

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

MÁRCIA NAIAR CERDOTE PEDROSO

**O PENSAMENTO ECONÔMICO DE LOUIS-JOSEPH LEBRET E CELSO FURTADO:
PERSPECTIVAS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O NORDESTE BRASILEIRO
(1955-1964)**

Porto Alegre

2024

MÁRCIA NAIAR CERDOTE PEDROSO

**O PENSAMENTO ECONÔMICO DE LOUIS-JOSEPH LEBRET E CELSO FURTADO:
PERSPECTIVAS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O NORDESTE BRASILEIRO
(1955-1964)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Pedroso, Márcia Naiar Cerdote

O pensamento econômico de Louis-Joseph Lebret e Celso Furtado: perspectivas desenvolvimentistas para o Nordeste brasileiro (1955-1964) / Márcia Naiar Cerdote Pedroso. -- 2024.

301 f.

Orientador: Octávio Augusto Camargo Conceição.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Desenvolvimentismo. 2. Lebret. 3. Furtado. 4. Humanismo econômico. 5. Nordeste brasileiro. I. Conceição, Octávio Augusto Camargo, orient. II. Título.

MÁRCIA NAIAR CERDOTE PEDROSO

**O PENSAMENTO ECONÔMICO DE LOUIS-JOSEPH LEBRET E CELSO FURTADO:
PERSPECTIVAS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O NORDESTE BRASILEIRO
(1955-1964)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 25 de julho de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição – Orientador

UFRGS/PPGE

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria – UFRGS/ PPGEI

Prof. Dr. Jonattan Rodriguez Castelli – UEMS

Prof. Dr. Marcelo Mallet Siqueira Campos - IFRS

Ao Leonardo, por ser farol, amor e poesia.

Preciosidade da minha vida.

Ao meu pai Honorival (em memória),

aonde estiver.

A todos (as) que, incansavelmente,

estudam, pesquisam e agem

por uma sociedade economicamente justa e humana.

AGRADECIMENTOS

Como um dia falou Guimarães Rosa: “Quem elegeu a busca, não pode recusar a travessia”. Este fragmento do grande intérprete do sertão é capaz de sintetizar a minha trajetória no decorrer do curso de doutorado. Por ousadia busquei essa realização depois de um longo tempo distante da academia. Quando me dei conta, estava eu lá na Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, um verdadeiro sonho! A travessia não foi nada fácil, mas plena de desafios de várias naturezas. Como a frase poética, as escolhas que fizemos muitas vezes envolvem dilemas a serem enfrentados. Porém, é preciso seguir.

Nesta travessia, não andei sozinha. Fui acompanhada de pessoas especiais e outras ímpares. Ao finalizar essa etapa da minha travessia gostaria de agradecer a todas as pessoas que, de alguma forma, colaboraram ao longo desta trajetória. Primeiramente, agradeço a essa força indescritível e criadora – Deus, mãe natureza e sua equipe - pelo milagre da vida, por ter me sustentado, fortalecido, encorajado e guiado em cada passo, em cada desafio. À Universidade Federal de Santa Maria, instituição que atuo, pela concessão do afastamento para a realização do curso de doutorado e a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UFSM pela liberação, em especial, ao professor Clayton Hillig, na qualidade de Pró-Reitor, e a Angélica Iensen, Pró-Reitora Adjunta. À Pró-Reitora, professora Gisele Martins Guimarães, e aos demais colegas da PRAE/UFSM. À Universidade Pública e gratuita pela distinção do ensino de qualidade e ao povo brasileiro que o financia.

Ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialmente, ao meu professor orientador Octávio Augusto Camargo Conceição que, diante de uma situação bastante delicada enfrentada no curso, com sua generosidade, atenção, profissionalismo, simplicidade e grandeza, aceitou o desafio de acolher minha pesquisa. Com sua paciência, disponibilidade, simplicidade e atenção, me direcionou na construção deste trabalho. Não tenho palavras para agradecer o privilégio do seu acompanhamento. Por tudo, serei eternamente grata!

Aos demais professores da área de Economia do Desenvolvimento, em especial, os professores Marcelo Milan, Sérgio Marley Modesto Monteiro, Alessandro Donadio Miebach, Henrique Morrone, Ronaldo Herrlein Júnior e Eduardo Augusto de Lima Maldonado Filho. Agradeço ainda imensamente ao professor Márcio Alves pelas aulas extras de econometria. Agradeço também aos técnicos-administrativos em educação da secretaria do PPGE: Marcelo Ortiz, Maria Delourdes da Fonseca, Ana Paula Alencastro Moreno, Lisiane de Souza Nunes de Moura e Liara Kipper Missau pela presteza e atenção dispensadas.

Meus agradecimentos ao professor Dr. Herton Castiglione Lopes e a professora Dra. Rosa Angela Chieza pela disponibilidade em compor a banca de qualificação do projeto de tese, bem como, suas contribuições para o projeto. Agradeço imensamente aos professores Dr. Luiz Augusto Estrella Faria, Dr. Jonattan Rodriguez Castelli e Dr. Marcelo Mallet Siqueira Campos por aceitarem o convite para compor a banca de avaliação da presente tese. Muito obrigada!

Aos colegas do PPGE-UFRGS, que se transformaram em amigos: Paulo Eduardo Panassol, Henrique de Abreu Grazziotin, Humberto Junior da Silva, Luciane Franke, Cryslaine Flávia da Silva Rodrigues, Thais Andreia Araujo de Souza, Elohá Cabreira Brito e Liara Darabas Ronçani pelas inúmeras conversas, trocas de ideias, auxílios, apoio e momentos de descontração. Muito obrigada. Vocês foram valorosos!

Aos meus familiares, amigos e amigas que me acompanharam e compreenderam os momentos subtraídos enquanto me dedicava à pesquisa. Àquelas amigas ímpares por serem refúgio e amorosidade nos meus momentos de fragilidades, medos e incertezas neste processo.

Agradeço com toda a ternura ao Leonardo (Léo), meu melhor amigo e o meu amor, pela lindeza de ser humano. Pelas inúmeras renúncias para me dar o apoio necessário nesta travessia. Por me encorajar e acreditar em mim mais do que eu mesma. Por tudo. Por tudo! Por fim, mas de enorme grandeza e significados, o meu agradecimento mais carinhoso as minhas pequenas grandes alegrias: as peludas Angie e Petra pela imensurável doçura de suas sempre companhias de estudos e pesquisas. Ao Theodor Adorno (Theo) e Friedrich Engels (Fred), os dois felinos que há pouco chegaram, por tornarem mais lúdica a última fase da minha tese.

Concluo essa fase com a mais profunda gratidão!

A caminhada segue, pois, a vida em si é uma grande travessia!

*“Muitos pensam que são cultos. Sabem tudo da história
Dos homens passados, todas as filosofias antigas e modernas,
são iniciados em todas as ciências exatas e aplicadas, seguem todas as
publicações literárias na medida em que aparecem. Vivem ou encolhidos
em si mesmos, ou debruçados sobre os maiores problemas da Pedagogia
e da Política. São capazes
de julgar e de falar de tudo. Mas, ignoram o homem, o homem
real de seu tempo; grupo, classe por classe; a miséria profunda do tempo
em que vivem lhes é estranha; o grande sofrimento dos lares sem ar e
sem pão, a grande resignação e a grande revolta íntima dos infelizes, a
realidade da vida das vilas operárias, dos cortiços, das favelas
insalubres, do barzinho consolador, da evasão ao acaso, nos cinemas e
nos encontros, da compensação no álcool [...]
Falam do povo sem conhecê-lo; incapazes de compreendê-lo, de
amá-lo, de auxiliá-lo.”
- Louis-Joseph Lebret*

*“Em um país como o nosso, em que o que detêm o poder
parecem obsessos pela mais estreita lógica economicista ditada pelos
interesses de grupos privilegiados e empresas transnacionais, falar de
desenvolvimento como reencontro com o gênio criativo de nossa cultura
e como realização das potencialidades humanas pode parecer simples
fuga na utopia. Mas que é a utopia senão o fruto da percepção de
dimensões secretas da realidade, um afloramento de energias contidas
que antecipa a ampliação do horizonte de possibilidades aberto ao
homem?”
- Celso Furtado*

RESUMO

A presente tese visa analisar as propostas para o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil elaboradas por Louis-Joseph Lebreton e por Celso Furtado no período 1955 – 1964. Um contexto marcado pela hegemonia do pensamento e das políticas econômicas desenvolvimentistas. A ideia da superação do subdesenvolvimento a partir da intervenção estatal, do planejamento e da industrialização, características que compõem a tríade desenvolvimentista, foi fruto de intensos debates e elaborações teóricas que partiam de diferentes vertentes e concepções. Louis-Joseph Lebreton, economista francês e padre dominicano, vinculado à Vertente Fundacional Social-Cristã, e Celso Furtado, economista brasileiro, pertencente ao Estruturalismo-cepalino, participaram ativamente destes debates. Suas elaborações foram influentes não apenas na formação de ideias e de construção de políticas públicas, como também, no próprio campo da economia do desenvolvimento fazendo parte do processo de elaboração de um programa desenvolvimentista para a região nordestina. Ambos os economistas partiam do ponto de vista da necessidade de romper com as estruturas arcaicas que mantinham a condição de atraso, miséria e pobreza que predominavam na região. A compreensão que norteia a presente pesquisa é a de que o desenvolvimentismo não pode ser interpretado como um modelo ideal fechado, mas sim, como uma construção teórica e prática que se produz em diálogo com diferentes perspectivas que buscam a superação do subdesenvolvimento. Portanto, a partir das aproximações e diferenças entre os autores, procura-se interpretar como as diferentes vertentes teóricas do desenvolvimento dialogaram na construção do pensamento desenvolvimentista brasileiro. Ao mesmo tempo, tendo os estudos de Lebreton e Furtado sobre o Nordeste brasileiro como principal temática, procurar-se-á identificar as aproximações e diferenças nas proposições dos estudiosos para o desenvolvimento do nordeste brasileiro. Neste aspecto, o diálogo entre a Vertente Fundacional Social-Cristã, na forma que assume a partir do Movimento *Économie et Humanisme*, e o Estruturalismo-cepalino, sobretudo as elaborações furtadianas, foi parte importante da construção do desenvolvimentismo. Partindo destas afirmações é que entendemos os estudos de Lebreton e Furtado sobre o Nordeste brasileiro como duas elaborações fundamentais em um processo de proposição de uma nova institucionalidade desenvolvimentista para a região nordestina que teve na Sudene a sua síntese.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Lebreton. Furtado. Humanismo Econômico. Nordeste brasileiro.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the proposals for the development of the Northeast region of Brazil prepared by Louis-Joseph Lebreton and Celso Furtado in the period 1955 – 1964. A context marked by the hegemony of developmental economic thinking and policies. The idea of overcoming underdevelopment through state intervention, planning and industrialization, characteristics that make up the developmental triad, was the result of intense debates and theoretical elaborations that came from different aspects and conceptions. Louis-Joseph Lebreton, French economist and Dominican priest, linked to the Social-Christian Foundational Strand, and Celso Furtado, Brazilian economist, belonging to ECLAC Structuralism, actively participated in these debates. His elaborations were influential not only in the formation of ideas and the construction of public policies, but also in the field of development economics itself, being part of the process of elaborating a developmental program for the northeastern region. Both economists started from the point of view of the need to break with the archaic structures that maintained the condition of backwardness, misery and poverty that prevailed in the region. The understanding that guides this research is that developmentalism cannot be interpreted as a closed ideal model, but rather as a theoretical and practical construction that is produced in dialogue with different perspectives that seek to overcome underdevelopment. Therefore, based on the similarities and differences between the authors, we seek to interpret how the different theoretical aspects of development interacted in the construction of Brazilian developmental thought. At the same time, with the studies of Lebreton and Furtado on the Brazilian Northeast as the main theme, we will seek to identify the similarities and differences in the scholars' propositions for the development of the Brazilian Northeast. In this aspect, the dialogue between the Social-Christian Foundational Strand, in the form it takes from the *Économie et Humanisme* Movement, and Structuralism from ECLAC, especially Furtadian elaborations, was an important part of the construction of developmentalism. Based on these statements, we understand Lebreton and Furtado's studies on the Brazilian Northeast as two fundamental elaborations in a process of proposing a new developmental institutionality for the Northeast region that had its synthesis in *Sudene*.

Keywords: Developmentalism. Lebreton. Furtado. Economic Humanism. Brazilian Northeast.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O PENSAMENTO ECONÔMICO DESENVOLVIMENTISTA DE LOUIS-JOSEPH LEBRET E DE CELSO FURTADO E AS SUAS INTERPRETAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO/ SUBDESENVOLVIMENTO	17
2.1	LEBRET: DA VERTENTE FUNDACIONAL SOCIAL-CRISTÃ À ECONOMIA HUMANA E O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL E HARMÔNICO	25
2.1.1	Os antecedentes do Lebret economista e a criação do <i>Économie et Humanisme</i>	25
2.1.2	A origem da Vertente Fundacional Social-Cristã.....	32
2.1.3	A economia humana, o desenvolvimento integral e harmônico e a problemática do subdesenvolvimento	45
2.2	CELSO FURTADO: DO ESTRUTURALISMO CEPALINO À TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO	74
2.2.1	A formação do economista Celso Furtado e sua integração na Cepal.....	74
2.2.2	O Estruturalismo Cepalino.....	85
2.2.3	A Teoria do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento	97
3	AS PROPOSIÇÕES DESENVOLVIMENTISTAS DE LOUIS-JOSEPH LEBRET E CELSO FURTADO PARA O NORDESTE BRASILEIRO.....	123
3.1	A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NOS ANOS 1950	134
3.2	LEBRET E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO	157
3.2.1	O <i>Économie et Humanisme</i> e o encontro com o Brasil	158
3.2.2	A proposição da Economia Humana de Lebret para o desenvolvimento do Nordeste: o Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste.....	178
3.3	CELSO FURTADO, A OPERAÇÃO NORDESTE E A SUDENE	207
3.3.1	O reencontro de Celso Furtado com o Brasil.....	207
3.3.2	A Operação Nordeste e o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)	212
3.3.3	Celso Furtado e a SUDENE	236

3.4	O DIÁLOGO DESENVOLVIMENTISTA ENTRE LEBRET, FURTADO E O NORDESTE BRASILEIRO	255
3.4.1	Lebret e Furtado: o encontro desenvolvimentista da Economia Humana com a Cepal	256
3.4.2	Lebret e Furtado Se Encontram no Nordeste brasileiro.....	270
4	CONCLUSÃO	279
	REFERÊNCIAS.....	286

1 INTRODUÇÃO

A História Econômica do Brasil, ao longo de quase todo o século XX, foi marcada pela hegemonia do pensamento e das políticas econômicas desenvolvimentistas. A ideia da superação do subdesenvolvimento a partir da intervenção estatal, do planejamento e da industrialização, características que compõem a tríade desenvolvimentista, foi fruto de intensos debates e elaborações teóricas que partiam de diferentes vertentes e concepções. Louis-Joseph Lebreton, economista francês e padre dominicano, e Celso Furtado, economista brasileiro, participaram ativamente desses debates. Suas elaborações foram influentes não apenas na formação de ideias e de construção de políticas públicas, como também, no próprio campo da economia do desenvolvimento.

A economia do desenvolvimento assume o seu primeiro formato nas discussões trazidas pelos teóricos clássicos, compreendida como a expressão do crescimento econômico. Seu primeiro expoente, Adam Smith, em *A Riqueza das Nações* (1776), preocupou-se em investigar sobre a natureza, a causa e a riqueza das nações, inserindo aos debates as formas de produção, apropriação e utilização do excedente. David Ricardo, por sua vez, em *Princípios de Economia Política* (1817), deu sequência à investigação, tratando sobre o processo de acumulação de capital e suas consequências sobre a produtividade do trabalho, a taxa de lucro e os salários. Karl Marx, em suas críticas à economia política, em oposição aos clássicos, deu ênfase ao processo de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, compreendidas como resultantes da interação entre acumulação de capital e progresso técnico. Na segunda metade do século XIX, o marginalismo, fundamentado na teoria neoclássica (Karl Menger, William Jevons, Léon Walras, Alfred Marshall), rompeu com a economia que nascia “relacionando a história com o desenvolvimento” (Campos, 2016) e tornou dominante as ideias do equilíbrio econômico, da concorrência perfeita e da inexistência de crises econômicas quando a atividade econômica ocorre com eficiência na alocação dos recursos por meio do mecanismo de preços. Somente mais tarde, no período entre guerras, em face ao fracasso da ortodoxia liberal, é que as teorias econômicas de natureza intervencionista, como o keynesianismo e o schumpeterianismo, abrem espaços para a retomada das concepções e análises voltadas ao desenvolvimento econômico. John Maynard Keynes apresentou um embasamento teórico que justifica a necessidade de intervenção estatal na dinâmica econômica de modo a alcançar fins socialmente desejáveis. Joseph Schumpeter enfatizou a importância do progresso técnico como o motor dinâmico no processo do desenvolvimento econômico capitalista.

A disseminação das discussões e elaborações em torno da temática do desenvolvimento alcançaria enorme repercussão no Pós-Segunda Grande Guerra, diante da necessidade de reconstrução dos países devastados pela guerra, da descolonização asiática e africana, da competição geopolítica e ideológica, durante a Guerra Fria, e as disputas por áreas de influência. Os estudiosos do desenvolvimento partiam de uma perspectiva de ideias opostas ao campo das estratégias liberais que, alicerçadas na visão do *laissez-faire*, prega o “caráter automático, natural e equilibrado da retomada e sustentação dos processos de crescimento e desenvolvimento” (Cardoso, 2018, p. 18). Os teóricos do desenvolvimento clássico perceberam que havia uma divergência crescente entre o nível de riqueza e o desenvolvimento das nações, comportamento que somente poderia ser amenizado perante a ação interventora e deliberada do Estado, tendo em vista o redirecionamento potencial do desenvolvimento. Entre os destacados estudiosos, amplamente concebidos na literatura como “os pioneiros do desenvolvimento”, encontram-se: William Arthur Lewis, Ragnar Nurske, Paul Narcoz Rosenstein-Rodan, Hans Wolfgang Singer, François Perroux, Paul Alexander Baran, Colin Clark, Jacob Viner, W.W. Rostow, Simon Kuznets, Michael Kalecki, Albert Otto Hirschman, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch e Celso Furtado.

Celso Furtado é considerado um dos economistas de maior contribuição ao pensamento desenvolvimentista e que ganha destaque na elaboração da presente tese ao lado de Louis-Joseph Lebret. Ambos os autores nas suas proposições desenvolvimentistas extrapolaram o conhecimento da economia dada, incluindo ao debate conhecimentos provenientes de outras áreas das ciências sociais, como a sociologia, a história, a ciência política e a filosofia, ou seja, partiram de uma abordagem interdisciplinar para compreender os fenômenos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. A partir dessas ideias a condição de subdesenvolvimento passou a ser vista como um fenômeno particular e não um estágio ou etapa prévia ao desenvolvimento como alguns teóricos consideram, entre estes, W.W. Rostow.

Louis-Joseph Lebret se destacou ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960 por sua atuação, tanto eclesiástica, como na assessoria a governos de diferentes países subdesenvolvidos. Pertencente aos intelectuais da Vertente Fundacional Social-Cristã, nascida no seio francês e anglo-saxão, defendia uma economia que combinasse crescimento das forças produtivas com mecanismos de equidade e inclusão social a partir dos pressupostos humanistas e “transcendentes” da pessoa humana. Suas elaborações partiam da perspectiva da integração como pré-condição para o desenvolvimento de uma economia alternativa, tanto ao reducionismo antropológico do *homo economicus* da teoria neoclássica, quanto as categorias deterministas do

marxismo. Juntamente com os economistas François Perroux e Alfred Sauvy e o filósofo Emmanuel Mounier, fundou o Movimento *Économie et Humanisme* que trazia como objetivo ser um centro formador de pesquisadores que pudesse, a partir de métodos sistemáticos de observações e entrevistas, identificar as necessidades básicas de bairros e cidades, sobretudo, das regiões mais pobres, para assim conseguir propor ações de combate à miséria e a pobreza. As perspectivas abertas pelo Movimento *Économie et Humanisme*, principalmente dos trabalhos ligados ao planejamento do desenvolvimento regional, urbano e comunitário na França, levaram Lebreton a ampliar a sua atuação. Ao longo das décadas de 1940 e 1950, passou a atuar em diferentes países do então chamado Terceiro Mundo, principalmente, na África e na América Latina.

Celso Furtado, um dos mais significativos intérpretes do Brasil, despontou na década de 1950 como um economista de enorme prestígio nos debates sobre a problemática do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Entre 1949 e 1958, integrou a equipe da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que havia sido fundada, em 1948, como um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU). A Cepal se constituiu como um “marco teórico decisivo para a gestão das principais teses sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento periférico que animaram a discussão teórica latino-americana do pós-guerra” (Mantega, 1984, p. 32). Furtado na condição de expoente da Vertente Estruturalista Cepalina, sobretudo, em suas abordagens sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento, formulou uma teoria sobre o fenômeno da expansão do capitalismo e sua inserção nas sociedades periféricas, traçando suas ideias a partir do dualismo estrutural: centro *versus* periferia. Um esquema teórico que expressa o movimento da economia e das sociedades subdesenvolvidas como um mecanismo de inversão da teoria das vantagens comparativas¹, tornando estas, nas palavras de Francisco de Oliveira (2003), uma espécie de “desvantagens reiterativas”.

No Brasil, as proposições de Lebreton e Furtado, bem como, da Vertente Fundacional Social-Cristã e do Estruturalismo-Cepalino, influenciaram a construção do pensamento econômico desenvolvimentista. Lebreton influenciou profundamente uma geração de políticos e

¹ A doutrina das *Teoria das Vantagens Comparativas* no comércio internacional foi originada por David Ricardo (1819) e elaborada por John Stuart Mill (1848), Alfred Marshall (1879), Eli Hecksher (1919) e Bertil Ohlin (1933) e, em termos gerais, pode ser resumida da seguinte maneira: a) dada a ausência de comércio entre dois países, se os preços relativos de duas mercadorias diferirem entre eles, ambos podem lucrar negociando essas mercadorias em uma relação de preço intermediária. Ou seja, ambos podem ganhar mesmo que um país produza os dois bens comercializados de forma mais eficiente do que o outro; b) os países exportam *commodities* cuja produção exige o uso relativamente intenso de fatores encontrados em relativa abundância dentro de suas fronteiras; c) o comércio de *commodities* reduz (se não elimina) as diferenças internacionais em salários, rendas e outros retornos dos fatores de produção; d) a teoria pressupõe a ausência de poder de monopólio e a difusão dos benefícios do progresso tecnológico por todo o sistema comercial (Love, 1980).

organismos ligados à Igreja Católica. Furtado, por sua vez, conforme já foi afirmado, se tornou o principal economista brasileiro, principalmente, no campo desenvolvimentista. O diálogo entre as elaborações destes dois economistas pode ser percebido nos estudos que realizaram, na década de 1950, sobre o desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Naquele contexto, as abordagens sobre o atraso socioeconômico da região passavam por um processo de redefinição de paradigma. O paradigma que interpretava o subdesenvolvimento nordestino como uma questão puramente hidráulica, centrado na ideia fatalista da seca, começava a ser superado por um novo paradigma que interpretava o problema nordestino como uma questão mais ampla, relacionada com as estruturas econômicas, políticas e sociais da região. Este novo paradigma em construção entendia que o combate ao problema das secas deveria estar ligado a uma política de desenvolvimento para a região. Foi neste contexto que Le Bret desenvolveu, em 1955, o *Estudo Sobre Desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, e que Furtado foi chamado para elaborar, no âmbito do governo Juscelino Kubistchek, uma política de desenvolvimento para o Nordeste, primeiramente no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), depois no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), e, por fim, na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A partir deste chamado é que Furtado vai produzir, em 1959, o estudo intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, dando início a um processo que irá culminar na criação da Sudene.

