



INSTITUIÇÕES, MERCADOS E ATRASO: UMA ANÁLISE DO PROJETO DA SUDENE E SUAS ADEQUAÇÕES À REALIDADE DOS MERCADOS NORDESTINOS

Palavras-Chave: SUDENE, ECONOMIA REGIONAL, ATRASO, INDUSTRIALIZAÇÃO

Autores(as):

GUILHERME LACERDA CRUZ, IE – UNICAMP

Prof. Dr. NELSON MENDES CANTARINO, IE- UNICAMP

INTRODUÇÃO:

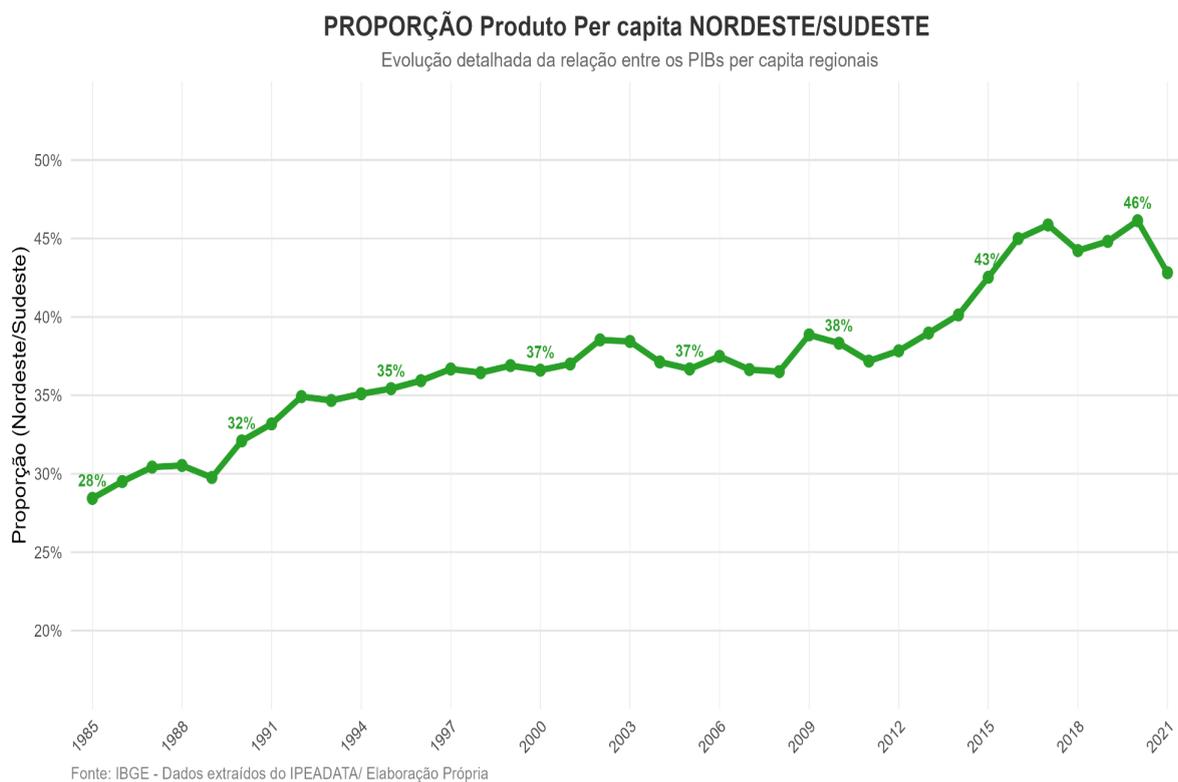
Compreender a persistência das desigualdades regionais no Brasil, com especial atenção ao atraso relativo do Nordeste, tem sido objeto de grande preocupação e estudo ao longo do tempo. Desde a década de 1950, antes mesmo da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), intensas discussões nacionais envolveram economistas renomados, acadêmicos, governadores, empresários e funcionários públicos. A própria criação da SUDENE foi uma consequência direta desses debates, emergindo do relatório final do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), do qual Celso Furtado redigiu, com o objetivo primordial de mitigar o atraso do Nordeste, a região mais populosa e economicamente precária do país. Ainda que as políticas econômicas para reduzir as disparidades regionais estiveram ativas em diferentes níveis de intensidade e foco espacial desde a década de 1960, o problema do atraso relativo ainda persiste.

METODOLOGIA:

A presente investigação fundamenta-se em uma **revisão da literatura** sobre as desigualdades regionais no Brasil, com foco particular nos diagnósticos da condição de atraso do Nordeste. O marco histórico da fundação da SUDENE é contextualizada pelos arquivos de Celso Furtado. O processo de extração de dados e informações seguiu um rigoroso escrutínio, buscando identificar: 1) os **arcabouços teóricos subjacentes** a cada análise; 2) as **narrativas históricas construídas** pelos autores para explicar a gênese e persistência das disparidades; e 3) os **dados empíricos utilizados e as metodologias aplicadas** para sustentar suas teses.

