, e sobre essa questão última abordada, Furtado após período de exílio, durante governo militar retoma a discussão nos anos oitenta acerca da problemática nordestina e ressalta que embora a Sudene tenha gerado os resultados positivos para avanço no setor industrial e, portanto, se tenha elevado nível de crescimento, tem-se a permanência de subdesenvolvimento, em grande medida impulsionado pela estrutura produtiva instalada que não era compatível com o mercado local, não denotando, portanto, alteração nos índices de pobreza e subdesenvolvimento.

#### **4 - Convergências e divergências de ideias entre Celso Furtado e Rômulo Almeida: considerações finais**

Após apresentadas as principais proposições dos autores acerca do desenvolvimento da região Nordeste, um primeiro aspecto que se pode considerar são as ideias aproximadas de ambos no que diz respeito ao fato de que a política de câmbio valorizado utilizada com propósito industrializante

---

<sup>12</sup> “A Lei Federal n. 3.692, de 1959, que criou a Sudene, estabeleceu em seu art. 18 os incentivos fiscais (isenção tributária) para projetos industriais novos e de expansão a ser implementados no Nordeste. A Lei Federal n. 3.995, de 1961, que aprovou o I Plano Diretor, estabeleceu no seu art. 34 o direito de as empresas brasileiras (pessoas jurídicas) vincularem parcela do imposto de renda a ser pago para aplicação em projetos industriais no Nordeste. Esses dois mecanismos eram utilizados de forma conjunta, conhecidos como “arts. 34/18.” (DINIZ, 2009, p. 240).

promovia a manutenção de uma condição de subdesenvolvimento e atraso ao Nordeste, ao mesmo tempo em que gerava as condições de ampliação de uma base produtiva no Centro-Sul. Outro aspecto que denota convergência entre as ideias de ambos é a preocupação em demonstrar a problemática das secas e o lado político desta, ao demonstrarem que o assistencialismo do Estado acabaria por ampliar o problema e a necessidade de se focalizar no desenvolvimento de uma indústria voltada para aproveitar as potencialidades da região.

Nesta perspectiva, é interessante ressaltar que Rômulo Almeida muito embora estivesse à frente da assessoria econômica da Presidência da República, enquanto órgão de planejamento e proposição de políticas industrializantes não perdeu o foco para as questões regionais e isso fica claro quando este propõe e junto ao governo cria o Banco do Nordeste do Brasil, para compensar uma política de financiamentos favorecedora do Centro-Sul pelo recém-criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, e promover ações de desenvolvimento das potencialidades da região.

Assim, considerando a perspectiva cronológica em termos de atuação e dos autores no cenário político e econômico do país, é importante considerar que Rômulo Almeida trouxe à tona no início dos anos 1950 inquietações sobre a questão regional que anos depois contribuíram para as discussões lançadas sobretudo por Celso Furtado, no GTDN e na criação da própria SUDENE.

Todavia, apesar das ideias convergentes e servirem de base para discussões posteriores, existem elementos de crítica entre ambos. Nesta perspectiva, um primeiro aspecto a ser ressaltado é a percepção que Celso Furtado detinha da função exercida pelo BNB, que para o qual consistia em uma instituição que pela forma de atuação via transferências públicas, baseava-se em uma forma de assistencialismo, fosse na forma de consumo pessoal ou de transferências de renda para fins comerciais, o que acabaria por favorecer os investimentos produtivos do Centro-sul, o que tenderia a perpetuar e ampliar o distanciamento econômico entre essas regiões e o Nordeste e manter-se-ia numa relação de dependência entre regiões.

Um outro aspecto que pode ser ressaltado nesse sentido é a crítica que Rômulo Almeida teceu sobre a concepção de Furtado de Centro-Periferia trazida para analisar a questão regional do Brasil e que baseava a atuação da Sudene. Dessa forma, para Rômulo, dentre as principais críticas a esta instituição, ter-se-ia para este que a ideia do sistema centro-periferia apresentava coerência apenas numa análise macroeconômica e não se aplicaria ao âmbito regional, pois ele afirmava que o Nordeste não estaria desvinculado da perspectiva nacional e que, portanto, a perspectiva de trabalho da Sudene liderada por Furtado em sua concepção, baseada em substituição de importações em nível regional, era errônea.

Assim, embora ambos apontassem elementos que julgavam impróprios e tecessem suas críticas, os mesmos não deixavam que reconhecer a importância que essas instituições tinham, enquanto representantes das ideias de seus idealizadores, sobretudo no que diz respeito a inserção no circuito político-econômico da problemática regional, elaboração de diagnósticos da região Nordeste e execução de projetos importantes que se não promoveram o desenvolvimento pleno desta, ampliaram o olhar político para a mesma.

## 5. Referências

ALMEIDA, Águida Cristina S. **A industrialização dos retardatários nas visões de Furtado e Amsdem: convergências, divergências e complementaridades**. XX Encontro Nacional de Economia Política. Foz de Iguaçu - Paraná, Brasil, 2015. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2843>>. Acesso em: 21 de julho de 2015.

ALMEIDA, Rômulo. **Planejamento Regional**. In: RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, Ano III, Nº 4, Salvador, Julho de 2001. Disponível em: <http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/589/432>. Acesso em: 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. **Rômulo Almeida (depoimento; 1988)**, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV - SERCOM/Petrobrás, 1988.

BACELAR, Tânia. **A “questão regional” e a “questão nordestina”**. In: TAVARES, M.C. Celso Furtado e o Brasil. 1ª ed. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000, p. 71-92.