A presente tese, intitulada *O pensamento econômico de Louis-Joseph Le Bret e Celso Furtado: perspectivas desenvolvimentistas para o Nordeste brasileiro (1955-1964)*, tem por objetivo analisar as propostas para o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil elaboradas por Louis-Joseph Le Bret e Celso Furtado. Deste modo, o estudo se situa no campo da História do Pensamento Econômico, buscando, a partir das aproximações e diferenças entre os autores, interpretar como as diferentes vertentes teóricas do desenvolvimento dialogaram na construção do pensamento desenvolvimentista brasileiro. Nesse sentido, a hipótese que norteia o presente estudo tem como ponto de partida o entendimento de que o desenvolvimentismo não pode ser interpretado como um modelo ideal fechado, mas sim, como uma construção teórica e prática que se produz em diálogo com diferentes perspectivas que buscam a superação do subdesenvolvimento. O presente trabalho propõe que o diálogo entre a Vertente Fundacional Social-Cristã, na forma que assume a partir do Movimento *Économie et Humanisme*, e o Estruturalismo-cepalino, sobretudo as elaborações furtadianas, foi parte importante da construção do desenvolvimentismo. Partindo destas afirmações, entende-se os estudos de

Lebret e Furtado sobre o Nordeste brasileiro como duas elaborações fundamentais em um processo de proposição de uma nova institucionalidade desenvolvimentista para a região nordestina que teve na Sudene a sua síntese.

De maneira a organizar a apresentação da presente pesquisa, a tese foi dividida em dois capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo, intitulado *O pensamento econômico desenvolvimentista de Louis-Joseph Lebret e de Celso Furtado e as suas interpretações acerca do desenvolvimento/subdesenvolvimento*, apresenta uma síntese da formação do pensamento econômico dos autores, destacando a inserção destes nos debates que emergiram no campo das Teorias do Desenvolvimento. Para atingir este propósito, o capítulo foi dividido em dois subcapítulos, desmembrado nos seguintes subitens:

- a) *Lebret: da Vertente Fundacional Social-Cristã à Economia Humana e o Desenvolvimento Integral e Harmônico*, onde é trabalhada a trajetória de pesquisa e ações de Lebret, bem como, o surgimento da Vertente Fundacional Social-Cristã, destacando as influências de Jacques Maritain e François Perroux e a formulação dos principais conceitos da economia humana e do desenvolvimento integral e harmônico;
- b) *Celso Furtado: do Estruturalismo cepalino à Teoria do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, onde são apresentados os principais aspectos do pensamento de Celso Furtado a partir de sua trajetória e sua participação na Cepal, contemplando a construção do estruturalismo cepalino, como uma das interpretações mais importantes na constituição do desenvolvimentismo, e sua influência na formulação da sua *Teoria do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*.

O capítulo dois, intitulado *As proposições desenvolvimentistas de Louis-Joseph Lebret e Celso Furtado para o Nordeste Brasileiro*, tem como objeto principal, justamente, as elaborações dos dois economistas a respeito do Nordeste brasileiro. Este segundo capítulo é dividido em quatro subitens:

- a) *A problemática do desenvolvimento do Nordeste nos anos 1950*, onde são tratados os questionamentos ao paradigma hidráulico, a partir da década de 1950, através dos estudos realizados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, pelo Banco do Nordeste do Brasil, sob a coordenação do economista Rômulo Almeida e pelo economista do desenvolvimento Hans Singer, bem como, os documentos de eventos que reuniram diferentes agentes sociais como a Carta de Salvação do Nordeste e os

relatórios do I Encontro dos Bispos do Nordeste e do II Encontro dos Bispos do Nordeste;

- b) *Lebret e o desenvolvimento do Nordeste brasileiro*, apresenta o encontro de Lebret com o Brasil e a sua proposição para o desenvolvimento do Nordeste em seu *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*;
- c) *Celso Furtado, a Operação Nordeste e a Sudene*, trata sobre as elaborações de Celso Furtado sobre o Nordeste no âmbito da Operação Nordeste, uma ação lançada pelo governo Juscelino Kubitschek com o objetivo de revisar a política que vinha sendo adotada pelo Estado brasileiro na região, entre essas, o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* do GTDN, a palestra *Operação Nordeste*, finalizando com o I e II Plano Diretor da Sudene, estes últimos não propriamente de autoria única de Furtado, mas sim, elaborados em um processo legislativo marcado pela negociação com o Congresso Nacional;
- d) *O diálogo desenvolvimentista entre Lebret, Furtado e o Nordeste brasileiro*, apresenta uma síntese das aproximações e diferenças entre as perspectivas do economista dominicano e do economista cepalino, tendo por base, primeiramente, suas concepções teóricas sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, e, num segundo momento, suas proposições para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

Por fim, na Conclusão são retomadas as principais ideias desenvolvidas ao longo do presente estudo, destacando a importância da Vertente Fundacional Social-Cristã, representada por Lebret, e do Estruturalismo Cepalino, representado por Celso Furtado, na construção do pensamento desenvolvimentista, sobretudo, na produção de um projeto desenvolvimentista para o Nordeste brasileiro.

2 O PENSAMENTO ECONÔMICO DESENVOLVIMENTISTA DE LOUIS-JOSEPH LEBRET E DE CELSO FURTADO E AS SUAS INTERPRETAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO/ SUBDESENVOLVIMENTO

As ideias de Louis-Joseph Lebrét e de Celso Furtado podem ser entendidas como formulações de verdadeiros “intelectuais orgânicos”¹ do pensamento desenvolvimentista. Seus principais conceitos e proposições tiveram como grande objetivo a superação do subdesenvolvimento das regiões mais pobres e atrasadas. Por essa razão, os autores não podem ser entendidos fora dos dilemas econômico-sociais e históricos que se apresentaram para as regiões periféricas do capitalismo na segunda metade do século XX. Para tanto, é necessário observarmos, de forma breve, o “clima das ideias” no período que antecede a esse recorte temporal.

Já na primeira metade do século XX, o *mainstream* econômico foi sacudido por um conjunto de novas ideias e práticas por parte de pensadores e governos. Tais questionamentos ganharam impulso em um conjunto de reações e buscas de respostas à Grande Depressão de 1929 e aos efeitos ocasionados pela devastação da Segunda Guerra Mundial. A realidade que se fez presente no Pós-Guerra trouxe consigo uma diversidade de novas problemáticas a serem analisadas no campo da economia, da ciência política e das ciências sociais, entre essas a reconstrução da Europa, o início da Guerra Fria, a aceleração dos processos de descolonização da África e da Ásia e o distanciamento e divergência do crescimento econômico entre os países latino-americanos e os países de capitalismo desenvolvido. É nesse interregno que se formaram os condicionantes para o surgimento das teorias do desenvolvimento, alcançando dimensão considerável entre os estudiosos e *police markers*.

Teóricos originalmente ligados às abordagens neoclássicas e aos fundamentos do equilíbrio natural de mercado, livre mercado e Estado Mínimo, foram tensionados por um debate econômico em que ganhava relevância temas relacionados ao emprego, distribuição de renda, capacidade ociosa, funções e agendas do Estado, entre outros. Os impactos da publicação de *A Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911) de Joseph A. Schumpeter impulsionaram os primeiros questionamentos sobre as formulações da *Economia Política Clássica* associados

¹ Segundo Antonio Gramsci (2004, p. 15), “Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político”. Estes “intelectuais orgânicos” são responsáveis pela formulação e divulgação da ideologia e do projeto político que permeia o grupo social.

à prosperidade, bem-estar e crescimento². O autor trouxe novas concepções como a distribuição social do produto e dos meios produtivos, o papel multiplicador da riqueza da moeda e do crédito, a intermitência do fluxo econômico (ou a ideia de ciclos), bem como, a atuação do Estado na condução de melhorias das condições materiais da sociedade como um todo.

Mais tarde, em 1936, após a mais profunda crise capitalista da época, John Maynard Keynes lança *A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*. Seus estudos sobre o emprego e o ciclo econômico contestavam um conjunto de dogmas delineados pela teoria marginalista neoclássica, assim como a inexistência do equilíbrio automático de mercado. Keynes direcionou sua análise sobre os fatores determinantes do nível de emprego e da renda nacional, propondo um novo relacionamento entre o Estado e o conjunto das atividades econômicas de um país. O governo deveria intervir na atividade econômica, em momentos de desaceleração e crises, de modo a assegurar os níveis de investimentos capazes de garantir o pleno emprego. Em outras palavras, propôs o princípio da regulação econômica através da intervenção do Estado na economia, viabilizando, desse modo, a função deste na realização do progresso e no aumento do bem-estar das sociedades, contrariando a corrente ortodoxa dominante que via na atuação do livre do mercado a garantia automática do bem-estar, na qual prega não haver necessidade de formulação de teorias e estratégias de desenvolvimento.³

Nessa conjuntura marcada pela efervescência de novas ideias e alterações no quadro econômico ocorreu uma reconfiguração das relações econômicas entre os países que passaram a ter um caráter mais autárquico, dando origem aos blocos de países. E as funções do Estado, que até então se faziam restritas e limitadas, assumem uma postura mais ativa e intervencionista. Experiências desta natureza podem ser percebidas a partir do programa social-democrata escandinavo e o nacional-socialismo alemão, passando pelo *New Deal* estadunidense e o

² *A Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911) foi a primeira obra de grande influência escrita por Schumpeter. Nela o autor apresentou a teoria do desenvolvimento capitalista. Expôs a sua abordagem demonstrando que a vida econômica sob o capitalismo opera como um fluxo circular, ou seja, o sistema tende a se repor ano após ano. Naturalmente, nessa condição, a população e a produção crescem, mas o sistema econômico opera sempre no sentido de buscar uma nova situação de equilíbrio, a qual se apresenta diferente da anterior, mas que se adapta, de um ponto de vista estritamente quantitativo, às novas exigências. O único mecanismo que poderia romper tal padrão de reprodução seria a ação do empresário empreendedor, via inovação: a síntese de que o desenvolvimento ocorre devido a mudanças ocorridas dentro do sistema e não a mudanças impostas de fora - o início de um processo de desenvolvimento ocorre precisamente no âmbito da produção (Schumpeter, 1982).

³ Podemos dizer que a revolução keynesiana: apontou os limites da monologia do sistema de preços e a sua eficiência ineficaz sobre as condições do desenvolvimento capitalista; avançou à cerca do tema do rentismo e do entesouramento; evidenciou as dificuldades e os entraves de uma economia centrada na oferta e não na demanda, destacou o papel do emprego e da renda dos salários na dinâmica econômica. Por fim, concluiu que a dita racionalidade defendida pelos clássicos do liberalismo econômico colocaria em risco todo o sistema econômico, acentuando a propensão a crises e a riscos de colapso sistêmico. Deste modo, entraria em cena uma “rotação do papel do Estado” que se prestaria a uma espécie de salvaguarda em situações de crise (Cepeda; Pinto, 2021).

período varguista no Brasil. Fato também marcante e que irá influenciar a intelectualidade, são as políticas de intervenção e planejamento econômico executadas pela antiga União Soviética. As práticas intervencionistas foram sendo adotadas pelos diversos Estados Nacionais no Pós-Guerra que no esforço de recuperação de suas economias aprofundaram o grau de intervenção, atribuindo ao planejamento um caráter científico e sistemático⁴ (Agarwala; Singh, 2010).

Se soma à reconstrução dos países fortemente afetados pela guerra o processo de descolonização do continente asiático e africano. A luta pela independência dos países dessas regiões trouxe à tona a complexidade das relações entre os países do centro e da periferia do capitalismo mundial. Uma complexidade que também se fazia presente na América Latina. Era o nascer daquilo que seria conhecido nas próximas décadas como o Terceiro Mundo⁵. A problemática dos países dessas regiões, caracterizados como “subdesenvolvidos” ou em “desenvolvimento”, soou como um fator geopolítico que contribuiu enormemente com o clima favorável às novas teorias e políticas de desenvolvimento econômico que surgiam no imediato Pós-Guerra.

Muitos estudos e teorias foram elaboradas, ampliando a discussão sobre a problemática do desenvolvimento/subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento sendo entendido como o “[...] atraso temporal em alcançar a prosperidade, ou seja, os países subdesenvolvidos eram aqueles que ficavam para trás na corrida do crescimento econômico” (Leite, 2009, p. 29), visto que o crescimento econômico “intensivo” ocorreu de forma desigual e de forma distinta entre países e regiões, produzindo um distanciamento entre as respectivas rendas *per capita*s, conforme indicam Maddison (2001) e Milanovic (2005)⁶. Tal questão colocaria em xeque a teoria ricardiana das vantagens comparativas e do livre comércio, pois, a prerrogativa de que a especialização produtiva, tendo a produção industrial circunscrita aos países com vantagens comparativas nessas atividades, revelou-se bem mais vantajosa para alguns países. Esse fator teve seu peso no enfraquecimento da ideologia liberal dominante (Agarwala; Singh, 2010).

⁴ Agarwala e Singh (2010) apontam que durante a Segunda Guerra Mundial que os EUA se tornaram, na prática, uma economia planejada, com metas de produção, controles de preços e agências de fomento e planejamento para setores específicos da economia, a exemplo da construção naval e a indústria de alimentos. Em boa medida, o aparato estatal intervencionista foi criado pelas políticas adotadas pelo New Deal.

⁵ Conforme Vigevani (1990, p. 7), o “termo Terceiro Mundo foi utilizado pela primeira vez como consequência da comparação da situação dos países pobres e despossuídos do mundo com a das classes que na França, antes da Revolução de 1789, constituíam o Terceiro Estado. Essa utilização foi feita por Alfred Sauvy e Georges Balandier, franceses, em 1956, generalizando-se a partir de então”. A “Teoria do Terceiro Mundo” propunha, a partir do esquema geopolítico da Guerra Fria, a existência de um Primeiro Mundo, formado pelos países capitalistas desenvolvidos, um Segundo Mundo, composto pelos países socialistas, e um Terceiro Mundo, composto pelos países subdesenvolvidos.

⁶ Ver sobre em: Agarwala e Singh (2010, p. 12-13).

As alternativas para a superação do retardamento e atraso das economias subdesenvolvidas e em desenvolvimento ganharam urgência e novos contornos, transformando-se em temas essenciais de renomados e “pioneiros” estudiosos do desenvolvimento que se distanciaram dos preceitos teóricos do *mainstream*. Nas palavras de Campos (2016, p. 44), estes “[...] economistas destacaram a necessidade de teoria e política econômica específica para os países subdesenvolvidos [...]”. O “diagnóstico geral” traçado por esses estudiosos “era da necessidade de transformação estrutural das sociedades, e não apenas ajustes marginais”, o que indica a oposição direta “à visão confiante dos mercados”. Entre esses economistas e estudiosos destacam-se William Arthur Lewis, Ragnar Nurske, Paul Narcoz, Rosenstein-Rodan, Hans Wolfgang Singer, François Perroux, Paul Alexander Baran, Colin Clark, Jacob Viner, W.W. Rostow, Simon Kuznets, Michael Kalecki, Albert Otto Hirschman, Gunnar Myrdal e Raúl Prebisch.⁷ Ao lado dos “pioneiros do desenvolvimento”, Louis-Joseph Lebret e Celso Furtado lançam suas ideias e elaborações que contemplam as interpretações e as formas de superação do subdesenvolvimento.

Esse extenso, e diverso, corpo teórico apresentou uma perspectiva ampliada da visão sobre o processo de desenvolvimento econômico que contemplou elementos de complexidade (análise sistêmica, efeitos cumulativos, heterogeneidade dos agentes, círculos viciosos, dependência de trajetória, aprisionamento em resultados, entre outros), tanto para análise e elaboração de diagnósticos da condição e espécie de subdesenvolvimento, como para a indicação de estratégias para a superação do mesmo (Cardoso, 2018). A determinação da condição de subdesenvolvimento passou a ser tratada como fenômeno particular cuja superação do atraso não seria possível sem a adoção de um conjunto de medidas que tinham como principais pontos: a intervenção estatal, o planejamento, a investida no processo de industrialização, a adoção de políticas protecionistas e a redefinição do padrão de inserção externa.

Os novos contornos que impulsionaram as novas visões sobre a problemática do desenvolvimento ganharam fôlego com a criação de novos organismos internacionais como o Banco Mundial (1944), o Fundo Monetário Internacional (1944) e a Organização das Nações

⁷ Uma síntese das ideias dos autores que compõe o que conhecemos como as “Teorias do desenvolvimento” estão disponíveis nas obras: *A economia do subdesenvolvimento* que traz uma coletânea de escritos clássicos, organizada por Agarwala e Singh (2010); e em *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*, obra de Fernanda Cardoso (2018). Destaco também a tese de Marcelo Mallet Siqueira Campos (2016), intitulada *O processo de desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva institucionalista: elementos de uma abordagem heterodoxa*, onde o autor produz uma revisão teórica a respeito do desenvolvimento, iniciando com o processo histórico concreto após a Revolução Industrial, passando pela interpretação dos economistas clássicos e pelos pioneiros da economia do desenvolvimento.

Unidas (1945). Foi no âmbito da Organização das Nações Unidas, mais especificamente a partir do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU), que, em novembro de 1947, começou a ser estruturada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Criada em 1948, a Cepal seria o primeiro órgão e escola de pensamento que traria a reflexão conjunta e institucional dos problemas da América Latina.

Com influência mundial e formada por um corpo analítico próprio, a Cepal se debruçaria na construção e elaboração da identidade dos países distribuídos na região. Ao mesmo tempo, a instituição nascia com a missão de promover o crescimento e desenvolvimento econômico regional e sub-regional mediante a elaboração de estudos, coordenação de ações econômicas e assessorias técnicas aos governos. É a partir da criação da Cepal que ganha força a sistematização do pensamento desenvolvimentista latino-americano, no qual começava a se estruturar a partir dos primeiros passos da “ideologia industrializante” da região (Bielschowsky, 2000a).

Tendo como principal impulsionador teórico o economista argentino Raul Prebisch⁸, o sistema analítico cepalino parte do método “histórico-estrutural”, uma análise que se dedica a examinar as especificidades produtivas, sociais, institucionais e da inserção internacional dos países da América Latina e do Caribe, ou seja, uma corrente de pensamento que identifica “o subdesenvolvimento por meio da presença de ‘problemas de estrutura’, existentes seja no âmbito econômico, seja no social, político ou cultural” (Rodríguez, 2009, p. 41). A partir do estruturalismo-cepalino se desenvolveram conceitos e ideias como industrialização, deterioração dos termos de troca, relação centro-periferia, desenvolvimento para dentro, substituição de importações. Na concepção de Deves (2000, p. 292), esses conceitos e ideias “[...] *configuraron un nuevo léxico-económico y pusieron en el tapete la idea de una economía del desarrollo*”.

A partir das novas concepções propostas pela Cepal emergiu um conjunto de ações e ideias que trouxeram à tona duas questões fundamentais: o papel do Estado como agente econômico e o processo de industrialização. No âmbito do Brasil, as ideias cepalinas, juntamente, com as práticas anticíclicas que vinham sendo postas em práticas nas décadas de 1930 e 1940, fomentaram o que se passou a denominar de desenvolvimentismo: uma nova

⁸ Entre os trabalhos de Raul Prebisch que influenciaram o pensamento da Cepal podemos destacar: *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas* (1949); *Crescimento, Equilíbrio e Disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico* (1950); e *Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico* (1951). Ver: Prebisch (2011).

forma de pensar a dinâmica do desenvolvimento no país, pautada no planejamento e na coordenação do Estado que, por sua vez, se ancorava num projeto de soberania nacional.

Assim como as teorias que renovaram a forma de pensar o desenvolvimento econômico, o desenvolvimentismo nasce em oposição à visão liberal-ortodoxa. A crítica a essa interpretação é o ponto de partida da análise desenvolvimentista. Conforme Fonseca (2014, p. 59), o desenvolvimentismo pode ser entendido como uma:

[...] política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

Tal política econômica possui como objetivo fundamental a superação do subdesenvolvimento, e para tanto formulou uma estratégia baseada naquilo que o autor chama de o seu “núcleo duro”. Esse “núcleo duro” (Fonseca, 2014) desenvolvimentista se constitui de três pilares:

- a) existência de um projeto nacional;
- b) intervenção estatal;
- c) industrialização.

Obviamente, essas características centrais adquirem diferentes formas conforme a realidade a qual se inserem. No que tange o pensamento desenvolvimentista brasileiro, Ricardo Bielschowsky (1988) sugere que o desenvolvimentismo deve ser interpretado como uma “ideologia de transformação da sociedade brasileira”, baseada em um projeto de superação do subdesenvolvimento composto pelos seguintes pontos fundamentais:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado planeje;
- c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
- d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente (Bielschowsky, 1988, p. 9).

De acordo com o autor, o desenvolvimentismo influenciou a evolução das políticas econômicas dos governos brasileiros, especialmente, no período entre 1945 e 1964. Em sua

síntese sobre o pensamento econômico desenvolvimentista, Bielschowsky identificou três correntes:

- a) os desenvolvimentistas nacionalistas do setor público;
- b) os desenvolvimentistas não-nacionalistas do setor público;
- c) os desenvolvimentistas do setor privado.

Essas correntes se diferenciavam a partir de temas como o capital estrangeiro, o papel das empresas estatais, a inflação, o apoio financeiro interno à investimentos, os limites do planejamento e da ação do Estado. Dentro dessa divisão, Celso Furtado é inserido, junto com Roberto Simonsen, Rômulo de Almeida, Américo B. Oliveira e Evaldo C. Lima, na Corrente Desenvolvimentista Nacionalista do Setor Público. Para além de sua inserção no debate das correntes do desenvolvimentismo no Brasil, Celso Furtado foi um dos mais significativos expoentes do chamado Estruturalismo latino-americano, cujo principal centro de propagação foi a Cepal.

Conforme já referido, o diagnóstico do estruturalismo-cepalino, partindo da dicotomia centro-periferia, da teoria da deterioração dos termos de troca e da teoria do desenvolvimento endógeno da tecnologia, produziu uma base sólida para o desenvolvimentismo. Porém, o pensamento econômico desenvolvimentista não se restringiu somente à Cepal. Um conjunto de outras teorias e conceitos também dialogam e foram incorporadas por diferentes grupos que reivindicavam uma posição desenvolvimentista, demonstrando o caráter adaptável do desenvolvimentismo. Horacio García Bossio (2014), ao inserir as discussões sobre o desenvolvimentismo nos debates das diferentes vertentes das Teorias do Desenvolvimento, identificando as aproximações conceituais entre estas, destacou o caráter multiforme do conceito de desenvolvimento e de como esse caráter está presente no próprio pensamento desenvolvimentista.