A pesquisa adotou uma perspectiva histórica, começando pela contextualização do contexto de fundação da SUDENE por meio de documentos de debates de Furtado com a classe política da época,

discursos políticos proferidos em 1961, notas de entrevista de Hirschmann a Furtado e a Comissão Parlamentar de Inquérito de Francisco Oliveira, que foi superintendente adjunto da SUDENE. Com isso foi trazido os dados mais pertinentes que preocupam autoridades e tiveram maior atenção no documento Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (1959). O famoso relatório do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste, foi na verdade redigido apenas pelo Furtado, sem tempo de revisão em razão da imediaticidade do problema.



Celso Furtado defendia uma metodologia que integrava a análise econômica com uma profunda perspectiva histórica e social para compreender o subdesenvolvimento (FURTADO, 2009) . Ele argumentava que as teorias econômicas tradicionais, baseadas em "formulações abstratas do mecanismo do processo de crescimento" ou em experiências de países desenvolvidos, eram insuficientes e, muitas vezes, inadequadas para explicar a realidade dos países subdesenvolvidos. Para Furtado, era fundamental "identificar o que é específico de cada estrutura" econômica e reconhecer a "irreversibilidade do processo econômico histórico" como característica fundamental (FURTADO,2009).

A questão do Nordeste serve como exemplo paradigmático dessa abordagem metodológica. Furtado no relatório do GTDN (1959) interpretou o atraso da região não como um mero problema físico-geográfico, como as secas, mas como uma "crise social engendrada por uma estrutura inadequada ao meio". Ele analisou a "paradoxal dinâmica de longo prazo do complexo econômico nordestino",

marcada pela secular crise do setor açucareiro e pela expansão da pecuária extensiva, que condenaram a região a um "processo de involução econômica, uma decadência sem transformação". Furtado destacou que o subdesenvolvimento nordestino é um "processo histórico autônomo", resultado da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas, sem modificar as condições estruturais preexistentes. Ele demonstrou, por exemplo, como a própria política de industrialização brasileira, com seus subsídios cambiais e financiamentos, apesar de positiva para o país, contribuiu para agravar a disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, concentrando investimentos e mão de obra onde os salários eram mais altos, em vez de corrigir as desigualdades. Assim, sua metodologia exigia uma compreensão aprofundada das inter-relações entre a economia, a história, as instituições e os grupos sociais para formular políticas de desenvolvimento eficazes e adaptadas à realidade específica.

Em contrapartida do método identificado como histórico estruturalista oriundo da CEPAL (BOIANOVSKY, 2010), outros trabalhos críticos ao Furtado também possuem linhas teóricas muito distintas. Esses trabalhos foram analisados com intuito de fazer uma análise comparada e verificar a força dos argumentos do autor no relatório. O contraponto teórico mais completo e robusto foi do autor Alexandre Rands que adota uma abordagem metodológica que se distingue marcadamente da tradição estruturalista de Celso Furtado e outros pensadores latino-americanos. Enquanto a literatura estruturalista busca criticar o “mainstream” e recorre a outros conceitos, Rands propõe uma análise rigorosa fundamentada na teoria neoclássica de crescimento e em modelos econométricos.

A metodologia central de Rands, inspirada por Robert Lucas Jr., consiste em primeiro supor que não há falhas de mercado e verificar o quão próximas as conclusões teóricas são dos fatos observados. Somente se essa suposição não for robusta o suficiente para explicar a realidade, falhas de mercado são introduzidas, priorizando a simplicidade e a obviedade. Ele busca construir um raciocínio lógico que possa explicar a realidade, inclusive revelando as razões das contradições aparentes. Nesse sentido há uma adoção a priori de um modelo de crescimento neoclássico, com funções de produção convexas, fluxo perfeito de informação e arbitragem dos mercados. A partir disso busca-se uma estratégia de identificação empírica que explique o diferencial de renda das regiões.

No que tange aos fundamentos teóricos, Rands refuta a premissa comum de que a Teoria Neoclássica necessariamente prevê a convergência das rendas per capita regionais. Ele argumenta que essa conclusão simplista emerge de modelos que pressupõem a existência de apenas um setor de produção na economia. Sua hipótese teórica fundamental é que, em uma economia com múltiplos produtos e tecnologias com diferentes intensidades de fatores, pode haver equilíbrio com rendas per capita diferentes entre regiões, mesmo com perfeita mobilidade de fatores e bens e perfeita arbitragem

nos mercados. Isso ocorre porque, mesmo com a mesma remuneração para os fatores, a intensidade diferenciada de outros fatores de produção (como o capital humano) pode perdurar indefinidamente.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Furtado propunha a "dinamização dos parâmetros" dos modelos econômicos, transformando "constantes em variáveis" e incorporando "parâmetros não-econômicos" (como fatores políticos, culturais e institucionais) para explicar por que as relações econômicas variam no tempo e no espaço. A questão do Nordeste é central para essa abordagem: Furtado diagnosticava o subdesenvolvimento da região como um "processo histórico autônomo", e não uma mera etapa de crescimento, resultante da penetração do capitalismo moderno em estruturas arcaicas. A seca, por exemplo, não era a causa principal, mas um agravante de uma "crise social engendrada por uma estrutura inadequada ao meio" (FURTADO, 2009). Nesse sentido o autor considera o problema do Nordeste como "essencialmente político", e sua solução exigia "reformas institucionais sem as quais o esforço e o entusiasmo logo se transformam em gestos estéreis"