\_\_\_\_\_. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.28, nº 04, nº 451-468, out./dez. 1997.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; KOURY, Ana Paula. **Rômulo Almeida e o Brasil desenvolvimentista (1946-1964): ensaio de reinterpretação**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1075-1113, dez. 2012.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **Pensando, planejando e executando o desenvolvimento: a trajetória de Rômulo Almeida**. In: Calixtre, André Bojikian. Cátedras para o desenvolvimento : patronos do Brasil / André Bojikian Calixtre, Niemeyer Almeida Filho – Rio de Janeiro: Ipea, 2014, ps. 219-260.

BASTOS, P. P. Z e FONSECA, P. C.D. (ORG). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo**, Economia e Sociedade. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BERRIEL, Rosa Maria Vieira. **Celso Furtado – A construção do Nordeste**. Relatório de Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas. Ano: 2004. Disponível em: <[http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00290\\_1.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00290_1.pdf)>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo [1988]. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, 1996.

CALIXTRE, André Bojikian. **Cátedras para o desenvolvimento : patronos do Brasil** / André Bojikian Calixtre, Niemeyer Almeida Filho – Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. Campinas, SP: da Universidade Estadual de Campinas, 1985.

\_\_\_\_\_. **Celso Furtado e a questão regional no Brasil**. In: TAVARES, M.C. Celso Furtado e o Brasil. 1ª ed. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000, p. 93-120.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Memórias do desenvolvimento**. – Ano 4, n.4 (2010). Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento**. São Paulo, SP: Perspectiva, 1976.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 7, n.,19, jun., 1992.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Revista Nova econ. vol.19 no.2 Belo Horizonte May/Sept. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512009000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512009000200001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 09 de julho de 2015.

DRAIBE, Sonia M. **Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 1986.

FERNANDES, Danilo Araújo. **A Questão Regional e a Formação do Discurso Desenvolvimentista na Amazônia**. Tese em versão preliminar (doutorado) – Universidade Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2010.

FONSECA, Pedro César Dutra. **As origens do pensamento cepalino e a influência de Keynes**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Jun. 1998, v.2.

\_\_\_\_\_. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política –Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004.

FURTADO, Celso [1959]. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo, SP: Nacional, 1987.

\_\_\_\_\_. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

GENTIL, Denise Lobato. **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945/ ensaios e comentários de Aloísio Teixeira, Gilberto Maringoni, Denise Lobato Gentil**. – Brasília : Ipea, 2010.

GTDN. **Uma política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste.** Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Revista Econômica do Nordeste, v. 28, n. 4, p. 387-432, out-dez. 1997.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo/** Roberto Cochrane Simonsen, Eugenio Gudin. - 3ª ed. – Ipea, 2010.

LIMA, Marcos Costa. **Os boêmios Cívicos. A Assessoria Econômica-política de Vargas (1951-1954).** 1. Edição – Rio de Janeiro. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

MALTA, Maria Mello de. **Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro** / Maria Mello de Malta ... [et al.] ; coordenação de Maria Mello de Malta – Rio de Janeiro : Ipea : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

MANTEGA, Guido [1984]. A economia política brasileira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MOTTA, Marly Silva da. **Os " boêmios cívicos" da Assessoria Econômica: saber técnico e decisão política no governo Vargas (1951-54).** In: HISTÓRIA Oral: história, cultura e poder. Juiz de Fora (MG), 2005.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. **Introdução: Rômulo Almeida, o homem e sua época.** In: Rômulo – Desenvolvimento Regional e Industrialização. Federação das indústrias do Estado da Bahia. Salvador: Sistema FIEB, 2013, ps. 15-74.

PELLEGRINO, Anderson Cesar G. Teixeira. **O nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas: São Paulo, 2003.

SAAVEDA CASTRO, Marcial Humberto. **Rômulo Almeida e a problemática do planejamento: o planejamento econômico na Bahia (1955-1961)** / Marcial Humberto Saavedra Castro – Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2010, 138 f.

SOLA, Lourdes. **Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo.** São Paulo: Edusp, FAPESP, 1998. (Cap. 2 e 3).

TAVARES, Maria da Conceição e SERRA, José. **Além da Estagnação.** In: TAVARES, M. da C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil.** [1964] In: Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. 5ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1976.

VALIAS NETO, F. M. **Rômulo Almeida e o Desenvolvimento Regional Brasileiro.** Monografia de Conclusão do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alfenas, 2013. Disponível



em: < [http://www.unifal-mg.edu.br/economia/sites/default/files/economia/4\\_monografias/20131\\_Francisco\\_Monticeli\\_Valias\\_Neto.pdf](http://www.unifal-mg.edu.br/economia/sites/default/files/economia/4_monografias/20131_Francisco_Monticeli_Valias_Neto.pdf) >. Acesso em: 5 de agosto de 2015.

VALIAS NETO, F.M; COSENTINO, D. V. **Desenvolvimento Regional no Brasil: as contribuições de Rômulo Almeida e Celso Furtado.**

XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012. Disponível em: < <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2146&title=Desenvolvimento+Regional+no+Brasil%3A+as+contribui%C3%A7%C3%B5es+de+R%C3%B4mulo+de+Almeida+e+Celso+Furtado> >. Acesso em: 08 de agosto de 2015.

VIEIRA, Rosa Maria. **Celso Furtado: reforma, política e ideologia (1950-1964).** São Paulo: Educ, 2007.