Ao tratar da origem do pensamento econômico desenvolvimentista e suas influências, Bossio (2014) identifica duas vertentes:

- a) os Pioneiros do Desenvolvimento;
- b) Vertente Fundacional Social-Cristã.

A análise da primeira vertente, tomando a Cepal como um marco, é subdividida em: correntes pré-cepalinas e correntes pós-cepalinas. O autor identifica como pré-cepalinas a que se insere Joseph A. Schumpeter e Paul Rosenstein-Rodan, “os pais fundadores de uma Teoria do Desenvolvimento”. Entre as correntes pós-cepalinas estão incluídos um conjunto amplo de pensadores, alguns aqui já referidos, tais como John Kenneth Galbraith, Walt W. Rostow,

Albert Hirschman, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Bert Hoselitz, Simon Kutznets, William Arthur Lewis, Charles Kindleberger e Bárbara Ward, o economista socialista Oskar Lange e os marxistas estruturalistas Paul Baran, Paul Sweezy e Maurice Dobb.

A segunda vertente, a que Bossio (2014) denomina de Vertente Fundacional Social-Cristã, possui suas raízes em “vias genéticas francesas e anglo-saxônicas”, sendo representada pelo filósofo francês Jacques Maritain, o dominicano Louis-Joseph Lebret e os economistas François Perroux e Bárbara Ward (também situada pelo autor na corrente pós-cepalina dos pioneiros da teoria do desenvolvimento). Essa vertente desempenhou uma forte influência na América Latina, sobretudo, a partir dos intelectuais ligados ao clero católico. A exemplo da Argentina, o autor situa como representantes dessa corrente o padre Fernando Storni e o economista Oreste Popescu. Em relação ao Brasil, é possível uma analogia – a partir do trabalho de José Henrique Artigas de Godoy (2015) sobre o desenvolvimentismo católico - atribuindo ao Bispo Dom Hélder Câmara⁹ uma proximidade com as elaborações dessa vertente teórica.

Louis-Joseph Lebret representou a síntese do pensamento da Vertente Fundacional Social-Cristã ao desenvolver, a partir do movimento Economia e Humanismo, as bases de um desenvolvimentismo católico que será muito influente no Brasil, principalmente, a partir da Conferência dos Bispos do Brasil. Sua concepção de desenvolvimento integral e harmônico procurava aliar as preocupações de fundo teológico do pensamento católico com os dilemas da modernização capitalista. Lebret entendia como integral o desenvolvimento “para todos os homens e de todos os homens”, que gerasse um crescimento em todos os setores que fossem necessários; e como “harmônico” um desenvolvimento equilibrado de forma que conseguisse dar respostas às necessidades da sociedade como um todo. Tal ideia não era um consenso entre os teóricos que propunham uma concepção de economia crítica ao *mainstream*. As palavras equilíbrio e harmonia remetiam à própria concepção que estes criticavam. Porém, em Lebret, assim como em Perroux, equilíbrio e harmonia significavam uma forma de aliar as proposições econômicas com os dogmas da Doutrina Social Cristã, principalmente, aqueles referentes ao equilíbrio entre as nações e a harmonia entre as classes sociais.

Estas diferenças conceituais não impediram Lebret de dialogar com outras vertentes desenvolvimentistas, entre elas o Estruturalismo Cepalino. No Brasil, o principal expoente do estruturalismo cepalino foi Celso Furtado. Ambos procuraram em um mesmo espaço de tempo produzir ideias para o desenvolvimento do Brasil e da América Latina. Nas palavras de Bosi

⁹ A propósito, cabe ressaltar que Dom Hélder Câmara participou do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, embrião da futura Sudene, conforme veremos mais adiante nesta pesquisa.

(2010, p. 259), não se tratou de mera coincidência, “mas de afinidades à primeira vista insuspeitas entre as ideias de desenvolvimento provindas da matriz cepalina e os ideais de humanização do Terceiro Mundo que o catolicismo social francês tentava concretizar em um laboratório social privilegiado, a América Latina”. Afinidades essas que possuíam diferentes pontos de partida: os estruturalistas cepalinos “partiam de *fatos* e de sua teorização com o propósito de conferir um *sentido político* ao processo de mudança que miravam”; Lebret partia “de um *sentido ético-religioso* para reconhecer de perto e analisar pelo miúdo esses mesmos fatos”. Para além desta diferença de pontos de partida, Furtado e Lebret encontraram na superação do subdesenvolvimento uma causa em comum e no Nordeste Brasileiro um importante objeto de estudo (e de ação).

2.1 LEBRET: DA VERTENTE FUNDACIONAL SOCIAL-CRISTÃ À ECONOMIA HUMANA E O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL E HARMÔNICO

A trajetória de Louis-Joseph Lebret é marcada pela preocupação em pensar a economia em função das necessidades humanas. Tal preocupação culminou na criação do *Centre d'Économie et Humanisme* na França, órgão que se desdobrou em uma rede de instituições sediadas em vários países, voltadas a estudar e pesquisar sobre o subdesenvolvimento dos países no mundo, bem como, explorar as vias de solução para tal problemática a partir do desenvolvimento harmônico. Sua militância religiosa e intelectual, que tanto influenciou sua concepção econômica, ganhou forma nas proposições do *Économie et Humanisme* , movimento que teve como base os fundamentos da corrente de pensamento denominada Vertente Fundacional Social-Cristã. Foi a partir da influência desta vertente que Lebret produziu uma perspectiva teórica e metodológica original que embasou os instrumentais de análise da Economia Humana, os princípios do desenvolvimento integral e harmônico, a problemática do subdesenvolvimento e as suas formas de superação.

2.1.1 Os antecedentes do Lebret economista e a criação do *Économie et Humanisme*

Lebret teve uma trajetória marcada tanto por sua atuação enquanto padre dominicano, quanto por sua atuação como economista e pesquisador do desenvolvimento econômico. Nascido em 25 de junho de 1897, no pequeno vilarejo de Le-Minihic-sur-Rance, na Bretanha, próximo ao porto de Saint Malo, no seio de uma família de pescadores católicos. O fato de ter

crescido em uma comunidade que tinha a pesca como principal fonte econômica de trabalho e de renda e o catolicismo como vínculo religioso de valores e crenças foi determinante para os primeiros passos laborais do jovem Lebret. A proximidade com a zona portuária o levou a seguir a carreira naval (1915) e cursar engenharia na *École Navale de Brest* (1916), onde especializou-se em matemática e, posteriormente, em economia (a formação em economia, como também em ciências sociais e filosofia se daria de forma autodidata). Nos dois últimos anos da Primeira Guerra Mundial, Lebret serviu como oficial de manobras e, em 1922, aos 25 anos tornou-se juiz do Conselho de Guerra Permanente de Brest. Mesmo com a promissora carreira naval, abandonou a marinha no ano seguinte e ingressou no noviciado de Ordem Dominicana, tornando-se padre em 1928¹⁰.

Sua primeira atividade como padre esteve ligada aos pescadores, aos marinheiros e à população costeira da região de Saint-Malo, comunidade que encontrava dificuldades para responder às adversidades agravadas pela crise de 1929 (Bosi, 2012; Pelletier, 1996, 2017; Pontual, 2015; Rosa, 2013, 2020). Preocupado e inquieto com a pobreza e a miséria da Bretanha, Lebret passou a confrontar os estudos cristãos, obtidos junto ao seminário, com aquela realidade. Tal enfrentamento o levou a aliar a prática sacerdotal com o engajamento social e os estudos sobre os níveis de vida da população. Lebret passou a investigar as péssimas condições de vida, a estrutura familiar, social e econômica dos pescadores, examinando com cautela as razões que determinaram aquela situação.

Junto à comunidade de Saint-Malo, Lebret fundou, em 1929, a “Associação dos Jovens Marítimos, ramo da recém-criada Juventude Operária Católica, braço da Ação Católica¹¹” (Bosi, 2012, p. 251). No início da década de 1930, assume junto aos pescadores daquela região a luta em defesa da pequena indústria pesqueira que se encontrava em desvantagem frente à pesca industrial mecanizada e a competição global. Problema que já há alguns anos vinha sendo enfrentado, mas que, com a crise econômica, tornou-se mais agudo. Por conseguinte, tratou de observar as conexões entre a desorganização das pequenas empresas pesqueiras locais e a

¹⁰ Para aprofundar sobre a biografia e trajetória de Lebret ver: Bosi (2012), Cestaro (2015), Godoy (2014, 2016), Houée (1997), Pelletier (1996, 2017), Pontual (2016) e Rosa (2015).

¹¹ A *Ação Católica* foi um modelo de organização de leigos implementado pela Igreja Católica em diversos países no início do século XX. Isto se dava pela motivação da Igreja em revitalizar o catolicismo e cimentá-lo na sociedade moderna, como também obter um controle mais efetivo e eficiente sobre as Igrejas e aqueles que professavam a fé católica pelo mundo. Tal movimento surgiu na esteira do Sindicalismo Católico e da Democracia Cristã, que se inaugurou pela Encíclica *Rerum Novarum*, promulgada pelo Papa Leão XIII, em 1891. A *Ação Católica* contribuiu para a superação da mentalidade de cristandade e o novo lugar da Igreja perante a sociedade moderna, situando-a no novo contexto da autonomia da razão frente à fé, do temporal frente ao sagrado, do Estado em relação à Igreja, bem como do exercício do poder nos parâmetros da democracia representativa, através de partidos políticos no seio da sociedade civil.

investida internacional das grandes empresas que monopolizavam os melhores lugares de pesca. Observou também as conexões entre a vulnerabilidade dos pequenos pescadores e as grandes estruturas de mercado, as quais não podiam controlar. Ali nascia, sob a chefia de Lebret, o “Mouvement de Saint-Malo”.

O Movimento de Saint-Malo estava pautado por um programa de ação corporativo e apoiado em estruturas tradicionalmente comunitárias da profissão, se afastando do sindicalismo de classe nos moldes da Confederação Geral dos Trabalhadores (Bosi, 2010; Pelletier, 1996). O associativismo proposto por Lebret visava a criação de instituições comunitárias cooperativas e solidárias, reunindo diferentes classes sociais¹². Uma dinâmica que, nas palavras de Pontual (2015, p. 42), se opunha à “perspectiva classista comunista e do individualismo possessivo liberal”. Paralelamente ao Movimento de Saint-Malo, Lebret funda o periódico *La Voix du Marin* (A voz do marinheiro), com a finalidade de conscientizar e sensibilizar a opinião pública francesa diante do cenário de exploração e miserabilidade dos pescadores bretões. Durante a década de 1930, o estudioso católico dedicou seu tempo e energia investigando sobre o mercado pesqueiro, primeiramente ao longo da costa francesa, depois em toda a Europa e Mediterrâneo¹³.

Em síntese, essas ações seriam a “experiência seminal” de Lebret, como lembra Bosi (2012, p. 251), que norteará toda a sua trajetória enquanto ativista, militante e estudioso, tomando como base o conhecimento empírico das condições de vida dos pescadores da Bretanha francesa. Uma forma de pesquisa que unia conhecimento, análise e ação, ancorado no método “*voir, juger, agir*”¹⁴. Sistemática de análise que consistia em: “ver” a situação concreta

¹² Esse modelo de associação comunitária estimulava a capacidade de unir os indivíduos em torno de um propósito: o de promover a melhoria das condições de trabalho e de ganhos para os pequenos pescadores e a lucratividade dos negócios dos empresários ligados às atividades marinhas o que, por sua vez, induziria ao crescimento econômico e a melhoria das condições de vida da sociedade local. O associativismo promovido pelo Movimento de Saint-Malo uniu os sindicatos cristãos, sindicatos neutros e sindicatos comunistas, a partir de estratégias de alianças com as associações de pescadores que se espalharam pelos portos do Atlântico e da Mancha e que, mais tarde, resultou na formação da Associação Marítima Cristã. Com isso, foi ganhando fôlego o movimento pelo reconhecimento da profissão de pescador pelo governo francês. Lebret reivindicou sob o regime de Vichy a normatização da profissão de pescador, tornando-se lei em 13 de maio de 1941.

¹³ A pesquisa realizada por Cestaro (2015) elucida que entre 1929 e 1931, Lebret percorreu a costa Francesa, da fronteira com a Bélgica até a fronteira espanhola, visitando em torno de 250 cidades. Nessa jornada, pesquisou sobre os problemas econômicos da marinha e da pesca e da marinha de transporte. O estudo resultou num dossiê, em que ele formulou questões para entrevistar pessoas independentemente de suas competências. A explanação de Lebret sobre a problemática da pesca e da marinha foi realizada “com a apresentação de dados estatísticos, número das importações e preços praticados pelos produtos importados e pelo pescado nacional” (Cestaro, 2015, p. 90). Foi desta forma que o estudioso evidenciou os efeitos da crise econômica, que se agrava durante a década de 1930, sobretudo para a população da região costeira da França

¹⁴ O método “**ver-julgar-agir**” foi pioneiramente cunhado pelo teólogo belga Joseph-Léon Cardijn na aplicação da doutrina social católica. Cardijn foi um dos fundadores da Ação Católica dos anos 1920 e fundador da Juventude Operária Católica (JOC), em 1925. O seu método previa discernir as prioridades pastorais, o que

da realidade, com especial atenção para as pessoas e famílias mais necessitadas e excluídas da sociedade; “julgar” e analisar a partir de alguns referenciais, sobretudo, os princípios cristãos e a Doutrina Social da Igreja; e “agir” de acordo com ações práticas e pedagógicas de modo a intervir e promover uma ação social transformadora. Tal forma de análise parte de uma abordagem empírica e indutiva que, ao contrário da hipotético-dedutiva, avalia não a partir da doutrina *a priori*, mas sim, do que está acontecendo no concreto, na realidade dada. Com esses preceitos metódicos, Lebret acreditava que a sociedade poderia ser transformada, o que revela a “sua crença na ciência e no conhecimento” (Rosa, 2020, p. 33).

Foi ao longo desta fase, quando colocou a pesquisa a serviço dos pescadores, investigando de forma articulada e sistemática o contexto social e econômico em que estes trabalhadores se inserem, que Lebret deu seus primeiros passos na carreira de pesquisador do desenvolvimento e economista. A originalidade do seu pensamento está em associar os seus conhecimentos adquiridos a partir da:

- a) doutrina religiosa católica, apreendida enquanto padre dominicano;
- b) ciência social e política, assimilada a partir do contato direto (realidade concreta) com o objeto de investigação e a abordagem empírica, além dos estudos sobre as teorias sociológicas e do marxismo;
- c) matemática, estatística e economia, uma relação que foi sendo construída desde a sua atuação como engenheiro (período que teve acesso aos cálculos matemáticos e estatísticos) e do próprio dimensionamento da condição de subdesenvolvimento econômico das regiões atrasadas, o que o fez buscar pelos estudos e aprimoramento na área da economia.

O estudo da economia, na visão de Lebret, não poderia se desvincular das ciências sociais e de todo o conhecimento interdisciplinar que envolve a dinâmica social, pois, como ele bem frisou em *Dinámica concreta del desarrollo*:

*Los sucesivos análisis que entonces hice en el litoral francés y después en el europeo, y mis estudios sobre las condiciones del mercado internacional me dieron a conocer a la vez los aspectos económicos y los aspectos humanos de una rama de actividad y constituyeron el primer paso de un método en el no podían separarse los hechos económicos y los hechos sociales*¹⁵ (Lebret, 1966a, p. 9-10).

significava reparar o entorno da realidade social, chegando a conclusões sobre o que o evangelho teria a dizer sobre tal comportamento, e, a partir de então, colocar essas conclusões em prática.

¹⁵ “As sucessivas análises que fiz na costa francesa e depois na costa europeia, e os meus estudos sobre as condições dos mercados internacionais, permitiram-me conhecer tanto os aspectos econômicos como os humanos de um ramo de atividade e constituíram o primeiro passo de um método em que os fatos econômicos e fatos sociais não poderiam ser separados” (Lebret, 1966a, p. 9-10, tradução própria).

O fragmento propõe um ideal que reporta não somente a uma nova forma de enxergar a economia, mas também da renovação da visão católica a partir das ciências humanas e das ciências religiosas, dando atenção a economia e não apenas ao evangelismo, ao observar e ao ouvir e não apenas desenvolver as práticas de pregação¹⁶. O ensinamento social católico realista deveria “[...] *address economics, production, economic classes and the specifics of capitalist systems and of the varieties of human need, including needs downgraded or distorted under capitalism*”¹⁷ (Gasper; Keleher, 2021, p. 147). Nesse aspecto, a ideia não seria a de conceber uma sociologia religiosa no intuito de usar a doutrina católica como uma instância crítica da modernidade liberal, mas sim, utilizar a pesquisa, como bem avalia Pelletier (2017, p. 183), “[...] *contre les impasses de la doctrine sociale, comme le fondement d’une compétence dont la visée serait de moderniser à la fois la société et L’Église*”¹⁸.

A crítica de Lebreton irá se materializar em uma via de mão dupla, na medida em que contesta a maneira tradicional de fazer análises econômicas e sociais e discorda do catolicismo reacionário que se posicionava contra a modernidade e contra a sua autocrítica. Lebreton entendia que a política econômica que se reduzia à análise única das escolhas conscientes, aquela sedimentada na lógica do *homo economicus*, suprimia a análise de todo o conteúdo sociológico ao utilizar-se de uma abordagem hipotético-dedutiva (Pelletier, 1996, 2017). A igreja, por sua vez, ao assumir uma postura anticomunista, via-se incapaz de entender os problemas sociais e, com isso, alimentava a descristianização. Naquele momento que a instituição deixava de dar respostas aos dilemas sociais e a sua complexidade, abria-se margem para a difusão das ideias socialistas e comunistas. Assim, a igreja deveria se imbuir de uma postura autocrítica que fosse capaz de reformular respostas ao mundo em contradição (Garreau, 1997). Na concepção de Lebreton, tanto a igreja quanto os socialistas e os economistas tradicionais, de vertente neoclássica, estariam alheios à compreensão, aos desafios e as necessidades de comunidades como aquela que vivia da pesca e da marinha na região costeira da França e que fora fruto de suas primeiras pesquisas.

O amadurecimento de ideias, a experiência de vida e observação, as investigações e análises, bem como, os estudos empíricos realizados por Lebreton na costa francesa e Europa, no

¹⁶ Para um aprofundamento a respeito da preocupação de Lebreton com a renovação da visão católica a partir das ciências humanas e das ciências religiosas ver: Pelletier (1996) e Gasper e Keleher (2021).

¹⁷ “[...] abordar a economia, produção, classes econômicas e as especificidades dos sistemas capitalistas e das variedades de necessidades humanas, incluindo necessidades subestimadas ou distorcidas sob o capitalismo” (Gasper; Keleher, 2021, p. 147, tradução própria)

¹⁸ “[...] contra os impasses da doutrina social, como fundamento de uma habilidade cujo objetivo seria modernizar tanto a sociedade quanto a Igreja” (Pelletier, 2017, p. 183, tradução própria).

decurso dos anos de 1930, resultaram na criação de seu grande projeto, o *Mouvement Économie et Humanisme*. O projeto começou a ser pensado em 1938. Em 1941, foi fundado o Centro de Pesquisa “*Economie et Humanisme*”, um “organismo autônomo em relação a igreja católica” que buscava “conciliar as teorias de interpretação da realidade social com uma base de desenvolvimento econômico que colocaria o homem como principal elemento das transformações da sociedade, apontando para uma economia das necessidades” (Cestaro, 2015, p. 96). No ponto de vista prático, configurava-se como um centro formador de pesquisadores que tinha como objetivo identificar as necessidades básicas dos bairros e cidades urbanas mediante um método sistemático de observações e entrevistas¹⁹.

Além de Lebret (secretário geral), compunham o grupo do Movimento Economia e Humanismo, os economistas René Moreaux (presidente), François Perroux (vice-presidente), Raymond Delprat, Alfred Sauvy e os filósofos Gustave Thibon e Emmanuel Mounier, entre outros. De acordo com a ata de fundação do grupo, contida nos *Archives de Fontainebleau* (AN45 AS35)²⁰, na França, há menção de mais de cinquenta pessoas participantes da criação do Economia e Humanismo, distribuídas entre personagens das mais diversas formações e atuações. O estatuto de criação, conforme descreve Cestaro (2015), expõe que a ambição dos membros do movimento era de tornar o *Economia e Humanismo* uma referência do engajamento social diante dos compromissos a serem assumidos com organismos da sociedade e esferas de governo. O plano de fundo do grande projeto visava pensar novas formas de desenvolvimento econômico e social, vislumbrando não apenas contrapor as instituições dominantes, mas também contribuir pela busca de uma alternativa em relação ao capitalismo e ao socialismo.

Os objetivos, finalidades e métodos do Economia e Humanismo eram norteados a partir de três aspectos fundamentais de sua ação:

- a) *Centro de investigação*: Economia e humanismo esforça-se por definir as bases de uma civilização que ponha os imensos recursos naturais e culturais do mundo moderno à serviço de todos os homens. Dominar as técnicas, orientar a economia em função das necessidades, assegurar a promoção do homem ao mesmo tempo que o desenvolvimento econômico, permitir o jogo das verdadeiras solidariedades humanas, tais são os objetivos de uma “economia humana”, que constitui o objecto da sua investigação e dos seus trabalhos;

¹⁹ O enfoque metodológico adotado por Lebret e o Centro de Pesquisa “*Economie et Humanisme*” obedecia a uma sistemática pautada nas etapas: fase preliminar, contato global da realidade a ser estudada, passando pelas entrevistas individuais, coleta de dados, exploração, representação gráfica e interpretação.

²⁰ Cestaro (2015), Cestaro e Andrade (2022), Pelletier (1996) e Pontual (2016, 2017) analisam de forma profunda as fontes documentais primárias da criação do Centro Economia e Humanismo, consultadas junto ao Arquivo do Padre Lebret, no acervo do Centre des Archives Contemporaines, em Fontainebleau, na França.

- b) *Centro de análises e de inquéritos*: Economia e Humanismo apoia os seus estudos sobre a observação dos factos económicos e sociais. Com este fim, foi constituído e aperfeiçoado um método de análise e elaborados e publicados instrumentos de inquéritos. Tanto na França como no estrangeiro, o centro realizou permanentemente inquéritos a pedido das administrações públicas, das colectividades ou organismos privados, nomeadamente no quadro do arranjo dos territórios e do desenvolvimento económico;
- c) *Centro de formação*: Economia e Humanismo difunde a sua doutrina pela sua revista²¹ e obras, pelas sessões, pelo auxílio prestado aos grupos locais no seu combate em prol de uma ascensão humana solidária (Lebret; Viau, 1965, p. 24-25).