Em contrapartida, Alexandre Rands defende uma abordagem metodológica neoclássica e econométrica rigorosa, baseada no princípio de Robert Lucas Jr. de que se deve primeiro supor a

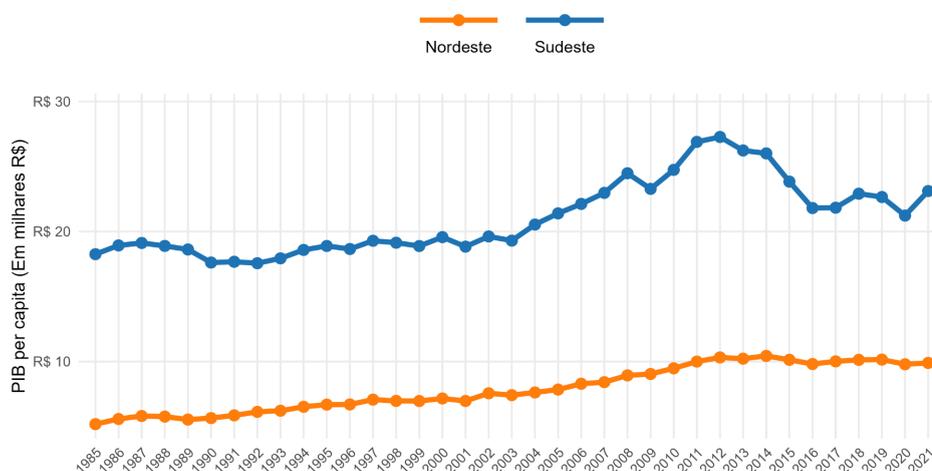
ausência de falhas de mercado e verificar o quanto próximas as conclusões teóricas são dos fatos observados, introduzindo falhas apenas se estritamente necessário.

Rands refuta a "ingênu" hipótese de que a teoria neoclássica prevê a convergência automática das rendas per capita,

mostrando que, em economias com múltiplos produtos e tecnologias de diferentes intensidades de fatores, desigualdades de renda podem persistir indefinidamente, mesmo com perfeita mobilidade de fatores e bens. Ele também inverte a causalidade de Furtado: a tecnologia se ajusta à disponibilidade dos fatores de produção, não o contrário. Para Rands, as diferenças em capital humano surgiram historicamente (devido à colonização e povoamento diferenciado) e se perpetuaram intergeracionalmente, sendo o principal determinante das desigualdades regionais. Desse modo, as críticas de Rands a Furtado são contundentes, considerando a hipótese estruturalista como um

Evolução do PIB per capita: Sudeste vs Nordeste

Comparação histórica - 1985-2021



"transplante" de modelos que já não teriam "apelo teórico ou empírico" e que se baseia em um "número excessivo de falhas de mercado". Para Rands, as políticas baseadas na visão de Furtado, como os subsídios à industrialização, foram ineficazes por não atacarem a verdadeira causa do problema: as diferenças de capital humano.

Em síntese, enquanto Furtado buscava a explicação do subdesenvolvimento na gênese histórica e nas estruturas sociais e políticas que moldaram as relações econômicas, Rands, por sua vez, emprega a economia neoclássica e a econometria para desmistificar o "problema regional", afirmando que as disparidades são em grande parte explicadas por diferenças no capital humano e outros fatores que, uma vez corrigidos, tornam as desigualdades residuais compatíveis com o bom funcionamento dos mercados. Essa divergência metodológica fundamental leva Furtado a propor intervenções estatais complexas e estruturais, enquanto Rands advoga uma solução pela via da política educacional como prioridade.

CONCLUSÕES:

A análise histórico-estrutural, à maneira de Furtado, fornece o arcabouço para contextualizar a questão regional, transcende a mera descrição dos fenômenos. Ela nos permite ir além das aparências, investigando as raízes profundas e os fatores "não-econômicos" (políticos, culturais, institucionais) que moldaram a realidade e as relações econômicas ao longo do tempo. Portanto, essa parte da análise é imprescindível para compreender a realidade desses mercados. Por outro lado, o uso de **dados econométricos**, conforme a proposta de Alexandre Rands, confere à análise uma **precisão e capacidade de validação empírica** que as abordagens puramente teóricas ou descritivas não podem oferecer.

BIBLIOGRAFIA

FURTADO, Celso et al. O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964. Contraponto, 2009

BOIANOVSKY, Mauro. 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, 2010.

FURTADO, Celso et al. O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964. Contraponto, 2009

RANDS, Alexandre. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e solução**. Elsevier Brasil, 2012.