A pretensão do movimento, destacou Lebret e Célestin (1950), no texto *D'Economie et Humanisme* "à l'économie humaine"²², era

[...] amener les organismes et mouvements trop exclusivement tournée vers le 'social' a prendre davantage conscience des éléments économiques du problème, à se préoccuper systématiquement des techniques, des structures et de leur évolution, à enraciner plus fortement dans le réel. [Tratando-se ainda de] "réagir contre la prétendue autonomie des disciplines économiques comme si l'homme 'intégral' n'était pas à l'origine de la production des biens et au terme de leur consommation. [Finalmente, como bem frisam os autores, tratava-se de] "***orienter l'économie entière vers ses finalités humaines, en tenant compte des multiples formes de l'aspiration humaine à plus valoir. C'est tout cela qui s'exprimait dans la conjonction des deux termes 'Economie' et 'Humanisme'***"²³ (Lebret; Célestin, 1950, p. 568-569, grifos nossos).

Em suma, a criação da instituição Economia e Humanismo representaria não somente um órgão de pesquisa, mas também a proposição de uma nova forma de encarar as questões económicas e humanas de maneira integrada. Sob esse prisma é que Lebret e seu grupo detinham como ideia a elaboração de uma nova disciplina que estudasse de forma síncrona e conjunta a geografia, demografia, economia e sociologia, reunindo as várias ciências. Tais conhecimentos isolados quando colocados a dialogarem entre si, se tornaram mais fecundos.

²¹ A revista *Economie et Humanisme* foi criada em 27 de setembro de 1941, a partir do Movimento Economia e Humanismo. Seu primeiro manifesto foi difundido a partir de fevereiro-março de 1942 e o primeiro exemplar foi publicado em abril-maio daquele mesmo ano. O objetivo da mesma seria produzir uma ponte entre o pensamento social da igreja e o mundo moderno.

²² Do Economia e Humanismo à economia humana (Lebret; Célestin, 1950, tradução própria).

²³ Do Economia e Humanismo à economia humana "[...] aproximar as organizações e movimentos demasiadamente e exclusivamente orientados para o 'social' para se tornarem mais conscientes dos elementos económicos do problema, a se preocuparem sistematicamente com técnicas, estruturas e sua evolução, de modo a se enraizarem mais fortemente na realidade [...] reagir contra a pretensa autonomia das disciplinas económicas como se o homem 'integral' não estivesse na origem da produção dos bens e no fim de seu consumo. [...] orientar toda a economia para os seus fins humanos, tendo em conta as múltiplas formas da aspiração humana por valer mais. Tudo isso foi expresso na conjunção dos dois termos 'Economia' e 'Humanismo'" (Lebret; Célestin, 1950, p. xxx, tradução própria, grifos nossos)

Assim, o Movimento Economia e Humanismo propunha a expressão “economia humana” para designar essa “science de synthèse”²⁴, como bem sublinha Lebret e Célestin (1950, p. 570).

O trabalho de pesquisa desenvolvido pelo grupo reunia (Godoy, 2020):

- a) desde a perspectiva humanista e solidária da Doutrina Social da Igreja até o racionalismo matemático do *engenheiro Frédéric Le Play*;
- b) a *sociologia e os estudos de Maurice Halbwachs e Chombard de Lauwe e da Escola de Chicago (Robert Park, Robert McKenzie, Louis Wirth, Ernest Burgess)*;
- c) o empirismo de Henri Bergson, filósofo e diplomata francês;
- d) o comunitarismo de Tönnies (*Ferdinand Tönnies*, sociólogo alemão);
- e) o personalismo comunitário de Emmanuel Mounier; o terceiro mundismo de Alfred Sauvy; as escalas territorial e regional de desenvolvimento e a teoria dos “polos de crescimento” de François Perroux;
- f) a teoria do desenvolvimento da Cepal.

A heterogeneidade do instrumental teórico demonstrava a interdisciplinaridade do movimento que procurou refletir e investigar sobre os condicionantes do subdesenvolvimento e seus instrumentos e formas de superação. Foi justamente a partir dessa perspectiva interdisciplinar da economia que Lebret interpretou um dos principais temas que ganhava força em sua época: o desenvolvimento. Nesse sentido, cabe dizer que a criação do “Centro de Pesquisa Economia e Humanismo” e a elaboração da doutrina “Economia Humana” significaram um enorme salto qualitativo dado por Lebret em seu interpretar e repensar o desenvolvimento econômico. Em diálogo com as teorias do desenvolvimento e as diversas concepções do desenvolvimentismo, alicerçado sobre uma abordagem multidisciplinar da economia e do desenvolvimento econômico e social, Lebret terá um papel fundamental nas elaborações da denominada “Vertente Fundacional Social-Cristã”.

2.1.2 A origem da Vertente Fundacional Social-Cristã

O termo “Vertente Fundacional Social-Cristã” foi cunhado pelo historiador e cientista político Horácio G. Bossio para designar as formulações e interpretações acerca do desenvolvimento econômico e do desenvolvimentismo por parte de uma corrente eclesial e social cristã que se originou nos círculos católicos europeus e anglo-saxônicos. Os teóricos desta corrente que mais influenciaram o pensamento de Louis-Joseph Lebret foram o filósofo

²⁴ “Ciência de síntese” (Lebret; Célestin, 1950, p. 570, tradução própria).

Jacques Maritain e o economista François Perroux. Maritain por conta de sua proposta de renovação da teologia católica. Perroux, por sua vez, influenciou fortemente as concepções econômicas de Le Bret, sobretudo, sua perspectiva de desenvolvimento.

A Vertente Fundacional Social-Cristã caminhava lado a lado do ideário desenvolvimentista que surgia num contexto de crise do capitalismo e de maturação das críticas ao pensamento econômico hegemônico e ortodoxo, sobretudo, no período entre guerras. Sua grande novidade nesse processo foi buscar formular uma interpretação católica do desenvolvimento econômico em diálogo com as teorias de desenvolvimento que se difundiam naquele contexto. Um movimento que respondia não apenas aos desafios das reinterpretações do pensamento econômico, mas também, aqueles oriundos do processo de repensar a atuação e o papel da Igreja diante da modernidade. De forma sintética, podemos dizer que as elaborações no âmbito da Vertente Fundacional Social-Cristã se originam em um contexto marcado por duas problemáticas fundamentais: o repensar do paradigma econômico dominante; e o intenso debate que se desenvolveu entre os católicos, tensionados pela tarefa de repensar a Igreja e sua “presença no mundo”, no sentido de promover “um acerto de contas com a modernidade”²⁵.

A modernidade desafiou o predomínio político, social e ideológico da Igreja Católica, sobretudo, a partir do que Weber (1979) chamou de o desencantamento do mundo promovido pela nova racionalidade econômica capitalista.²⁶ Ao mesmo tempo, o catolicismo passou a enfrentar novas ideologias surgidas a partir das perspectivas abertas pelo Iluminismo, tais como o liberalismo e o socialismo. Foi a partir de tal enfrentamento que, em 1891, o Papa Leão XIII lançou as bases da chamada Doutrina Social da Igreja²⁷ com a publicação da Encíclica *Rerum*

²⁵ Em sua relação dialética com a modernidade, a Igreja Católica manteve, em maior ou menor grau, desde a Baixa Idade Média (Séculos XI-XV) uma postura defensiva dos valores que permearam a sociedade medieval. Até mesmo, quando foi forçada a discutir a readequação de seus dogmas diante da ruptura da cristandade promovida pela emergência do protestantismo, a postura adotada foi a de reafirmação da doutrina através do Concílio de Trento (1545-1563) (Dussel, 1981).

²⁶ A Igreja Católica e a própria religião católica passaram a ser interpretadas, tanto por Karl Marx, como por Max Weber, como uma instituição reacionária diante das mudanças sociais. Karl Marx trata a questão religiosa como parte da superestrutura político-ideológica que mantém a infraestrutura socioeconômica. Marx analisa mais especificamente a questão religiosa e o próprio cristianismo, principalmente, em “A questão judaica” e na Introdução de “A crítica da filosofia do direito de Hegel”, escritas no período de 1843 e 1844, nas reflexões do então “jovem Marx”. Ver: Marx (2005, 2010). Max Weber em “A ética protestante e o espírito do capitalismo” defende a tese de que a consolidação das relações de mercado que dão substância ao capitalismo foram possíveis graças ao emergir de uma tendência para a racionalidade econômica por parte dos protestantes em oposição a ética paternalista do catolicismo. Ver: Weber (1996).

²⁷ Ildefonso Camacho, em sua obra *Doutrina Social da Igreja: abordagem histórica* (1995), ressalta que se costuma considerar a encíclica *Rerum Novarum* (1891), de Leão XIII, como o primeiro documento da Doutrina Social da Igreja. No entanto, essa data segundo o autor, possui apenas um valor indicativo, pois, na realidade outras encíclicas anteriores, até mesmo do Leão XIII, já haviam abordado questões relacionadas com a vida social, sobretudo no que tange aos aspectos políticos. Deste modo, é preferível considerar Leão XIII, de uma forma geral como o indicador da Doutrina Social da Igreja. A *Rerum Novarum* (1891) realmente foi o primeiro grande documento da Doutrina Social da Igreja que buscou responder aos excessos do sistema socioeconômico

Novarum. A *Rerum Novarum* foi o primeiro documento oficial da Igreja a abordar de forma global “os problemas derivados da sociedade industrial” (Camacho, 1995, p. 51). Ela expôs, conforme sublinha Fuser (1987, p. 35), as graves injustiças sociais do fim do século XIX, a situação dos desprotegidos, além de constatar a “existência de conflitos entre capital e trabalho”, apontando como culpados “o capitalismo e as ideologias que criou - o liberalismo e o socialismo.”

Em sua crítica ao liberalismo, Leão XIII destacava, que “[...] as leis de mercado não chegariam à determinação do salário justo, capaz de garantir uma vida decente ao operário ‘sóbrio e honrado’”. Em contraposição, a Encíclica proclamava “o direito da intervenção do Estado para suprir as deficiências do mercado, e sobretudo, para procurar fazer frente à questão social”. Em relação ao socialismo, a nova doutrina se opunha às teorias da luta de classes e a proposta da extinção da propriedade privada, destacando a necessidade de cooperação e harmonia entre as classes sociais (Fuser, 1987, p. 35-36). A *Rerum Novarum* lançou as bases para as futuras interpretações sociais por parte da Igreja Católica. Porém, em que pese seu significado histórico, o lançamento dessas bases não significou uma reconciliação do papel da Igreja Católica perante o mundo moderno. Tal reconciliação somente foi possível quando a Igreja se viu em crise com os questionamentos surgidos no pós-Segunda Grande Guerra.

As significativas mudanças do período Pós-Guerra “[...] exigiam uma nova postura da Igreja e dos cristãos perante o mundo” (Fuser, 1987, p. 42). Como lembra Bresser-Pereira (2006), a Igreja se viu desafiada a promover a sua “reconciliação com o mundo moderno”. O processo de secularização e racionalização vivenciado no âmbito da sociedade colocava em xeque a postura de negação da modernidade assumida pela Igreja ao longo dos últimos séculos. Foi justamente “o duro conflito da Igreja com a sociedade moderna” que caracterizou o extenso pontificado de Pio XII, de 1939 até 1958 (Camacho, 1995, p. 155). Um pontificado que foi marcado por uma orientação conservadora e por uma posição um tanto quanto dúbia (quando não de apoio) em relação aos fascismos. No entanto, essa orientação conservadora por parte da alta hierarquia eclesial não impediu que no seio da própria Igreja surgissem novas interpretações. Entre esses novos intérpretes destacam-se Teilhard de Chardin²⁸, Emmanuel

que se desenvolveu no século XIX nos países industrializados, do qual as classes proletárias desses países foram as grandes vítimas. Ao mesmo tempo, o documento se ocupa de prevenir a ameaça do socialismo revolucionário que se organizava em torno das Internacionais Operárias.

²⁸ Pierre Teilhard de Chardin foi padre, filósofo e paleontólogo francês nascido em maio de 1881. O estudioso católico apresentou uma hiperfísica, síntese de ciência, filosofia e teologia que buscava superar as velhas oposições entre razão e fé, ciência e religião, Deus e mundo, espírito e matéria. Ou seja, tentou construir uma visão integradora entre ciência e teologia. No pensamento de Chardin, o mundo deixa de ser visto como algo estático para ser descrito como uma massa em vias de transformação. Ao longo da evolução, a matéria vai se

Mounier²⁹, Jacques Maritain e o próprio Louis-Joseph Lebret, que propunham concepções mais humanizadas da Igreja, ao mesmo tempo, que influenciavam as reflexões em torno do compromisso da instituição religiosa com as questões pertinentes aos temas econômicos, políticos e de amplitude social.

2.1.2.1 Jacques Maritain e o Humanismo Integral

Embora as contribuições de Chardin e Mounier tenham sido relevantes para as elaborações teóricas do contexto, o pensamento de Maritain faz-se particularmente importante para a presente análise, posto que suas ideias lançadas na obra *Humanismo Integral*, publicada em 1936, tiveram um peso significativo sobre as formulações das teses econômicas e sociais da Democracia Cristã³⁰ em países da América Latina, influenciando profundamente a geração de Louis-Joseph Lebret e muitos estudiosos e pensadores desenvolvimentistas, católicos ou não, do continente latino-americano e brasileiros³¹. Por essa razão, iremos expor de forma breve

orientando para formas cada vez mais complexas, regida pela grande “Lei da Complexidade-Consciência” (Sales, 1998). Ele acreditava que a crença em Deus não exigia uma negação do mundo, da história, mas, pelo contrário, que cada pessoa deveria participar da construção e transformação do mundo por meio de seu “pensamento e ação”. Forma de agir que, como veremos mais adiante, será uma das fortes características do economista dominicano Louis-Joseph Lebret. Em *O Fenômeno Humano*, sua obra-mestra, Chardin contempla as ideias em torno da ciência e da religião.

²⁹ Emmanuel Mounier foi também um filósofo francês, nascido em 1905. Fundador em 1932 da revista *Esprit*, Mounier fez uso desse instrumento, em parceria com outros pensadores, entre eles Maritain, para divulgar a ideia de uma nova civilização a partir de uma revolução personalista e comunitária. O personalismo (1950), sua principal obra, foi elaborada na época da grande crise de 1929 e exerceu grande influência no pensamento político das nações ocidentais, oferecendo força às ações humanitárias durante a segunda metade do século XX. Cugini (2020, p.1) elucida que a abordagem mounieriana da política é essencialmente ligada à perspectiva econômica do personalismo, que tem como ponto de partida a crítica do sistema capitalista e do homem burguês. A “economia capitalista mortifica a pessoa”. Por essa razão, seria necessário “formalizar uma economia do rosto novo” - o rosto personalista. A transição da “economia do dinheiro” para a “economia da pessoa” exigiria uma decidida ruptura. Em “defesa dos valores da pessoa” é que Mounier trava “uma batalha contra a ética do capitalismo”, buscando substituí-la por uma ética do personalismo.”. Ver: Mounier, 1974.

³⁰ A Democracia Cristã teve início como um movimento em que militantes cristãos, inspirados nos princípios cristãos, procuravam encontrar soluções práticas para problemas políticos, econômicos e sociais. Opondo-se tanto ao liberalismo como ao socialismo, a Democracia Cristã inspirava seus partidos para uma terceira via de modelo econômico - a economia social de mercado - na qual se conjugavam a liberdade de iniciativa e a propriedade privada, com ampla preocupação social. Os partidos democratas cristãos voltavam-se a uma visão cristã do mundo e a uma política social cristã. Um tipo de militância que se desenvolveu à margem da hierarquia católica, ainda que sua matriz doutrinária fosse a nova doutrina social da igreja, decorrente no papado de Leão XIII (Doustdar, 2010).

³¹ Em alguns países da América Latina criaram-se partidos democrata-cristãos nos quais consagraram as propostas do “Humanismo Integral” de Maritain. O Primeiro Congresso da Democracia Cristã na América Latina, realizado em Montevideu, no mês de abril de 1947 é um exemplo disso. Vale lembrar que nesse evento, os militantes da Democracia Cristã, visando a reorganização social na América Latina, denunciavam a existência do subdesenvolvimento como um fator crítico e restritivo e que somente seria vencido mediante a superação do capitalismo individualista ou estatal por meio do “humanismo econômico”. Ideologia fundada no predomínio da moral sobre o lucro, do consumo sobre a produção, do trabalho sobre o capital e, tudo isso, associado à busca da distribuição mais justa da propriedade, que é tida como a base econômica da liberdade e

alguns dos pontos fundamentais das elaborações de Maritain e que contribuíram de forma significativa para o pensamento de Le Bret e da Vertente Fundacional Social-Cristã.

O filósofo tomista Jacques Maritain buscava, naquele contexto de doutrina teocêntrica, a ponte entre o cristianismo e a modernidade. Sob os pressupostos do *Humanismo Integral* ele apresentou a constituição de um Estado secular, democrático, leigo, pluralista e tolerante. Esse “tipo ideal” de Estado seria constituído por católicos politicamente engajados e agentes sociais que se opunham aos regimes liberais tradicionais, bem como, às democracias burguesas e aos regimes totalitários. Uma ideia que tinha por “finalidade criar democraticamente uma ordem temporal-estatal penetrada pelo humanismo integral cristão” (Souza, 2019, p. 182). O avanço da perspectiva dessa “nova cristandade” se daria sob o ponto de vista das transformações das relações do tipo burguês de humanidade em uma nova relação entre os homens, ou seja, para que nascesse o “humanismo novo” seria necessário mudar o “homem burguês” que significaria “mudar também o homem” (Maritain, 2018, p. 102).

Assim:

Este novo humanismo, sem termo de comparação com o humanismo burguês, e mais humano exatamente porque não adora o homem, mas respeita realmente e efetivamente a dignidade humana e reconhece as exigências integrais da pessoa, nós o concebemos como orientado para uma realização social-temporal desta atenção evangélica ao humano que não deve existir somente na ordem espiritual, mas encarnar-se, e também para o ideal de uma comunidade fraterna (Maritain, 2018, p. 18-19).

Neste sentido, pode-se dizer que a democracia cristã traçada por Maritain era mais que um sistema de governo pela maioria, mas sim, uma maneira participativa de viver em sociedade, constituída pelos pilares da justiça social, da solidariedade entre as pessoas e sob a condição de uma filosofia política do “desenvolvimento humano integral”. Condição que exige um ambiente social de comunicação socialmente ampla entre as pessoas, de modo que elas possam desenvolver plenamente suas habilidades, reivindicar gradativamente seus direitos e garantir sua dignidade (Maritain, 2018).

As propostas de Maritain indicavam críticas tanto ao liberalismo, quanto ao marxismo. Para o católico francês ambos possuíam efeitos desumanizantes. O primeiro, alimenta os “abusos do individualismo no uso da propriedade”. Já o segundo “ignora os valores mais elevados da pessoa humana” ao não perceber “as coisas da pessoa humana” que “é individual,

do progresso (Doustdar, 2010). Mais especificamente no Brasil, o Partido Democrata-Cristão, mesmo não tendo se constituído em um partido forte, as ideias de Jacques Maritain ganharam adeptos através da atuação de cristãos ligados ou não ao partido, a exemplo da Juventude Universitária Católica (JUC), especialmente entre o período de 1949 a 1961, conforme pondera Fuser (1987).

e que precisamente enquanto individual constitui um universo”. Daí deriva sua ideia a respeito da propriedade privada. Segundo Maritain (2018, p. 190-191), “[...] o remédio para os abusos do individualismo no uso da propriedade não deve ser buscado na abolição da propriedade privada” como defendia Marx, “[...] mas, ao contrário, na generalização, na popularização das proteções que ela proporciona à pessoa”.

Essa ideia partia da concepção de São Tomás de Aquino, sobretudo, da lei da apropriação individual e do uso comum, a qual ensina que:

[...] por um lado, em razão sobretudo das exigências da personalidade humana considerada como a força que elabora e trabalha a matéria e a submete às formas da razão, a atribuição dos bens deve ser privada, sem o que a atividade trabalhadora da pessoa se exerceria mal; mas que, por outro lado, em razão da destinação primitiva dos bens materiais a toda a espécie humana, e da necessidade que cada pessoa tem desses meios para poder encaminhar-se para o seu fim último, o próprio uso dos bens de propriedade individual deve servir ao bem comum de todos. [...] (Maritain, 2018, p. 190).

Na visão de Maritain, ao invés da abolição da propriedade a privada, o correto seria “dar a cada pessoa humana a possibilidade real e concreta de ter acesso (segundo formas que podem, de resto, variar muito, e que não excluem, quando necessário, certas coletivizações) às vantagens da propriedade privada dos bens terrenos”. O problema não é a propriedade privada em si e as suas vantagens, “o mal está em que essas vantagens sejam reservadas a um pequeno número de privilegiados”. Sendo assim, o problema “não é suprimir o interesse privado, mas purificá-lo e enobrecê-lo”, ou seja, “aplicá-lo em estruturas sociais orientadas para o bem comum, e, também (e esse é o ponto capital), transformá-lo interiormente pelo senso da comunhão e da amizade fraterna” (Maritain, 2018, p. 190-192). Nesse sentido, conforme indica Fuser (1987, p. 44), o humanismo integral de Maritain, diferentemente do humanismo marxista, “considera o interesse privado como legítimo, desde que purificado e preso a estruturas sociais voltadas ao bem comum”.

Assim, interessa acrescentar que Maritain postula as bases de seu ideal societário em torno da constituição de um patrimônio corporativo comum, ou seja, tendo em vista a ideia de que a propriedade privada não poderia ser extinta, ela passaria a ser partilhada por todos os trabalhadores. Em outros termos, o corporativismo não eliminaria a propriedade dos meios de produção: a superação da exploração da mão de obra se daria pela propriedade partilhada dos meios de produção. O sistema, conforme reitera o autor, “[...] se fundamenta na noção de uma personalidade moral ao mesmo tempo autônoma e subordinada, e na do desenvolvimento endógeno; ela não suprime as liberdades sindicais, emana delas; e supõe a liquidação prévia do

capitalismo moderno e do regime do primado do lucro monetário” (Maritain, 2018, p. 195). Em síntese, Maritain (2018, p. 127) propôs uma nova era em que “as coisas do domínio político e econômico” deveriam estar “integradas na ética”. Logo, a partir da tomada de consciência do social, tendo superado o materialismo capitalista e o comunismo, se instituiria uma nova ordem cristã.

Com as concepções do Humanismo Integral de Jacques Maritain, o pensamento da Vertente Fundacional Social-Cristã se propôs a construir o diagnóstico da realidade no seio de uma visão multidisciplinar de interpretação, baseado na ideia da “investigação para ação”³². Uma metodologia que tinha como propósito a elaboração de estratégias de desenvolvimento, sobretudo, para as regiões mais pobres da Europa e dos países subdesenvolvidos. Ideia que viria aproximar o pensamento cristão das ações econômicas, sendo estas voltadas necessariamente para a promoção de uma sociedade mais solidária e menos injusta. As principais categorias utilizadas no modelo proposto pelos desenvolvimentistas católicos eram:

[...] la “integración” como precondition para el “desarrollo” de una economía, que no estuviera retringida al reduccionismo antropológico del homo oeconomicus neoclásico, ni a las categorías deterministas del marxismo. Es decir una economía que compatibilizara el crecimiento de las fuerzas productivas con mecanismos de equidad e inclusión social a partir de los presupuestos humanistas y trascendentes de la “persona humana”, un concepto y una expresión vital claramente descrita en el Magisterio social de la Iglesia, especialmente a partir de la carta encíclica Rerum Novarum del papa León XIII (publicada en 1891) que inauguro la llamada Doctrina Social de la Iglesia (DSI) (Bossio, 2014, p. 69-70).

Essas categorias estão bastante presentes nas contribuições do economista francês François Perroux (1903-1987), ex-assistente de Schumpeter, reconhecido também como um destacado intelectual católico que fez sua a “Doutrina Social da Igreja” e que participou, conforme assinalado acima, da fundação de *Economia e Humanismo* junto com Lebet.

2.1.2.2 François Perroux e a “economia de todo homem e de todos os homens”

François Perroux exerceu influências sobre as formulações de teorias do desenvolvimento do pós-guerra e sobre o pensar de estudiosos e economistas desenvolvimentistas, bem como, sobre as elaborações de estudiosos católicos sobre a temática

³² Ideia que possui seus insights nas elaborações de Teilhard de Chardin (1881-1955) quando defendia a intervenção do indivíduo para a construção e transformação da realidade através do seu pensamento e ação. As áreas do conhecimento eram vistas pelo filósofo numa perspectiva evolutiva, em que as ciências deveriam atualizar as suas formas teórico-metodológicas de maneira que fossem adaptadas em consonância com as necessidades das suas realidades históricas.

do desenvolvimento econômico. Nesse aspecto, irá inspirar significativamente a construção teórica de Louis Joseph-Lebret. E é por esse motivo que se faz relevante sublinhar alguns dos aspectos preponderantes de suas ideias. Perroux elaborou teses de uma economia original e interdisciplinar, dialogando com a história, a sociologia, a política, a cultura, a filosofia, a religião e, entre as teorias econômicas, o institucionalismo. Importante mencionar que, mesmo que Perroux não se refira a Teoria Institucionalista em suas elaborações, é possível perceber categorias de interpretação e análise que se aproximam do Institucionalismo Original, representado por Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John Commons. Esta corrente de pensamento, surgida nos Estados Unidos na virada do século XIX para o século XX, compreendia o comportamento econômico e das relações sociais sob uma perspectiva de movimento, inter-relação e evolução.

A centralidade do pensamento institucionalista está vinculada, conforme Hodgson (2017, p. 252-253), às “instituições, hábitos, regras e sua evolução”. Porém, “os institucionalistas não tentam construir um modelo único e geral com base nessas ideias”, pelo contrário, “essas ideias estimulam abordagens específicas e historicamente identificadas na análise.” Os estudos e análises históricas específicas são para os institucionalistas de maior valor operacional que qualquer teoria abrangente. Ao invés de “modelos teóricos-padrão de indivíduos dados e racionais, o institucionalismo busca apoio em pesquisas psicológicas, antropológicas, sociológicas e outras a respeito de como as pessoas se comportam”. Tais categorias e elementos se fazem presentes, em boa medida, nas análises perrouxianas que trabalham o processo econômico, o crescimento e o desenvolvimento como conduzidos pelas relações de ordem mental, social e cultural. Nesse aspecto, a definição de instituição para Perroux (1961, p. 143) é entendida por “quadros duradouros de acção, regras duradouras do jogo social e dos hábitos colectivos, por oposição a actos ou acontecimentos sucessivos e descontínuos”. Como podemos perceber, a conceituação de instituições feita por Perroux é bastante próxima do Institucionalismo Original. A propósito, Bossio (2014, p. 95) alude que o economista “[...] se encontraria en el horizonte tanto de las explicaciones ‘laicas’ como ‘eclesiásticas’ del desarrollo, siempre entendiendo a éste como un concepto más amplio, complejo y dinámico que el mero crecimiento económico”. Outro traço marcante que conduz toda a sua obra, é a relação do desenvolvimento econômico com a ideia do “humanismo cristão”, ponto de convergência com Lebret.

A ferramenta analítica de Perroux se desenvolve através da construção de um sistema teórico que desafia a economia de equilíbrio convencional, tratando-a como uma teoria que se

ampara em esquemas de modelagem matemática que não tocam na sua estrutura fundamental. Em *A Economia do Século XX*, o autor traça uma crítica ao caráter implicitamente normativo das categorias da economia neoclássica. Os modelos de equilíbrio geral buscam resolver ao mesmo tempo e de forma estática as questões da existência, unicidade, otimalidade e estabilidade do equilíbrio. Ao passo que pressupõem concorrência perfeita entre unidades idênticas que não têm poder de influenciar os preços ou de influenciar umas às outras. Cada uma dessas microunidades é considerada passiva, comportando-se como um adaptador da quantidade ao preço, em condições de concorrência perfeita. É um modelo instantâneo com pequenas unidades que não têm memória nem projeto e que exclui estruturas e subconjuntos estruturados (indústrias, regiões, grupos sociais).

Perroux (1967, p. 122) entende o universo neoclássico como o da “adaptação sem estratégia, do contrato sem combate, do equilíbrio sem arbitragem consciente” e, ainda, “um universo de sujeitos imóveis e iguais, totalmente diferente do universo turbulento e belicoso das sociedades históricas animadas pelo espírito da concorrência e dotadas de instituições consideradas livres”. Em outras palavras, o modelo de pensamento econômico, pedagogicamente coerente, se desmistifica no contato com o desenvolvimento tal como se apresenta historicamente. A teoria neoclássica com seus modelos tradicionais de crescimento, não incorporam o conjunto de forças que formam e compõem um processo de desenvolvimento, ao passo que tomam como dados as tendências de longo prazo da população, do progresso técnico ou das instituições. Tendências essas que, indubitavelmente, se transformam em consonância com a dinâmica global.

As análises e interpretações de Perroux para compreender o desenvolvimento econômico e a economia do século XX, bem como, a lógica do seu pensamento, transitaram pela idealização de uma economia centrada no homem, entendendo o desenvolvimento como:

[...] a combinação das transformações de ordem mental e social de uma população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global. As próprias sociedades ocidentais e as suas partes constituintes apresentam, a este respeito, desigualdades quanto ao nível atingido e às causas de desenvolvimento. As sociedades de economia classificada de subdesenvolvida pelas publicações das organizações internacionais representam um caso extremo. Qualquer que seja o sistema econômico – mercado, planificação ou combinação de ambos – o crescimento cumulativo e duradouro do produto real global é impossibilitado por numerosas características mentais e sociais da população (Perroux, 1967, p. 179-180, grifo do autor).

Tais características, das economias subdesenvolvidas, conforme pondera Perroux (1967, p. 180-181) estariam fortemente atreladas:

- a) a “economias desarticuladas” em termos de: rede homogênea de preços, fluxos (monetários ou reais) e informações; insuficiências de infraestrutura, meios de transporte material e intelectual, entre outros; desenvolvimento homogêneo, pois, geralmente são formadas por economias dualistas de dois setores, um arcaico e outro moderno, o que resulta que o crescimento em um determinado ponto não se propaga no vasto conjunto;
- b) a “economias dominadas”, o que quer dizer que uma nação desenvolvida, ou um conjunto delas, pode impor decisões econômicas e poder de negociação; o mesmo pode se dar por grandes empresas e grupos financeiros, em que essas grandes unidades dominam a exportação de produtos chaves;
- c) a “economias incapazes de prover o mínimo vital à toda a população conforme calculada pela ciência”, isso quer dizer que não são cobertos os “custos do homem”. Esse entendido como “os custos que fornecem a cada um a esperança de vida, a saúde, o acesso ao conhecimento, compatíveis com as condições concretas de tempo e de lugar”.

Romo (2008, p. 18), sublinha que para Perroux

[...] los costos del hombre son profundamente históricos dado que las ‘necesidades’ a las cuales hacen referencia son función del Estado y del ritmo del desarrollo de las fuerzas productivas en cada sociedad, [dado que, a cobertura de tais custos] es sinónimo de destrucción y produto del subdesarrollo.

A construção do raciocínio de Perroux está vinculada a sua concepção da “economia de todo o homem e economia de todos os homens”. Ou seja, “economia de todo o homem”: significa entender o ser humano em sua totalidade como um agente multidimensional, desconsiderando o ganho mercantil como o único motivo economicamente fecundo; “economia de todos os homens”: significa referir-se a uma economia de todos os seres humanos, de forma abrangente. Esses conceitos estão ligados à “Economia Humana” a que Perroux (1967, p. 511) se refere àquela que “propõe a satisfação das necessidades fundamentais de todos, o máximo de liberdade concretamente vivida por cada ser humano, como forma de realização do objetivo de *desenvolvimento* de todas as virtualidades do homem em cada homem”. Convém notar que a análise perrouxiana inclina-se por uma economia dos homens e não por uma economia das coisas. Nesse sentido, Romo (2008) sintetiza a elaboração de Perroux como a de uma economia que esteja à serviço de “todo homem” e de “todos os homens”, na qual o homem não seja considerado apenas um simples fator de produção como o capital, mas sim, como o motor e o

fim último da produção. Somente assim, a economia poderia se tornar uma fonte de liberdade, ou seja, uma ciência voltada à serviço do desenvolvimento humano, o que, por sua vez, requer uma nova definição de desenvolvimento. Perroux (1981, p. 30) chama atenção para o fato de que o “[...] desenvolvimento remete-nos para o homem, sujeito e agente, para as sociedades humanas, para a sua finalidade e para os seus objectivos manifestamente evolutivos”. Por isso, desde que se aceitou a ideia de desenvolvimento, “podia esperar-se uma série de novos desenvolvimentos, orientados das aproximações sucessivas dos valores que os homens trazem consigo e pelas condições das suas transposições históricas em actos e em obras”, sobretudo, num contexto em que “as estratégias do desenvolvimento” ainda não haviam dado “o que se esperava delas”.

Em sua concepção de economia, Perroux produz uma significativa aproximação com o institucionalismo vebleniano. Thorstein Veblen (2017, p. 43-46), algumas décadas antes do economista francês, propôs que o “material ativo no qual o processo econômico se move é o material humano da comunidade industrial”. Nesse sentido, o propósito da ciência econômica é definido como um “processo de mudança cumulativa” que deveria ser considerado como “a sequência de mudanças na maneira de se fazer as coisas – os métodos de lidar com os meios materiais da vida”. Tal processo cumulativo seria a chave da história da vida econômica do indivíduo, uma vez que consistia em uma “adaptação dos meios aos fins” que mudam cumulativamente “à medida que o processo continua”. Por conta disso, “tanto o agente quanto o seu ambiente são, em qualquer momento, o resultado do passado”, ou seja, os “métodos de vida do homem de hoje são reforçados sobre ele por seus hábitos de vida trazidos de ontem e pelas circunstâncias deixadas como resíduos mecânicos da vida de ontem”. Sob este prisma, Veblen considera que toda “mudança econômica é uma mudança na comunidade econômica – uma mudança nos métodos da comunidade de fazer uso de coisas materiais”, sendo esta sempre relacionada à “mudança nos hábitos de pensamento”. É nesta perspectiva que Veblen (2021) interpreta a categoria instituição como ligada à evolução da vida social a partir do processo contínuo de mudança nos hábitos mentais dos sujeitos. Hábitos mentais para o autor são métodos habituais que dão continuação ao modo de vida da comunidade em contato com o ambiente material no qual ela vive, formas de ser e de fazer as coisas que se cristalizam em instituições, mantidas ou modificadas ao longo do tempo pela ação reprodutiva ou transformadora dos sujeitos. Portanto, as instituições comporiam o tecido social alimentando-se das ações e decisões dos sujeitos e ao mesmo tempo as modificando ao longo do tempo.

Neste aspecto, o raciocínio de Veblen aponta para a definição de instituição como hábitos de pensamento disseminados e enraizados em uma sociedade. De modo que a sua “[...] evolução é determinada pelas mudanças - ao longo do tempo – das formas disseminadas de pensar a coletividade, ou seja, pelo que ela estabelece como padrão de conduta geral e aceitável a partir de seu espectro cultural e contexto histórico (Salles; Camatta, 2017, p. 341-342). Logo, instituições são resultados das interações entre os homens, dos seus hábitos, sua forma de agir, de pensar e tomar decisões, como um padrão de ação coletiva da humanidade que é produzido ao longo de um processo evolucionário. O processo evolucionário, por sua vez, não deixaria lugar “para a formulação de leis naturais em termos de normalidade definitiva, seja na Economia ou em qualquer outro ramo de investigação”. Ideia que pode ser compreendida a partir da percepção de que a “história da vida econômica de qualquer comunidade é a sua história de vida, já que ela é moldada pelos interesses dos homens nos meios de vida materiais” (Veblen, 2017, p. 47). Por isso, para o autor, a economia deveria ser uma ciência evolucionária e teria por objetivo “traçar o resultado cumulativo do interesse econômico na sequência cultural”, devendo, portanto, ser “uma teoria do processo da vida econômica da raça ou comunidade” (Veblen, 2017, p. 49). Tal concepção conduziria a interpretação do crescimento econômico como um processo evolucionário originário da interação entre os indivíduos e o seu ambiente econômico, social, político e cultural. Cabe lembrar que o termo crescimento econômico, na virada do século XIX para o século XX, era utilizado muitas vezes com o sentido do que, posteriormente, seria tratado como desenvolvimento econômico. Perroux irá demonstrar mais diretamente a influência do Institucionalismo Original no seu pensamento, em uma de suas últimas obras, *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*, publicada em 1981 como uma espécie de síntese de sua trajetória intelectual. É nessa obra que Perroux desenvolve a sua proposta do projeto de um novo desenvolvimento.

O novo desenvolvimento projetado por Perroux (1981, p. 31-32) se caracterizava por um aspecto “global”, “endógeno” e “integrado”. O desígnio “global” pressupunha a perspectiva de conjunto das dimensões de um todo humano e a diversidade dos aspectos que devem ser levados em conta nas suas relações para além de análises especiais. Expressamente, a ideia se aplica a conjuntos de dimensões e estruturas diversas, como a nação, região de nações e o mundo inteiro. O desígnio “endógeno” indicava que o desenvolvimento deveria ocorrer a partir das forças e dos recursos internos de uma nação ou do país seguidos de sua utilização e valorização coerente. Por fim, o desígnio “integrado” se refere a integração plurinacional das

nações em um todo coerente, como também a integração plurirregional, permitindo assim, a melhor coesão entre os diversos setores, regiões e classes sociais.

Interessante ainda notar que, uma das condições essenciais, para um plano de desenvolvimento nesses moldes requer-se “homens que animem as populações e populações susceptíveis de serem animadas”, tendo em conta que o fundamental do plano deveria guiar-se pela “construção ou ‘produção’ do homem pelo homem”. Justamente em relação a esse último quesito, Perroux (1967, p. 184) assegura que as medições estatísticas seriam menos fáceis. Daí que ele sugere que “entre o rigor formal e o empirismo ignorante, parece haver lugar para uma reflexão econômica progressivamente controlada pelos processos científicos”.

O esquema global de interpretação de Perroux acerca do processo de desenvolvimento, produziu uma série de conceitos como “economia dominante”, “pólos de desenvolvimento”, “assimetrias”, “indústrias motrizes”, “custos humanos” e “doação” que, como veremos mais adiante, irão guiar as elaborações e planos de ação de Lebret em torno da temática da economia do subdesenvolvimento, desenvolvimento e do desenvolvimento regional. Ainda, se faz relevante assinalar que a “teoria do crescimento harmônico” formulada por Perroux, entendida como uma proposta de “desenvolvimento”, será fonte de inspiração para o “desenvolvimento integral harmônico” delineado e traçado por Lebret. Sumariamente, pode-se dizer que Perroux foi um dos principais intelectuais que contribuiu para a “formação econômica” de Lebret. Reciprocamente, não seria exagero dizer que Lebret corroborou com as convicções de Perroux sobre as “novas dimensões da catolicidade” e de que “não há progresso econômico” sem que haja alguma atenção dada ao “progresso humano”. A interação e afinidade intelectual dos dois pensadores, é algo que se percebe ao longo de seus trabalhos, ficando bastante notável no depoimento de Perroux (1966, p. 459-460) diante da morte de Lebret em 1966, onde ele menciona que: *“L’animateur de Économie et Humanisme, qui a su reunir et former des équipes nombreuses et ardentes, a été l’un des premiers à comprendre que l’économie de tout l’homme et de tous les hommes, c’est l’économie ele-méme.”*³³

Foi a partir desta perspectiva centrada na visão de uma “economia de todo homem e de todos os homens”, adquirida em seu diálogo com François Perroux, bem como, da influência do catolicismo renovador de Jacques Maritain e sua concepção de Humanismo Integral, que Louis-Joseph Lebret irá se inserir nos debates das teorias do desenvolvimento, sobretudo, da problemática dos países subdesenvolvidos. Associando os fatores econômicos aos fatores

³³ “O líder da Economia e do Humanismo, que soube reunir e formar numerosas e ardentes equipes, foi um dos primeiros a compreender que a *economia de todo homem e de todos os homens é a própria economia*” (Perroux, 1966, p. 459-460, tradução própria, grifo nosso).

políticos, históricos, institucionais, culturais e sociológicos, promoverá uma abordagem original que produzirá uma nova síntese no pensamento econômico da Vertente Fundacional Social-Cristã.

2.1.3 A economia humana, o desenvolvimento integral e harmônico e a problemática do subdesenvolvimento

Uma teoria que associe economia e política pode originar-se a partir de estudos acadêmicos, leitura de clássicos ou formulações estatísticas e especulação abstrata, a exemplo das decisões políticas baseadas em estudos técnicos de especialistas em microeconomia, fundamentados por equações, curvas e modelos. Mas, uma teoria também pode advir de observações corpo a corpo a respeito de problemas de um grupo, de uma classe ou de uma estrutura econômica desequilibrada, como nos lembra Bosi (2012). A doutrina da “Economia Humana” de Lebret tomou como base da sua formulação, a experiência concreta da exploração da pesca, na região costeira da França, pelas grandes indústrias estrangeiras em prejuízo dos pequenos trabalhadores da atividade pesqueira. Deste modo, detectando um problema de injustiça social e econômica que se repetia nas várias regiões menos desenvolvidas do capitalismo, produzindo uma forma de análise em que a “experiência” precede a “formalização”.

A partir do ideário de ordem comunitária³⁴ Lebret apontava para a família como o primeiro grupo comunitário dentro dos escalões de abordagem empírica. Ao mesmo tempo, a análise deveria ser feita “de baixo para cima, entre os mais próximos, ou seja, a partir da célula doméstica e ampliando-se para a comunidade” (Cordovil; Cestaro, 2016, p. 7). Das estruturas

³⁴ O comunitarismo trata-se de um movimento que surgiu no século XIX, baseado na concepção da sociabilidade solidária e afetiva e estabelecendo uma crítica tanto ao liberalismo político como ao marxismo. Contrapõe o modelo liberal de sociedade, que supõe a autonomia da pessoa concebida abstratamente como livre e igual, do mesmo modo que apresenta um eu oposto ao eu liberal-iluminista. Os comunitaristas supõem que as sociedades são comunidades constituídas em vista de bens comuns. Para se julgar se uma sociedade é justa, não se deve apelar para um modelo abstrato de direitos universais, mas para a sua cultura, tradições, ou seja, o “mundo da vida” dessa sociedade. A concepção comunitarista é também “historicista” e refere-se sempre a um conteúdo. Ao invés de uma ética das regras, ela propõe uma ética das virtudes e seu conceito fundamental é a ideia de bem comum. A justiça é definida conforme o mérito dado sempre dentro de um contexto social. A razão prática é contextualizada no sentido de que ela não procura apenas construir fórmulas que dependem do contexto, mas também articular melhor o que o está implicado no contexto. O comunitarismo cristão tem entre suas principais expressões contemporâneas a filosofia personalista e a Teologia da Libertação. Emanuel Mounier e Jacques Maritain estão entre os mais destacados pensadores do personalismo cristão, tendo elaborado uma filosofia da pessoa de natureza comunitária, do ser humano integral encarnado na história. Mounier concebe a existência pessoal na tensão de movimentos de interiorização e de exteriorização. A pessoa é única, singular, mas vive num mundo de pessoas. Ver: Schmidt (2011) e Souza (2008).

da sociedade, divididas em estruturas horizontais e verticais³⁵, o método buscava abordar um interesse pedagógico, de maneira a estudar a dinâmica do mundo moderno (a engrenagem humana) e, a partir de estudos abstratos e livres, percorrer em direção a observações e estudos de fatos concretos, sempre se atendo àquilo que, nas palavras de Cestaro (2015, p. 133), “é afeito às atividades humanas e à sociedade, como fatores biológicos e mecânicos, fenômenos psíquicos e físicos”.

A metodologia usada pelo estudioso foi elaborada com a perspectiva e finalidade de estudar os dilemas e as misérias dos homens em sua concretude, objetivando encontrar a maneira adequada de agir de forma efetiva e prática em relação aos problemas diagnosticados. No *Manual de Encuesta Social*³⁶ estão prescritos os instrumentais de análise, criado pelo grupo de pesquisa de Lebret, que orientavam sobre os princípios metodológicos a serem obedecidos nas investigações e estudos científicos. No prefácio do referido manual, F. Louis Closos³⁷ chama a atenção para o fato de que o formato de pesquisa que o manual apresenta poderia causar surpresas em determinados especialistas. Pois, trata-se de um estudo centrado no homem. O homem é o ponto de partida e a meta, o eixo das ações e reações. Ao mesmo tempo, o estudo integra o indivíduo à situação geográfica, social e econômica. Por sua vez, essa percepção do indivíduo integrado torna-se uma operação ousada e difícil, bastante mais delicada do que proceder a observações de séries de caracteres ou de elementos inerentes ao seu meio. Tal particularidade de análise que se materializa no manual de pesquisa, traz uma série de orientações na forma de instrumento de trabalho (termo usado de forma frequente ao longo do manual) que daria suporte ao pesquisador que se dispunha a realizar um trabalho comprometido e útil. No que lhe cabe, o pesquisador teria que se converter em um trabalhador sujeito a mais rigorosa disciplina.

Lebret (1961) ao se referir à teoria da pesquisa, argumenta que uma pesquisa bem elaborada permite obter um conjunto de dados e formulação de hipóteses. Em algumas vezes,

³⁵ As elaborações do Economia e Humanismo obedecia a um rigor metódico e minucioso dos fatos sociais, dentro da estrutura complexa compreendida por vidas humanas. Entendendo-se as **estruturas ou complexos horizontais (ou territoriais)**: as aldeias, cidades, países, regiões, nações, continentes e mundo; e as **estruturas ou complexos verticais (ou de atividades)**: oficinas, fazendas, empresas, profissões e indústrias.

³⁶ O *Manual de Pesquisa Social* substitui o livreto publicado pelo *Economie et humanisme* em 1944, sob o título *Méthode d'enquête*. Este foi o primeiro volume do *Guide Pratique de l'Enquête Sociale*. O guia foi constituído em quatro volumes. Ver: Lebret (1961, 1962).

³⁷ Francis-Louis Closos (1910-1998) foi um francês, advogado, economista e combatente da resistência francesa. Companheiro da Libertação e alto funcionário público francês. Na década de 1930, durante sua juventude, participou dos movimentos democráticos cristãos. Em 1946, tornou-se diretor do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (INSEE). Os estatísticos do INSEE e outras instituições nacionais de que realizam estudos similares, pouco a pouco se lançaram na elaboração de indicadores para representar a complexidade e a interdependência dos fenômenos econômicos e sociais.

a comparação entre várias pesquisas, se derivam em leis. Ele explica que uma análise correta consta de três etapas, conforme indicada no *Manual de Encuesta Social*:

- a) contato global: inicialmente parte-se de um contato global, no qual realiza-se a observação direta, a leitura atenta aos mapas e documentação estatística já realizadas, e ainda as entrevistas. Caso fosse possível, seria útil reunir com o grupo pesquisador;
- b) elaboração estatística: nessa etapa, a estatística se constitui em parte de símbolos e números e em parte descrita de forma simples, orientada para uma exposição sintética de um conjunto econômico-humano claramente definido. O conceito de estatística aqui definido, não se limitaria ao acúmulo de cifras, mas sim a representação do esforço intelectual em coordenar um conjunto específico de dados, formados grande número de elementos complexos;
- c) síntese, interpretação e ação: na sequência das análises, realizava-se a interpretação que, por sua vez, permitiria a intervenção (ação). Tratando-se mais uma vez de obter a visão global, porém, nessa etapa, a visão é mais clara sobre o complexo social, objeto da pesquisa, pois, este foi minuciosamente medido e analisado.³⁸

As pesquisas seriam realizadas a partir do binômio: “situação/necessidades-possibilidades/potencialidades”. Em relação às necessidades, Lebret (1963, p. 59) alega que “seria relativamente fácil proceder à análise sistemática das situações e necessidades dos países do mundo inteiro”, porém, “a necessidade – não referente necessariamente a um termo absoluto – diferença que separa o que é do que deveria ser; é extremamente variável de um povo para outro, segundo as diferenças de clima, recursos, aspirações, civilização”. No que tange às

³⁸ O detalhamento dos procedimentos realizados pelo método de pesquisa adotado por Lebret estão dispostos no *Manual de Encuesta Social*, Tomo I e II, publicados entre 1961 e 1962. Ver: Lebret (1961, 1962). Para uma compreensão sucinta sobre a metodologia utilizada por Lebret, podemos nos amparar também na explanação da autora Michelly Ramos de Angelo (2013, p.70-71) em que ela pontua: “a metodologia desenvolvida por Lebret fundava-se, numa fase preliminar, no contato global da realidade a ser estudada, passando pelas entrevistas individuais, coleta de dados, exploração, representação gráfica e interpretação. No **contato global**, as unidades de análise eram distribuídas aos pesquisadores, que se dividiam em duplas e percorriam uma unidade para perceber sua estrutura global. No **caderno de notas** eram registrados os nomes das pessoas entrevistadas, os endereços, as observações, as dificuldades encontradas, dentre outras informações. O **diário do pesquisador** era preenchido individualmente após a coleta, e continha a data e o relatório dos atos da pesquisa, com observações e informações de nomes e endereços obtidos na coleta. A **coleta de dados** era realizada a partir de observação direta, da leitura da documentação existente e da comparação das entrevistas – individuais e coletivas – ‘realizadas com pessoas de competências diferentes ou pontos de vista diversos’. Os **questionários** forneciam o material para a análise qualitativa, onde cada elemento (com nível de recreação, equipamento cultural, escolar etc.) tinha um peso em função dos fatores apontados. A fase de **interpretação** era realizada sobre os dados coletados e os documentos elaborados durante a exploração. Concluída a interpretação, era conduzida a fase de **intervenção**; esta, mais demorada, geralmente era de competência do governo.”

possibilidades/potencialidades³⁹, Lebret (1966a) enumera alguns aspectos que seriam fundamentais:

- a) o primeiro se relaciona ao caráter produtivo, levando em conta os recursos naturais da região (terra, subsolo, energia hidráulica etc.) e as características da população (número, vitalidade, qualidade etc.);
- b) o segundo, ainda no que diz respeito à produção, se relaciona à infraestrutura física e infraestrutura educacional e científica;
- c) o terceiro aspecto, também referente à produção, se relaciona aos materiais e equipamentos que a região analisada dispõe, como tecnologia agrícola, industrial e de serviços;
- d) o quarto, se refere a capacidade da estrutura produtiva quanto à polarização (aludindo-se aos polos de desenvolvimento), força de trabalho, capacidade financeira, renda nacional e orçamento do Estado;
- e) o quinto, trata-se da análise dos fatores extraeconômicos, compreendendo-se os fatores psicológicos, sociológicos e políticos. Os fatores ditos propriamente econômicos e os fatores ditos propriamente sociológicos estão estreitamente interligados e dependentes;
- f) por fim, o último fator se refere a utilização do inventário (levantamento) das possibilidades, buscando descobrir o que condiciona o processo de desenvolvimento. Nessa etapa, faz-se importante realizar sua síntese e, a partir dela, extrair os fatores multiplicadores e aceleradores, bem como, os fatores que atrasam e desequilibram o desenvolvimento.

Em termos de método, faz-se imperioso sublinhar que os diagnósticos e intervenções se apoiam numa dupla análise: a micro e a macroanálise. Visto que o procedimento da pesquisa que parte do contato global da observação e investigação (o mais direta possível em sua base), com inserção progressiva da base estudada a partir da coleta de dados, fontes de documentação e informação se referem à macroanálise. Aquela compreendida a partir do todo, levando em conta a soma dos dados e observações disponíveis, seja em relação a um grupo, comunidade,

³⁹ “*Potencialidade* é tudo aquilo que a valorização completa dos recursos físicos ou humanos permitirá transformar em bens úteis. De fato, apenas algumas potencialidades, recursos físicos e humanos, podem ser utilizadas. Dificuldades de ordem diversa se opõem à plena utilização das potencialidades: deficiências de infraestrutura, de qualidade técnica, de capacidade de investimento, de capacidade de produção e qualificação para dominar os problemas da valorização, ou, em certos casos, deficiência global de todos esses requisitos. Nesse particular, denominamos ‘possíveis’ as potencialidades de fato exploráveis” (Lebret, 1963, p. 59-60, grifos nossos).

região ou país. Já os aspectos qualitativos da análise, tanto de indivíduos como de estruturas ou fatores econômicos, são observados e obtidos a partir da microanálise. A macro e microanálise permitem a riqueza de informações nos diferentes níveis de observações e arbitragens.

Na interpretação de Lebret (1966a), as análises dos níveis de vida em todos os aspectos econômicos, sociológicos e culturais, não permitem apenas reconhecer a necessidade das pessoas, mas também reconhecer as possibilidades e capacidades de desenvolver-se e progredir em seu contexto físico, sociológico, jurídico e político em que estão inseridos. A integração dos fatores extraeconômicos é obtida por intermédio da microanálise das situações e necessidades observadas. Já as possibilidades e potencialidades conferem grande precisão a partir dos dados e observações provenientes da macroanálise dos estudos estruturais. As possibilidades e potencialidades, seus fatores positivos e negativos, são compreendidos a partir dos dados propriamente econômicos relacionados com outros fatores extraeconômicos. A determinação sistemática das possibilidades e potencialidades proporciona - no que se diz respeito às situações e necessidades dos grupos e populações pesquisadas - algumas indicações acerca da possibilidade de responder às necessidades, tal como a análise das situações e necessidades nos guia sobre a utilização ótima dos recursos. Nesse sentido, a macro e microanálise (a dupla análise) se somam e se explicam mutuamente ou, como destaca Lebret (1966a, p. 211), “[...] *macroanálisis y microanálisis deben estar unidos. Ni el uno ni el outro se basta por sí mismo*”. Tal método de análise, baseado em uma série ordenada de operações, permitiria estabelecer (não de maneira infalível, mas de uma forma bastante precisa) a perspectiva de desenvolvimento tanto a curto ou médio prazo, como no longo prazo.

De maneira veemente, Lebret se opôs à maneira tradicional e neoclássica de realizar abordagem econômica e social. Pelletier (1996, p. 123-124) sublinha que ele refuta o método hipotético-dedutivo, pois,

[...] suppose d'abstraire de la complexité du réel un certain nombre de phénomènes économiques, et de leur appliquer un raisonnement économique d'ordre logique à partir d'hypothèses restrictives préalables” [ou seja], “*une réduction abusive, qui conduit à se détourner des faits concrets au profit de théories dont il récuse la pertinence au regard de la réalité*”⁴⁰

A ênfase dada por Lebret na não separação da macro e da microanálise se aproxima da perspectiva institucionalista. A partir desta ideia, principalmente para os veblenianos, “a ordem

⁴⁰ “[...] envolve abstrair um certo número de fenômenos econômicos da complexidade da realidade e aplica a eles um raciocínio econômico lógico baseado em hipóteses restritivas prévias” [ou seja] “uma redução abusiva, que leva a afastar-se dos fatos concretos em favor de teorias cuja relevância para a realidade é rejeitada” (Pelletier (1996, p. 123-124, tradução própria).

e a relativa estabilidade macroeconômica são reforçadas juntamente com a variedade e a diversidade em nível microeconômico”. Por isso os veblenianos consideram que as análises teóricas que “vêm os fenômenos macroeconômicos como necessariamente explicados pelos microeconômicos” caíam no reducionismo metodológico (Hodgson, 2017, p. 257).

A abordagem econômica de Lebret contrapõe a visão reducionista neoclássica, de modo que, no raciocínio de Pelletier (1996, p. 125),

Au schéma hypothèse-déduction est ici opposé un schéma postular-enquêté-induction qui débouche directement sur la reforme des structures économiques, sans s'autoriser de détour par la formulation abstraite de modèles économiques. La méthode d'Économie et Humanisme revele à la fois d'un très strict empirisme et d'une volonté normative préalable à l'observation même du réel.⁴¹

A fórmula que conduz a Economia Humana de Lebret atenta-se na realidade social, de modo a compreender e explicar de maneira precisa os fenômenos. O propósito é investigar a realidade humana nos aspectos econômicos, sociais e culturais, amparando-se na investigação empírica e científica, com vistas a buscar por uma economia que se faça voltada ao atendimento das necessidades humanas em todas as suas dimensões. Uma vez que, as necessidades humanas obedecem a uma hierarquia composta de três categorias:

- a) primeira: necessidades essenciais ou de subsistência, aquelas indispensáveis à vida do corpo: alimentação, vestuário, alojamento, saúde;
- b) segunda: necessidades de superação, reúne aquilo que dá a razão de ser da vida: instrução, cultura, arte, vida familiar, social, espiritual;
- c) terceira: necessidades de conforto, bem-estar e/ou de facilidades que proporcionam conforto e recreação: transportes e entretenimentos.

Assim, a doutrina das necessidades se faz determinante para as decisões políticas e econômicas que caminham a serviço do bem coletivo. Ao mesmo tempo, a dinâmica das necessidades visa se adaptar à realidade de cada país ou região, levando em conta as particularidades físicas locais, a cultura e a diversidade civilizacional.

Uma forma de análise que, nas palavras de Lebret (1966a, p. 28), parte de uma “*elaboración inductiva con vistas a la acción*”, pois,

⁴¹ “O esquema hipotético-dedutivo é contestado por um esquema de pesquisa de indução postulado que conduz diretamente à reforma das estruturas econômicas, sem permitir desvio pela formulação abstrata de modelos econômicos. O método do *Économie et Humanisme* revela ao mesmo tempo um empirismo muito estrito e um compromisso normativo anterior à própria observação da realidade” (Pelletier, 1996, p. 125, tradução própria).

[...] Por imperfecta que sea, creemos que tiene por ello un carácter científico más real y más auténticamente eficaz que otras muchas elaboraciones, desde luego interesantes, pero que se fundan en teorías y modelos que a menudo se han elaborado partiendo de estructuras y datos obtenidos en países avanzados. Nos damos cuenta de la imperfección de este intento. Mas, por haber comprobado directamente el actual desconcierto que reina en los países subdesarrollados, decepcionados por las concepciones corrientes del desarrollo y por el uso de métodos de análisis inadecuados, nos parece legítimo proponer una vía a la vez lógica y practicable cuyo grado de aproximación es suficiente para garantizar la objetividad de la decisión política.

Nesse sentido, diferenciando-se das elaborações que concebem regras gerais de análises, o método de investigação e pesquisa da Economia Humana objetiva não somente construir uma concepção doutrinária e técnica coerentes, mas também a de buscar a evolução das relações econômicas e humanas. Um propósito que parte da observação da satisfação das “verdadeiras necessidades” de todos os povos, levando em conta as características de cada povo – no seu contexto socioeconômico e cultural – nas várias camadas de população. Pois, a ascensão humana, na perspectiva de Le Bret, não seria a “universalização” ou “standardização” das pessoas aos mesmos modos de vida dos países tecnicamente mais avançados. Em suas palavras, “seria ridículo e fora de propósito propor a toda a humanidade a aquisição de um nível de um estilo de vida de tipo, por exemplo, norte-americano”, visto que “as aspirações materialistas do Ocidente não tem um valor normativo para toda a humanidade” (Le Bret, 1963, p. 16). Nesse aspecto, o horizonte da Economia Humana seria a transformação progressiva de um povo, região ou país, levando em conta as potencialidades econômicas de que dispõem, a estrutura sociológica, as possibilidades de autodesenvolvimento, ou até mesmo, o grau de dependência econômica, financeira e política. Uma ideia de que, na compreensão de Le Bret (1963, p. 16), contraria o crescimento brusco, ou mesmo de rápida progressão, com vistas a satisfação de “necessidades fictícias” e “indefinitivamente crescentes”.

No seu âmago, a Economia Humana seria definida,

[...] enquanto pesquisa, como a disciplina, especulativa e prática, da passagem, para uma determinada população, de uma fase menos humana para uma fase mais humana, segundo o ritmo mais rápido possível, com o custo financeiro e humano o menos elevado possível, sem esquecer a solidariedade que deve existir entre todas as populações (Le Bret, 1963, p. 16).

A definição acima traz em seu cerne a ideia de que os aspectos econômicos não se separam do humano, do mesmo modo que a noção de desenvolvimento não se separa do ambiente em que as civilizações se formam. De tal modo que, o que conta é o homem, cada

homem, cada grupo de homens e a humanidade inteira, conforme Lebret deixa explícito nos seus vários escritos⁴². Constituindo, como o objetivo primeiro e último do desenvolvimento o “desenvolvimento autêntico” desses mesmos homens, da civilização como um todo. Por seu turno, isso quer dizer também que a “Economia Humana” não significa um sinônimo da “Economia Social”, pois,

A “economia social” não passa de um aspecto da ciência econômica, introduzindo o homem, sua situação, o meio em que vive e suas necessidades como um “adendo ou apêndice” da economia política e das estruturas econômicas, mas sem a preocupação de modificá-las radicalmente. Pensamos ao contrário, que o “social” e o “econômico” não podem ser separados; não se trata de colar medidas sociais apenas corretivas, paliativas, numa economia que engendra por si mesma o mal humano; trata-se de preconizar e de instaurar um regime integralmente social e integralmente personalista, cujo objetivo seja a “ascensão humana universal”, isto é, segundo a expressão de François Perroux: de “todo o homem” e de “todos os homens” (Lebret, 1963, p. 13-14).

Faz-se imperioso sublinhar que se trata de uma economia que encara para além dos problemas precisamente econômicos. Para tanto, nessa perspectiva, é substancial a interdisciplinaridade do conhecimento, enfatizada com tenacidade por Lebret ao longo de suas elaborações. No texto *Vers une intégration des sciences Sociales*, publicado em 1954 na *Revista Economie et Humanisme*, Lebret (1954) explica que um mesmo objeto, a realidade social, é abordado sob diferentes aspectos e com diferentes fins, por diferentes métodos, por especialistas em cada aspecto, em cada método e de acordo com seus próprios fins.

O contato e a colaboração com outros especialistas, que estudam o mesmo objeto, porém com os métodos próprios de suas disciplinas, permitem ao investigador não apenas penetrar mais profundamente no conhecimento da realidade estudada, mas também, aplicar de forma mais eficaz seu próprio método, aperfeiçoando-o. Um movimento que exige que os pesquisadores revejam as posições que estão habituados a considerar definitivas. Um movimento que pode ser melhor executado a partir de grupos de pesquisadores oriundos de diferentes ciências. Nesse sentido, Lebret (1954, p. 36), acrescenta que

Quand ces hommes auront appris à réfléchir ensemble sur un donné certain, ils verront que théorie et pratique, science et action doivent être en symbiose”. [De modo que,] “la pratique nourrira les certitudes de la théorie, et que celle-ci accroîtra l’efficacité de celle-là”⁴³.

⁴² A exemplo do que se observa em: *Dinâmica concreta del desarrollo* (1966a); *O Drama do século XX: miséria – subdesenvolvimento – inconsciência – esperança* (1966); *Suicídio ou sobrevivência do ocidente?* (1964); *Manifesto por uma civilização solidária* (1963) e *Princípios para a ação* (1984).

⁴³ “Quando estes homens aprenderem a refletir juntos sobre uma determinada situação, verão que a teoria e a prática, a ciência e a ação devem estar em simbiose.” [De modo que,] “a prática alimentará as certezas da teoria, e que esta aumentará a eficácia da primeira” (Lebret, 1954, p. 36, tradução própria).

No que tange à ciência econômica, a interdisciplinaridade alarga seu campo de ação, fazendo-a recorrer cada vez mais a outras disciplinas. O recurso interdisciplinar, se não afetar a autonomia da investigação econômica segundo seus próprios métodos, faz com que esses próprios métodos evoluam, sendo enriquecidos com os elementos emprestados das demais ciências sociais. É por conta das vantagens do enriquecimento interdisciplinar, que Le Bret (1954), defende que a economia política não pode contentar-se com os modelos simplificadores que a dominaram em outras épocas. Deve sim, dar cada vez mais espaço aos fatores demográficos, históricos, geográficos e sociológicos, incorporando os dados que se agrupam naquilo que uma economia mais conservadora denominava de “economia social”.

Em síntese, é no bojo de uma análise e observação complexa, iniciada com sua experiência junto aos pescadores bretões, que o autor encontra os elementos para a formulação de uma economia humana, acompanhada de um método de pesquisa que irá orientar suas equipes de pesquisadores no sentido de construir uma verdadeira e complexa teoria do desenvolvimento, colocando a teoria econômica e as decisões políticas à serviço do bem coletivo. A economia humana, diferentemente da análise econômica neoclássica, ao explicar a realidade social a partir de seu estado concreto, abre espaços para uma economia das necessidades humanas, ou seja, para uma visão humanista da economia orientada pela satisfação das necessidades e aspirações de cada pessoa. O que a leva a proposição de uma economia de mercado que prioriza o indivíduo ao invés do lucro, o desenvolvimento integrado ao invés do crescimento desordenado.

A proposição do “desenvolvimento integrado e harmônico” perpassa pela interpretação de Le Bret (1966a) sobre o desenvolvimento enquanto concepção e evolução à imagem dos seres vivos que se desenvolvem, a exemplo das plantas, dos animais e dos homens. Esses são dotados de um mecanismo interno que permite o crescimento, ou seja, existe uma harmonia que deriva da natureza de encontrar-se em processo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que, um princípio íntimo de unidade promove a continuidade do percurso de melhoramento (a exemplo das plantas, cuja fecundidade se manifesta na flor e nos frutos). Na leitura do autor, o desenvolvimento teria um caráter orgânico, um processo análogo à evolução dos seres vivos. O desenvolvimento seria a explicação dos valores (qualidades) que o ser leva consigo, a evolução das suas potencialidades até o estágio que as realiza e satisfaz. Em suma, o desenvolvimento seria o avanço em direção ao “ótimo”, chegando ao seu término quando o “ótimo” fosse alcançado.

Lebret aponta, segundo seus critérios, duas concepções que se chocam em suas perspectivas em torno do desenvolvimento:

- a) a concepção “mecanicista”: visão centrada na produção e na maximização dos lucros, possuindo uma finalidade de ordem quantitativa. Essa, embora associada à expressão “desenvolvimento econômico e social”, como forma de atenuar seu viés mecanicista, tenderia a produzir um “social corretivo”, que legitima e serve a determinados interesses, ou um “social paliativo” que busca amenizar os males causados por uma economia inumana;
- b) a concepção “orgânica”: parte do ponto de vista do desenvolvimento que persegue a elevação humana a todas as camadas da população, o “social” que subordina a economia aos mais elevados propósitos humanos.

Nesse aspecto, sustentava o estudioso, que a mais valiosa noção para nortear o desenvolvimento integrado seria a “concepção orgânica” do desenvolvimento, cuja finalidade seria responder às aspirações de todos os homens.

Aquele desenvolvimento que viabiliza o crescimento ordenado, análogo ao dos demais seres vivos. Isso afastaria a perspectiva do mero crescimento econômico (*growth*) à medida que objetivava a elevação humana via uma “economia progressiva”⁴⁴. Tal concepção não se enquadraria nos moldes de uma ciência econômica construída a partir de modelos abstratos e aplicados universalmente. Por essa razão, se fazia relevante a integração das ciências sociais que, por sua vez, procuraria a aplicação de teorias que levassem em conta os vários fatores econômicos. Pois, como frisa Lebret (1966a, p. 46), se tratava de indicar concretamente as orientações que favorecessem o “desenvolvimento contínuo e equilibrado”.

Ainda relacionado à visão orgânica do desenvolvimento, Lebret (1966a) traça a diferença entre “desenvolvimento como ação” e “desenvolvimento como estado”. O desenvolvimento como ação referia-se à transição de uma fase “menos humana” a uma fase “mais humana”, obedecendo a uma evolução coordenada e harmoniosa, ao passo que, o desenvolvimento como estado seria o fruto (resultado) do estágio anterior. Ao explicar a dinâmica da ação, o autor ressalta que essa “ação” poderia ser:

⁴⁴ Tal ideia se pauta na perspectiva da “economia progressiva” de Perroux (1967, p. 539-540), onde o economista menciona que: “*Os progressos* são os passos dados por uma economia ou parte duma economia no sentido de um objetivo tido por desejável; são determinados por índices de quantidades médias (por exemplo, o rendimento real médio), índices de estruturas, grupos de vários índices simples. Estes conceitos operacionais *dos progressos não bastam de forma alguma* à definição de uma sociedade economicamente progressiva. Uma economia se diz progressiva quando os efeitos da inovação nela se propagam *o mais rapidamente possível e pelo menor custo social, no âmbito de uma rede de instituições econômicas cujo sentido se universaliza*”.

- a) mais ou menos intensa, ou mais ou menos fraca, dependendo do ritmo da evolução alcançada;
- b) mais ou menos integral (abrangente), de acordo com as camadas populacionais beneficiadas (apontamos aqui a “integração” de Lebret, tal como a pré-condição para o desenvolvimento dada por Maritain);
- c) mais ou menos “autêntica”, dependendo do peso dado ao conteúdo “menos humano” e ao “mais humano”.

Em relação a esse último aspecto, ao referir-se à “condição menos humana” e a “condição mais humana”, toca-se no ponto basilar da construção do caráter do desenvolvimento delineado por Lebret, ou seja, o fio que conduz toda a sua ideia ao tipo de desenvolvimento econômico que almeja.

Porém, a determinação das categorias “menos humana” e “mais humana” seria um ponto difícil de definir, diz ele:

O “mais humano”, com efeito, depende da concepção que se tem do homem, de sua natureza, de sua vocação, de seu destino. Todos esses aspectos serão vistos diferentemente pelo “abastado” e pelo “necessitado”, pelo materialista e pelo e pelo espiritualista [...]. Sua definição, porém, comporta um terreno comum de entendimento, como, por exemplo, a elevação do nível de alimentação, a redução das “doenças de massa” [...]. O mais humano é o que satisfaz às necessidades autênticas, em planos diversos: necessidades de subsistência, necessidade condicionando a dignidade da pessoa humana, a vida intelectual, artística ou moral [...]. A mais fundamental necessidade do homem consiste em ser mais do que já é, a partir de tudo que já adquiriu, das potencialidades que estão nele e daquelas que lhe são apresentadas por seu meio físico, econômico, social e cultural. A necessidade é sempre relativa a uma pessoa e ao ambiente ou meio em que esta deve desenvolver-se. *Daí o grande perigo em estimar o “mais humano”, como muitos o fazem, apenas segundo critérios quantitativos de consumo. Tais critérios levam a julgar o “mais humano” segundo as possibilidades de prazer ou de conforto, negligenciando valores morais e espirituais inerentes a determinada forma de civilização* (Lebret, 1963, p. 16-17, grifos nosso).

Nessa passagem nos deparamos com o significado dos dois conceitos assumidos pelo autor: o mais humano no sentido de “ter mais” e o mais humano no sentido de “valer mais” – esse entendido como “ser mais”. Atendo-se a esse raciocínio, Lebret (1966a, p. 77) acrescenta que,

[...] La desgracia del mundo actual es que tanto el este como el oeste, los países desarrollados como los subdesarrollados, optan por una definición de lo “más humano” en favor de “tener más”. Como consecuencia, la actividad de los países desarrollados está dirigida hacia el “tener siempre más” de sus súbditos, y la aspiración de los países subdesarrollados hacia el “tener tanto” como los países desarrollados. A partir de este momento el desarrollo se convierte en la adquisición de la riqueza, o del crecimiento, o de la expansión. En vez de pacificar a la humanidad, intensifica sus divergencias.

Tal dilema se apresenta motivado por um modelo econômico que assume a melhora meramente material – “o ter mais” - como valor universal, ignorando as diferenças ideológicas, morais, culturais e de costumes entre países, regiões e os mais variados povos. Uma concepção de desenvolvimento que, geralmente, joga os países que procuram desenvolver-se numa falsa ilusão de desenvolvimento, em que esses ambicionam alcançar os níveis de vida dos países ricos sem dar-se conta de que isso seria praticamente impossível ou que exigiria um enorme esforço. Perseguir o desenvolvimento econômico, utilizando-se dos métodos praticados em realidades econômicas, culturais e de costumes diferentes ou distintas, poderia apenas garantir uma melhora do nível de vida às camadas mais favorecidas da população, sem que a grande maioria pudesse aumentar seu consumo de forma significativa. Esse perigo Lebret observou nos povos de nações subdesenvolvidas: a tentativa de copiar um padrão de vida supérfluo – por parte de grupos associados a setores governamentais dos países pobres e, principalmente, pelas elites desses países – e o desvio de ações voltadas para a melhoria substancial no padrão de vida de todos os habitantes (Lebret, 1963, 1964, 1966a, 1966b).

É necessário, assegura Lebret (1964, 1966b), distinguir o crescimento econômico sadio, aquele autenticamente humano, do crescimento econômico desviado, isto é, o crescimento econômico anti-humano. A medida do crescimento dada pelo aumento da renda nacional por habitante pode ocultar o enriquecimento da camada populacional mais rica e o empobrecimento e retrocesso da população mais pobre. Nesse caso, inexistente desenvolvimento, pois, não há desenvolvimento sem que ocorra o aumento do nível de vida das camadas mais numerosas e necessitadas da população. O verdadeiro desenvolvimento seria o crescimento generalizado de toda população pela introdução progressiva de suas necessidades⁴⁵, levando em conta a necessidade de cada povo, localidade, região ou país. Visto que, suas aspirações concretas e particulares são diferentes e, muitas vezes, dadas por condições naturais variadas. Por essa razão, cada população, região ou país deve procurar sua própria fórmula do progresso.

Lebret é enfático na sua crítica ao modelo de desenvolvimento seguido a partir do ocidente. Em suas palavras, “Se o mundo subdesenvolvido pretende evoluir segundo as normas

⁴⁵ As necessidades se modificam, seja pela evolução do percurso ou mudanças repentinas. Num processo de desenvolvimento, no médio e longo prazo (período que a população terá aumentado e/ou duplicado), a tendência é que as necessidades se modifiquem e evoluam no sentido de atender aos anseios de melhora nos níveis de vida da população, como: a passagem de um nível de infra-subsistência a um nível de subsistência estrita; a introdução de bens de facilidade e conforto; o aumento do grau de instrução e cultura. Todas essas indicações desempenham uma função determinante no surgimento de novos desejos e necessidades. Isso exige um estudo que avalie as condições do crescimento e as mutações das necessidades, de forma a definir o crescimento e desenvolvimento ordenado que permita alcançar os objetivos traçados. Para um aprofundamento sobre essa questão ver: Lebret (1966a, p. 186-200).

que criaram o Ocidente, perderá sua alegria de viver, e será incapaz de evitar o desespero”, uma vez que, “nenhum modelo comum poderá se aplicar indistintamente a todos, e nenhum modelo econômico simplificado resolverá os problemas de cada um” (Lebret, 1966b, p. 151-153). A resolução não seria a uniformização do crescimento e desenvolvimento aos níveis de vida ocidentais, mas sim, a transformação das potencialidades de cada região ou país em vias concretas de “possibilidades” o que, por sua vez, levaria cada país a promover o crescimento econômico progressivo, acompanhado de condições de vida autenticamente humanas. Nessas condições, estaria se alcançando “o ter mais” a fim de “valer mais”.

Por mais que os povos diferiram em suas concepções ideológicas, filosóficas ou ainda espirituais, a aceitação de certos princípios éticos poderia unir as pessoas em suas diferenças e oposições. Lebret (1966a) esboçou alguns atributos que poderiam ser colocados em prática seguindo uma ética de ação transformadora. Seriam eles:

- a) o esforço econômico deveria voltar-se principalmente à obtenção dos bens necessários a todos os homens. Ao mesmo tempo, a distribuição de bens essenciais deveria ser o objetivo primeiro de toda a economia regional ou internacional;
- b) o esforço econômico deveria objetivar aos homens a permissão dos bens de superação, nos quais permitem “valer mais” intelectualmente, culturalmente e espiritualmente, através do uso de sua liberdade;
- c) somente por último, o esforço econômico poderia ser canalizado à obtenção de bens de conforto, bem-estar e facilidades, o que poderia ser válido para o “valer mais”, desde que não se configurasse extravagância.

O anseio de Lebret (1966a) seria a garantia ética dos princípios fundamentais e a mudança de conduta nas relações entre os povos e nações privilegiadas e as não-privilegiadas. O que, conforme ele mesmo faz questão de sublinhar, não fugia aos preceitos dispostos na Carta das Nações Unidas (1945) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁴⁶. A mudança de atitude por parte dos povos mais desenvolvidos, deveria se dar no sentido de

⁴⁶ Em *Dinámica concreta del desarrollo*, Lebret (1966a, p. 48) resgata uma citação de um artigo de Dennis Goulet, onde este afirma que “*El objetivo de proveer a las masas de una gran cantidad de bienes y de servicios aceptado a partir de ahora como un criterio del desarrollo económico, indica el cambio experimentado en el equilibrio de los poderes en los países del oeste. Esta nueva orientación há llevado a la Carta de las Naciones Unidas a prescribir a todos sus Estados miembros que promuevan el progreso social y mejores niveles de vida em una libertad amplia (art.55). El artículo 25 de la declaración universal de los derechos del hombre, al establecer que todos tienen derecho a un standart de vida suficiente para su salud y su bienestar, así como para la salud y bienestar de su familia, incluyendo estol a comida, el vestido, el alojamiento, los cuidados médicos, los servicios Sociales necesarios y el derecho a la seguridad en casos de paro, de enfermedad, de incapacidad, de viudedad, de vejez y de otras carências, en las circunstancias que estén por encima de su control, refleja el mismo idealismo hacia un objetivo aún lejano en muchos países*”.

entender e assumir com clareza a sua responsabilidade mundial coletiva. Ao invés do “exclusivismo” e ânsia por “ter mais”, poderiam se solidarizar com as necessidades dos povos desfavorecidos, destinando o volume e seus meios de produção, de maneira a criar um regime original de trocas, empréstimos e doações. Isso significaria uma grande melhora nas condições de vida para os povos menos favorecidos, ao passo que para os povos desenvolvidos, tal conduta, em nada afetaria as suas condições econômicas, ou, quando muito, sentiria um impacto mínimo de redução dos níveis de vida (níveis de vida, geralmente, com alto alcance de conforto e bem-estar). Desse modo, os países desenvolvidos libertaram os países subdesenvolvidos da submissão a que estão acometidos, transformando as relações de dominação por outras de cooperação⁴⁷. Por outro lado, a conduta dos povos dos países subdesenvolvidos, sugerida por Lebret, seria a de compreender que o verdadeiro desenvolvimento não consistia em alcançar os níveis de vida supérfluos dos povos ricos “enlouquecidos por conforto”, como também, não desperdiçar recursos em bens suntuários, a fim de prestígio, visto que a produção de bens seria imprescindível para atender as necessidades básicas de cada membro do corpo social. E por fim, esses países não deveriam alinhar-se ou comprometer-se com os dois grandes blocos da bipolaridade (EUA e URSS).

Bossio (2014, p. 94) sublinha que todo o apelo de Lebret não se tratava de um imperativo discursivo ou ingênuo, pois,

Muchos economistas y pensadores que fueron pioneros en la teoría del desarrollo trataban de entender el problema del atraso estructural de cientos de naciones en referencia a ciertos valores y rasgos “culturales”, que constituían factores muchas veces intangibles, pero que eran motivo de la observación calificada de estos intelectuales en su afán por hallar modelos explicativos del fenómeno y sugerencias concretas que devinieron en programas de desarrollo.

Naquele contexto, conforme indicamos na introdução do capítulo, a problematização do crescimento e do desenvolvimento econômico foi uma temática que abriu um amplo leque de teorização entre autores e escolas de pensamento sobre a motivação do atraso econômico dos países insuficientemente desenvolvidos e/ou subdesenvolvidos e as formas de superação e os obstáculos enfrentados por esses. Ao longo de suas abordagens, Lebret se aproxima de vários desses intelectuais, utilizando alguns de seus principais conceitos, como causalidade cumulativa da pobreza (Gunnar Myrdal), deterioração dos termos de troca e economias

⁴⁷ *Suicidio ou Sobrevivência do Ocidente?* (1964), obra de Lebret publicada pela primeira vez em 1958 (que representou seu trabalho de síntese de 30 anos de pesquisa e intervenção em escala mundial - realizando estudos, em mais ou menos 60 países), traz dados estatísticos sobre a grave situação de desigualdade entre países ricos e pobres do mundo.

dualistas (Raul Prebisch e CEPAL), círculo vicioso da pobreza (Ragnar Nurske), autopropulsão do crescimento/desenvolvimento e problema da oferta da oferta de mão de obra ilimitada (Arthur Lewis), desenvolvimento desequilibrado (Albert Hirschman) e pólos de crescimento e desenvolvimento, economia progressiva, economia do homem-custos do homem (François Perroux)⁴⁸.

Em paralelo a esse ambiente fértil de interpretações e proposições é que o economista dominicano constrói seu conceito de desenvolvimento integral e harmônico, que se definia como:

“Integral” significa: para todos los hombres y de todos los hombres, en todos los sectores de lo necessário; “armónico” significa: orientado de tal modo, que los crecimientos de ramas y los crecimientos globales no lleven a crear desequilibrios y hacer imposible la respuesta a las necesidades, lo qual es el primer problema del desarrollo. En estas perspectivas, el desarrollo se convierte esencialmente en un problema de civilización; la civilización, en suma, sólo es un estado de la sociedade que asegura a todos las máximas facilidades para valer más. El desarrollo auténtico universal e integral armónico condiciona el avance hacia esta civilización universal, aceptando cada subpoblación que el passo de uma fase menos humana a outra más humana se haga sólo al ritmo de lo “posible”, y principalmente por su próprio esfuerzo creador y organizador, sin que haya explotación de una parte por la outra (Lebret, 1966a, p. 49-50).

A qualificação dada ao desenvolvimento integral e harmonizado indica aquele projeto de economia e sociedade que visa atender em primeira e última instância as necessidades de consumo e de tecnologias de determinada população, assegurando a produção correspondente, ou seja, ser sujeito e imperativo do seu próprio desenvolvimento. A partir daí, distinguir necessidades atuais e futuras, prevendo a possibilidade de atendê-las com produção própria ou pela produção destinada às trocas (importação x exportação). Para tanto, é imprescindível para Lebret: a “organização do território” e a “planificação”. De maneira resumida, a organização territorial se definia como a adaptação às funções econômicas e sociais que resultam do seu relevo, hidrologia, solo, da potencialidade energética etc. Por outro lado, a planificação, seria o estabelecimento de um plano coordenado de desenvolvimento e organização.

Um desenvolvimento que, em tese, atenderia as não raras necessidades humanas, seria norteado por cinco princípios fundamentais⁴⁹:

- a) *finalização*: o objetivo primeiro do desenvolvimento econômico teria como norte não somente a busca por um maior nível de bem-estar às camadas sociais, mas também, o “ser mais” humano, ou “valer mais”. O aumento do bem-estar poderia ser

⁴⁸ Para uma discussão sobre estes autores ver: Campos (2016).

⁴⁹ Tais critérios, segundo Lebret, foram inspirados nas contribuições de Giorgio Sobregondi (1916-1958), um economista italiano filiado ao movimento Economia e Humanismo.

interpretado como melhoria do conforto, já o “ser mais” implicaria a realização ótima e plena das potencialidades humanas. Ou seja, o desenvolvimento deveria ter por finalidade a satisfação das necessidades “arbitradas”⁵⁰. Nessa perspectiva, não basta o desenvolvimento puramente econômico e quantificado. Le Bret não coloca em segundo plano a necessidade de crescimento econômico. Seria necessário, claro, um certo nível econômico para atender todas as camadas sociais de forma que pudessem progredir e alcançar o estágio do “ser mais”. Nesse sentido, são apontados alguns elementos que se fazem necessários ao crescimento econômico: produção agrícola satisfatória para a necessidades alimentícias da população, conservação e manutenção dos solos, alfabetização e profissionalização, estrutura política e administrativa que garanta um dinamismo construtivo, equilíbrio da balança comercial, cooperação, confiança e amizade entre os povos que possam contribuir quando necessário, fortalecimento da ética nas relações individuais e coletivas;

- b) *coerência*: trata-se de um aspecto de suma importância no processo de desenvolvimento, a necessidade de uma observação integrada e de forma interdependente dos diversos fenômenos. O olhar restrito e único a determinado aspecto poderá gerar desequilíbrio e falta de harmonia. Por exemplo, ao analisar o desenvolvimento/subdesenvolvimento numa esfera regional é necessário promover e relacionar dentro da sua interdependência os aspectos educacionais e culturais, técnico, residenciais, econômico, ético, cívico e espiritual. O mesmo pode ser relacionado à questão produtiva onde os setores primários, secundários e terciários dialoguem e se complementam entre si. Ou, ainda, verificar a complementaridade e interdependência entre os ramos de atividade: agricultura, pecuária, pesca, indústrias de base, indústrias leves, artesanato etc. Enfim, seria necessário a harmonia entre as infraestruturas fundamentais (físicas e culturais) e estruturas diversas que delas dependem, levando em conta a complexidade do projeto de desenvolvimento.
- c) *homogeneidade*: a homogeneidade do processo de desenvolvimento está relacionada à ideia de considerar o que existia anteriormente naquele local, utilizando valores e

⁵⁰ A “arbitragem” ou avaliação/julgamento/parecer é um tipo de procedimento adotado após o levantamento de todos os dados e análises realizadas a nível micro e macro de determinado espaço, região ou país. Os técnicos de arbitragem reúnem todas as informações obtidas na pesquisa e, uma vez consideradas e ponderadas todas as circunstâncias do caso, o técnico do desenvolvimento e planejamento expressa o seu parecer sobre o “procedimento ideal” a ser tomado. As conclusões dos técnicos possuem um valor indicativo, cabendo à direção econômica e política a execução ou não do plano ou projeto. No caso da arbitragem entre as necessidades, o técnico deve determinar a importância e o grau de urgência das distintas necessidades que devem ser satisfeitas.

forças antecedentes a fim de proporcionar um clima mais favorável ao progresso do desenvolvimento. Isso se refere à cultura, a estrutura produtiva e inclusive, à introdução de inovações. Quando essas são introduzidas de forma brusca, desconsiderando-se o que ali vinha sendo desenvolvido, o desenvolvimento pode se tornar equivocado e custoso: equivocado porque a população pode ser surpreendida no sentido de não estar preparada para interagir com o processo; é custoso porque quebra e/ou anula dispositivos existentes e cria e/ou impõe outros novos. O desenvolvimento pensado e planejado, introduz as importantes inovações de modo que chegue no momento certo e oportuno.

- d) *autopropulsão*: trata-se daquilo que seria o motor para que o desenvolvimento fosse alcançado. Nesse quesito, Le Bret pondera as colaborações de Arthur Lewis e a Francois Perroux. Lewis levanta o problema da autopropulsividade e do crescimento acumulativo, enquanto Perroux agrega com a teoria dos Polos de Crescimento. No entanto, na concepção de Le Bret, a transformação da realidade por meio do desenvolvimento econômico somente seria possível se houvesse a consciência em torno da luta de uma nova civilização. A autopropulsão, nessa perspectiva, se caracterizaria por um atributo que está relacionado à qualidade de uma estrutura evolutiva na qual encontra em si mesma a sua capacidade e permanência de impulso. Isso exige que a estrutura seja orgânica e associativa: orgânica pela complementariedade e a coordenação das funções em todos os escalões do exercício de poder; e associativa no sentido do movimento em conjunto, o da cooperação entre base e elite, ou seja, uma cooperação que deveria existir entre todos os níveis e arrastando as subpopulações da base, pelo menos os seus líderes. Os vários grupos da sociedade civil, incluindo partidos, sindicatos e cooperativas estariam impelidos a cooperar no projeto de desenvolvimento. No que se refere ao ambiente e as condições para uma autêntica e sadia autopropulsividade devia-se aos governantes qualificados e capazes de dominar a evolução democrática do povo e garantir as estruturas institucionais pelas quais deve-se propagar o desenvolvimento, visando o movimento firme e seguro rumo ao desenvolvimento. O desenvolvimento precisaria ser entendido como uma criação contínua, dependente da prudência e sensatez política e da justiça distributiva.
- e) *indivisibilidade*: está relacionada com os demais atributos anteriores, que em conjunto visa instaurar o bem-comum em todas as camadas sociais, conduzindo a

condições ótimas a formação de comunidades hierárquicas. Em tese, o desenvolvimento de um conjunto social é “indivisível” porque não está separado dos membros individuais da sociedade. O desenvolvimento observado por essa ótica, se coloca como ciência e arte a disciplina “intelectual e ativa” da complexidade em movimento e que se reduz a “uma unidade de avanço”. Trata-se de um dinamismo do ser vivo que realiza a cooperação de suas funções e a colaboração de seus membros, e que busca, mesmo com suas deficiências, a sua melhor versão (Lebret, 1966a, p. 80-89).

Lebret adverte que a instauração de uma sociedade solidária seria uma tarefa árdua e complexa e que o desenvolvimento integral e harmônico, por sua vez, seria uma utopia. O desenvolvimento como um processo concreto de evolução “do menos humano” ao “mais humano” nunca chegaria a plena consecução dos seus fins, quais sejam: “*obtener una perfecta coherencia, una perfecta homogeneidad, una perfecta autopropulsividad autocorrectiva, una completa indivisibilidad*” (Lebret, 1966a, p. 88). Entretanto, diz ele, seria de suma importância caracterizá-lo na sua perfeição de maneira que a sociedade tenha de modo claro a totalidade do que lhe é exigido. Por isso, fazia-se relevante apresentar seu verdadeiro fundamento e suas exigências essenciais.

O grande desafio de Lebret foi o de estender sua teorização sobre o desenvolvimento econômico para além das necessidades do pós-guerra presentes na Europa, em particular na França, mas também o de contemplar o subdesenvolvimento presentes nos países do terceiro mundo. A partir das experiências adquiridas, em estudos realizados em fins dos anos 1940, é que o estudioso foi levado a pensar sobre os “problemas do desenvolvimento no mundo e nas soluções que lhe poderiam ser dadas” (Lebret; Vial, 1965, p. 21). Com a criação do Instituto Internacional de Pesquisa e Formação, Treinamento e Desenvolvimento (IRFED)⁵¹, em 1958,

⁵¹ O IRFED foi fundado em 27 de março de 1958 e conduzido por estudiosos franceses e estrangeiros preocupados com os problemas do subdesenvolvimento. O Centro de Estudos resultou dos 30 anos de estudos, pesquisas e experiências realizadas em grande número de países. As pesquisas e investigações, primeiramente criaram o *Économie et Humanisme*, e, depois, prolongou-se na criação do novo organismo. A finalidade exclusiva do Centro de Estudos seria a de trabalhar de todas as formas ao alcance do desenvolvimento econômico, para tanto, particularmente pretendia: contribuir com a formação de pessoas, provenientes de países desenvolvidos que se destinavam a intervir diretamente nesse desenvolvimento; dar prosseguimento à trabalhos concretos no próprio terreno, a pedido de governos, organismos supranacionais ou internacionais, instituições ou grupos diversos de caráter privado. Esses trabalhos, muitas vezes, consistiam em estudos preliminares à execução de planos ou de programas de desenvolvimento; dar continuidade ao trabalho de difusão dos estudos sobre o desenvolvimento; e ainda, explorar as bases de uma teoria geral ou teorias parciais de desenvolvimento e a elaboração de modelos aplicáveis à diversos tipos de desenvolvimento (Lebret; Vial, 1965, p. 27-31). Em síntese, o IRFED procurou vincular o local e o global, incentivando um desenvolvimento aut centrado e aberto: aut centrado no sentido de buscar pela participação responsável de todos com a finalidade de construir uma dinâmica endógena, fundada na identidade cultural e na justiça social; e aberto a

Lebret consagra um Centro de Estudos que teria como finalidade explorar os problemas do subdesenvolvimento e as suas formas de superação a nível global, buscando provocar ou acelerar o desenvolvimento em zonas ou países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Assim, os grandes conjuntos continentais, América do Sul, Extremo-Oriente e Oriente Médio, passaram a ser alvo do interesse de Lebret.⁵² Em suas jornadas de análises e pesquisas nessas regiões, observou que havia similaridades nos problemas enfrentados, a exemplo, dos “recursos que aumentavam em menor rapidez que a população; povos que desejavam a independência de seu país; capitalismo que continuava a ignorar o homem; comunismo que se tornava cada vez mais a esperança dos pobres” (Pontual, 2017, p. 238).

A desigualdade das possibilidades de desenvolvimento econômico e social entre os povos das diversas partes do mundo, era um fenômeno preocupante e perturbador para Lebret que a percebia como o grande plano de fundo do subdesenvolvimento. Em suas obras *Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente?* e *O drama do século XX*, o autor expôs de forma direta as suas principais preocupações, entre essas: a humanidade crescia numa proporção de crescimento acelerado, e mais da metade da população encontrava-se no continente asiático; a terra apresentava-se muito desigualmente povoada, muito desigualmente explorável e muito desigualmente explorada; os povos eram muito desiguais face à vida, muito desiguais diante da fome e muito desiguais face à doença. Esses aspectos tornavam os povos, regiões e países muito desiguais em suas possibilidades de desenvolvimento econômico e social.⁵³ A sobreposição de

uma solidariedade internacional respeitosa, levando em conta as identidades culturais e os intercâmbios/trocas econômicas equitativas.

⁵² Nas obras *Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente?* e *Drama do Século XX – Miséria, subdesenvolvimento, inconsciência, esperança* – essa apresentada pelo autor como um compêndio da primeira -, Lebret relata sobre as pesquisas minuciosas sob sua coordenação realizadas em mais de 50 países. Compõem-se de dados extraídos de inúmeras fontes (ONU, FAO, UNESCO etc.) e de opiniões de renomados estudiosos (entre esses, os já supracitados Myrdal, Nurske, Perroux, Lewis, Rostow, Perroux, Viner, Baran, Prebisch, entre outros). Estudos também resultantes de observações realizadas de forma detalhada e sistemática em países como o Brasil, Colômbia, Vietnã, Senegal, e outras de forma mais sintética em países da América Latina, África e Ásia, garantiram uma suficiente base de dados que possibilitaria o fundamento das comparações realizadas pelo autor. Ver: Lebret (1964, 1966b).

⁵³ De forma breve, apontamos alguns dados e estatísticas sobre o tema contempladas por Lebret. O autor ilustra que, em relação aos rendimentos das principais colheitas nas grandes zonas do mundo, entre os anos de 1949 e 1951, a Europa se encontrava largamente à frente, mesmo da América do Norte e Central juntas. Já os rendimentos da América do Sul e da África estavam nas piores condições; em relação à mortalidade infantil, mesmo que estivesse sendo reduzida naquele período, ainda se observava um elevado nível do problema na maior parte dos países subdesenvolvidos. Enquanto, a maioria dos países centrais da Europa apresentava a mortalidade infantil em torno de 3 crianças por mil crianças nascidas vivas, no Brasil, Colômbia e Venezuela este número alcançava 150 crianças. Na Índia subiu para 200 crianças; já no que se refere à expectativa de vida, em 1950, os países europeus e EUA estavam atingindo uma média de 65 anos, já os países subdesenvolvidos, como no caso do Brasil, Colômbia e Venezuela, não passava de 45 anos; quando trata das desigualdades entre os povos com relação às doenças, não somente analisando as tipologias das doenças, mas também se referindo aos dados sobre assistência médica e hospitalar, introduzindo estatísticas sobre o número de médicos por habitantes. Lebret mostra que, na década de 1950, enquanto na Europa Ocidental havia 1

todas essas situações ocasionaria uma série de problemas econômicos e sociais que se tornaram crônicos para os países e regiões subdesenvolvidas, entre esses Lebret destaca:

- a) as condições de saúde e alimentação;
- b) os obstáculos ao aumento da produção agrícola;
- c) as dificuldades de industrialização;
- d) os obstáculos econômicos e financeiros;
- e) os obstáculos sociológicos.

O autor considera que as más *condições de saúde e alimentação* dos povos em países subdesenvolvidos se refletem na fraca produtividade do trabalho, contando que o fator humano e a sua mão de obra representam o recurso natural e meio de produção pelo qual exige o processo de produção e de desenvolvimento. As condições de boa saúde e alimentação de quem trabalha é condição essencial exigida em qualquer setor da atividade (agricultura, indústria, serviços). No que se refere à questão da saúde, Lebret lembra que documentos da ONU, em especial o *Travaux de la Conférence Scientifique des Nations Unies pour la conservation et l'utilisation des ressources naturelles*, datado em 1950, já destacavam a importância de dispor de mão de obra competente e em boas condições de saúde, equiparando-as a existência de centrais elétricas, as descobertas de metalúrgicas e da química moderna. Em relação à alimentação, o autor chamava atenção para o fato de populações inteiras ao redor do globo se encontrarem famintas. Problema grave pelo fato de tornar as pessoas fracas, desnutridas e, assim, passível a doenças, com o agravante de que não encontram forças necessárias para romper o círculo vicioso que as oprime. A esse respeito, Lebret (1966b, p. 58) lança mão de Gunnar Myrdal, que em 1952, a partir do princípio da *Causação Circular e Acumulativa*, denunciava: *doença – pobreza – subprodução – subalimentação*, sintetizando que “são doentes porque são pobres. Tornam-se mais pobres ainda porque são doentes, e a pobreza aumentada gera, por sua vez, mais doença”. Comportamento tal que produzia “um processo cumulativo que opera num sentido de abaixamento contínuo dos níveis, e no qual um fator negativo é ao mesmo tempo a causa e o efeito de todos os demais fatores negativos”. A não tratativa desses

médico para 1000 pessoas e 1 leito para 100 pessoas e na Alemanha Ocidental 1 médico para 740 pessoas e 1 leito para 95 pessoas, na periferia, a exemplo da Nigéria, havia 1 médico para 69.250 habitantes e 1 leito por 2.730 pessoas. Na América Latina a situação apresentava-se um pouco melhor: o Brasil com 1 médico para 2.460 habitantes e 1 leito para 303 pessoas, já na Argentina com 1 médico para 774 habitantes e 157 leitos por pessoa e no Uruguai com 1 médico para 860 habitantes e 183 leitos por pessoa, se aproximavam dos níveis da situação europeia. Todos esses dados como outros mais completos podem ser visualizados em *Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente?* Ver: Lebret (1964, p. 38-138).

problemas como dos mais imprescindíveis e urgentes, resultaria em descontentamentos, revoltas e ainda mais miserabilidade.

Os *obstáculos ao desenvolvimento agrícola* é outro fator que se encontra na base das regiões e países subdesenvolvidos. Lebret (1964, p. 89) sublinha que “os povos menos alimentados são os que menos produzem, e sua produção agrícola, se não regride, avança muito lentamente”, enquanto que “os povos ricos conseguem rápido aumento dessa produção, o que torna cada vez maior a distância que separa esses dois tipos de população”. Entre as causas da baixa produtividade agrícola nos países subdesenvolvidos estão: o desgaste dos solos e a falta de fertilizantes, a insuficiente mecanização, a ilusão dos grandes espaços disponíveis, utilização irracional dos solos, a fraca capacidade de investimento, sistemas usuários de juros e outras dificuldades como condições naturais referentes ao clima, insuficiência no sistema de transportes e de estocagem, a passagem dos mercados para a escala mundial. Este último, ao mesmo tempo que suprime alguns inconvenientes de um mercado puramente local, expõe os produtores agrícolas e matérias-primas às flutuações dos mercados mundiais. Levando em conta que a flutuação dos preços dos produtos primários é bem maior do que a dos artigos manufaturados e da flutuação dos preços em geral, estariam os países exportadores numa situação de vulnerabilidade no comércio de trocas, como também nas atividades internas, relacionadas à indústria e o comércio.

O processo de industrialização nos países subdesenvolvidos é igualmente problemático. Entre os *obstáculos ao desenvolvimento industrial*, Lebret (1964, 1966b), tomando por base o documento do Departamento de Assuntos Sociais e Econômicos da ONU, intitulado *Méthodes et problème de l'industrialisation des pays sous-développés*, publicado em 1955, indica as insuficiências do quadro econômico, a situação social e institucional, e as restrições de ordem internacional. No que tange às insuficiências do quadro econômico, o autor chama atenção para três realidades:

- a) insuficiências dos meios econômicos essenciais (meios de transportes, energia, indústrias de subprodutos, instituições formadoras de mão de obra, insegurança em obter matérias primas e peças de reposição);
- b) a falta de equilíbrio nos diferentes setores da economia (coexistência entre uma economia principal de subsistência e de uma economia incipiente de troca provocando uma tendência a desequilíbrios econômicos e sociais);
- c) a insuficiência do mercado interno.

Sobre a situação social e institucional destacam-se:

- a) a dificuldade para a formação de “empreendedores” industriais devido a uma escala de valores e um modo de vida que não permitem a orientação dos sujeitos para a indústria;
- b) os problemas relacionados à saúde;
- c) a instabilidade das novas camadas sociais, sobretudo, em relação ao emprego;
- d) o excedente de renda de uma minoria afortunada que costuma empregar seus ganhos no consumo ostentatório;
- e) insuficiência da administração pública (falta de funcionários competentes, funcionários mal pagos, falta de dados estatísticos, natureza arbitrária das decisões governamentais).

Com relação às restrições de ordem internacional são três os obstáculos ao desenvolvimento:

- a) os países subdesenvolvidos são tributários dos países desenvolvidos na aquisição dos bens de equipamento;
- b) os países desenvolvidos impõem diversas restrições à modernização da indústria dos países menos desenvolvidos;
- c) os países desenvolvidos impõem restrições à exportação dos capitais que seriam necessários para a industrialização dos países subdesenvolvidos.

Por fim, Le Bret ainda indica, como quarta insuficiência, as disponibilidades energéticas, chamando atenção para o fato de que os países subdesenvolvidos contavam com apenas 8,5% da potência instalada, consumindo somente 6,8% do total de eletricidade produzida no mundo.

A incapacidade de recuperar o atraso técnico também se situava entre os obstáculos enfrentados pelos países subdesenvolvidos. Conforme Le Bret (1964, 1966b), seria necessário o progresso cultural para que houvesse o progresso técnico, uma vez que não se pode improvisar o ambiente técnico. Este supõe um conjunto de fatores, entre os quais: elevada taxa de alfabetização, jovens com níveis de escolaridade para além do ensino primário, existência de escolas profissionais e professores qualificados, escolas superiores especializadas (universidades) e, não menos importante, certa densidade industrial. Le Bret avalia que tais condições são raras ou não existem nos países subdesenvolvidos. Ilustrando sobre a qualificação profissional, o autor expõe alguns dados referentes à países e regiões no que dizia respeito ao ensino técnico e científico. Em relação a América Latina, por exemplo, a cada 10.000 habitantes, o número de estudantes nesses níveis de ensino variava de 72 no Brasil e

297 no Uruguai. Em melhor situação encontrava-se o Hawaii com 959 estudantes e os EUA com 1.783 estudantes. Outro agravante é que os programas educacionais e técnicos dos países subdesenvolvidos são excessivamente inspirados em programas voltados aos países desenvolvidos, não preparando os alunos para as necessidades concretas de cada país. A falta de universidades e escolas especializadas ao empreendedorismo, somadas à carência de homens com espírito empreendedor, leva os governos da maior parte dos países subdesenvolvidos a substituírem a iniciativa privada como no Brasil, onde o governo se encarregou da implantação da indústria siderúrgica. As dificuldades de integração cultural e econômica se apresentam como entrave à evolução econômica destes países, que geralmente possuem sociedades constituídas por povos com determinadas crenças, costumes e hábitos adquiridos “difíceis de moldar”.

As relações de comércio internacional estão entre os *obstáculos econômicos* enfrentados pelos países subdesenvolvidos, os quais encontram-se numa situação de desvantagem em relação aos países desenvolvidos. Os países subdesenvolvidos necessitam importar os mais diversos produtos, enquanto conseguem exportar produtos agrícolas e matérias-primas. A variação no preço de um único produto pode ter repercussões consideráveis no conjunto de toda a economia. Essa questão está relacionada à vulnerabilidade das trocas e à deterioração das relações de troca. A vulnerabilidade das trocas torna os países expostos às flutuações no movimento de preços dos mercados internacionais, podendo suas exportações serem subitamente diminuídas em volume e valor a ponto de comprometer todo o equilíbrio econômico do país. No caso da deterioração das trocas, a tendência geral dos preços inclina-se a baixar para os exportadores dos países subdesenvolvidos, e a aumentar ou abaixar menos para os produtos importados. Ou seja, mesmo com maiores exportações, o país não poderia importar maiores quantidades ou valores. Lebret (1964) ressalta que esses problemas se tornam ainda mais graves pelo fato das exportações dos países subdesenvolvidos, em sua maioria, serem constituídas por produtos agrícolas, cuja produção é mais sensível às variações decorrentes dos fenômenos da natureza, bem como, às oscilações de preços internacionais. Lebret (1966b, p. 85) assinala que, como a economia subdesenvolvida precisa “importar todo o necessário ao seu equipamento técnico e ao consumo de bens industriais, depende principalmente das rendas das suas exportações”, a partir daí, é bem provável, que o país subdesenvolvido fique à mercê da economia que adquire a sua exportação. Tal situação manifesta a sua vulnerabilidade e a intranquilidade dos países atrasados. No que tange a economia interna aos países subdesenvolvidos, ganha relevância a problemática da inflação, decorrente de vários fatores,

entre esses os desequilíbrios do balanço de pagamentos, as flutuações das trocas e a deterioração dos termos de troca. No que se refere aos *obstáculos financeiros*, está a problemática dos investimentos para a aquisição de equipamentos e outros meios capazes de aumentar a produtividade dos países subdesenvolvidos. Nesses países, “os investimentos são ridiculamente insuficientes”, ressalta Lebret (1966b, p. 87), pois a proporção da poupança é fraca em relação a renda nacional, ao passo que é rara e se limita às classes dirigentes que aplicam em investimentos especulativos ou, como medida de segurança, adquirem terras, divisas e títulos no exterior. Por sua vez, os recursos financeiros destinados a esses fins não são aplicados em atividades mais necessárias, tanto no setor privado, como no setor público. Todos esses fatores em conjunto comprometem necessariamente o desenvolvimento econômico, pondera o autor.

Lebret ainda ressaltou com ênfase as dificuldades que impedem o desenvolvimento econômico equilibrado, denominando-as de *obstáculos sociológicos*. Tais obstáculos ((Lebret, 1966b) se referiam:

- a) a frequência de analfabetismo, a pequena capacidade empreendedora (que conforme já mencionamos, afeta diretamente as dificuldades de industrialização e a capacidade de vencer o atraso técnico);
- b) as ditaduras ou democracias apenas aparentes;
- c) ao domínio de famílias poderosas, as quais exploram a população;
- d) a luta entre partidos políticos que são transmitidas ao longo de várias gerações;
- e) a partidos sem ideologia, paternalistas, clientelistas, com sua clientela a favor de uma aventureiro ou de um ambicioso;
- f) ao predomínio, na vida social, de castas que se apossam dos negócios públicos.

Acrescenta-se também a grande dificuldade na passagem da vida rural para a urbana, do “desemprego disfarçado” para o pleno emprego e da despreocupação à disciplina rígida do trabalho industrial. Ademais, é comum a formação de populações marginais, rurais e urbanas - os programas sociais implementados para reparação de tal condição, muitas vezes, são onerosos, mal pensados ou mal executados. Não menos problemática se apresenta a classe média com seu anseio de ostentação, ambição ao enriquecimento rápido e ao alcance do nível de vida das classes dirigentes. A este inconveniente se soma o desejo de consumo e realizações idênticas às dos países desenvolvidos por parte das classes de mais altas rendas.

A partir de tal diagnóstico, Lebret (1966b, p. 90) afirma concordar com o pensamento de Raymond Barre, baseado na ideia de Nurkse, de que “o progresso dos países atrasados é muito mais que um problema apenas econômico”. Dessa forma, para a realização de “um

programa razoável de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos”, era essencial a compreensão de que as dificuldades não são apenas de ordens técnicas e sociais, mas também psicológicas. Tal abertura leva o autor a chamar atenção para as relações de poder que permeiam as sociedades subdesenvolvidas, onde “os homens levados ao poder” não têm “outra superioridade real além do desejo de dominar”,

[...] Sem cultura econômica e sociológica, sem departamentos de estudos capazes de analisar as situações, as necessidades, os recursos, muitas vezes possuídos pelo desejo de aumentarem consideravelmente a própria fortuna, cedem mais aos impulsos que à razão, ao efeito das aparências mais do que a concepção de um desenvolvimento progressivo equilibrado (Lebret, 1966b, p. 94).

Estes múltiplos dilemas e obstáculos que perturbam e impedem o desenvolvimento econômico equilibrado foram sintetizados a partir de inúmeras análises e pesquisas sistemáticas da realidade social na África, Ásia e América Latina, realizadas pelo autor e sua equipe. A análise crítica de Lebret (1966a) em torno das economias subdesenvolvidas se realizou com o amparo dos critérios e índices do subdesenvolvimento mais utilizados na época por estudiosos e órgãos competentes, tendo por base os seguintes:

- a) *baixa renda nacional por habitante*: esse critério será função dos nove seguintes, admitidos como fundamentais. Por seu turno, assume-se que os países com renda per capita menor que 100 dólares seriam designados como não desenvolvidos; os países com renda per capita entre 100 e 300 dólares, subdesenvolvidos; os com renda per capita entre 300 e 500 dólares, países bastante desenvolvidos; os com renda per capita entre 500 e 800 dólares, países desenvolvidos; e os países com renda per capita acima de 800 dólares, seriam aqueles considerados muito desenvolvidos;
- b) *subalimentação e difusão das enfermidades de massa*: a subalimentação está relacionada a ausência de uma alimentação balanceada, cuja quantidade e qualidade seriam adequadas às necessidades vitais e orgânicas. Ou seja, uma alimentação rica em calorias, proteínas (animal e vegetal), sais minerais e vitaminas. Baseando-se em dados da FAO dos anos 1950 e do brasileiro Josué de Castro, em *Geografia da Fome* (1957), Lebret (1964) aponta que, naquela época, 50% da população mundial se mantinha num regime inferior ao estritamente necessário em calorias, e que 25% dessa população não dispunha da condição dietética mínima exigida pela atividade humana normal. A carência de calorias, seria apenas um dos aspectos da fome alimentar. Pois, em razão da deficiência energética surgia o fenômeno das “doenças

de massa”⁵⁴ que atingiam consideravelmente as pessoas com organismo vulnerável. Essas doenças acabam comprometendo o nível econômico e social de um país;

- c) *atraso da agricultura*: o escasso nível de produção agrícola é apontado como um dos critérios mais importantes do subdesenvolvimento e a causa mais determinante da desnutrição. A baixa produtividade agrícola seria decorrente da utilização de métodos produtivos ainda primitivos e não mecanizados, ou seja, a falta de tecnologias apropriadas tornava inviável uma maior produção. Por outro lado, Lebret chama atenção, que quando ocorrem altos rendimentos poderia estar correspondendo a uma deterioração do solo, indicando que fora utilizado intensivamente, desrespeitando o seu descanso e conservação;
- d) *falta de infraestruturas*: esse critério é enfatizado com vigor por Lebret, pois, considera a função causal da infraestrutura relevante tanto para o melhoramento da agricultura, como para a implantação de indústrias ou a expansão do mercado. A falta de rodovias e ferrovias, capacidade de produção de energia elétrica, térmica e hidráulica, bem como instalações portuárias se tornava um enorme obstáculo ao desenvolvimento de um país ou região;
- e) *industrialização escassa*: esse é um fator que está correlacionado ao critério “grande predominância das atividades agrícolas e da população rural”. Lebret (1966a, p. 61-62) assegura que “*un país sin industrias extractivas o sin industrias de base será fatalmente muy dependiente en lo económico*”. Ou ainda, “*un país que no posea un número suficiente de industrias de transformación y dentro del mismo ramo la serie completa de las fabricaciones integradas no podrá producir a precios de competencia en el mercado mundial*”, a não ser que “*mantenga los salarios muy bajos*”. O autor também pondera que “a escassa industrialização” poderia estar vinculada à falta de “espírito empreendedor”, seja pela falta de coragem dos empresários, seja pelo fato de se voltarem a negócios especulativos, visando lucro mais imediato. A carência de empreendedores estaria relacionada ainda as características das atividades empresariais e indústrias dos países subdesenvolvidos: a ausência de uma cultura com espírito inovador, a falta de capital, o baixo nível geral de educação e de escolas técnicas capazes de formar pessoas com habilidades de classes dirigentes;

⁵⁴ Destacam-se doenças de massa as doenças: de carência, endêmicas (peste, cólera, varíola, tifo, febre recorrente), debilitantes (lepra, tuberculose, doenças venéreas e bouba, helmintoses, malária, filariose, doença do sono) (Lebret, 1964, p. 72-78).

- f) *analfabetismo* – os níveis de alfabetização podem ser extraídos a partir do tempo de frequência na escola, do número de vagas disponíveis nas primárias em relação a população em idade escolar, da assiduidade durante o ano escolar, da porcentagem das pessoas que concluem o ciclo primário, da distribuição da alfabetização por categorias de idade e sexo. Lebret ressalta que o índice educacional não basta para medir o desenvolvimento educacional, seria necessário, no caso, adicionar a porcentagem de alunos que terminam com êxito o ciclo primário. Ou seja, o grau de desempenho e qualidade do ensino daqueles que concluem a etapa escolar;
- g) *falta ou insuficiência de quadros técnicos e científicos*: outro fator relevante que se somava nos países subdesenvolvidos era a carência de técnicos e cientistas, a começar pela falta de professores, seguido da ausência de pesquisadores, agrônomos, engenheiros, urbanizadores, administradores, biólogos, médicos, zootécnicos, veterinários, economistas, sociólogos, psicólogos, pesquisadores. Poderia se atribuir esse aspecto à falta de ambiente intelectual, estruturas organizadas de apoio, dispondo de bibliotecas e espaços comuns de interação e trabalho.
- h) *ampla predominância do setor agrícola e da população rural*: geralmente é um aspecto no qual está ligado à escassa industrialização que, por sua vez, é um quesito significativo para o desenvolvimento econômico. Lebret sublinha, o que é interessante observar, que em alguns lugares a população rural é pequena em relação à urbana pela falta de terras cultiváveis, como era o caso do Chile, cita ele, mas que não significava ser considerado um país desenvolvido. Há outros lugares que a população rural ativa consegue trabalhar alguns meses por ano. Esta mantém-se estabilizada numa espécie de desemprego disfarçado. Ainda, a população não agrícola ou urbana poderá ser uma população parasitária, a exemplo de cidades da África, assinala Lebret, nas quais grande número de pessoas vive às custas de um membro da família que encontra trabalho na indústria ou nos serviços. Então, é necessário prestar atenção, pois a reduzida população rural não seria indicação de desenvolvimento do setor agrícola ou migração deste setor para a indústria;
- i) *fraca capacidade financeira, baixas percentagens de poupança e investimento, baixo nível de capital* – esses são critérios significativos e fundamentais para avaliar o grau de subdesenvolvimento/desenvolvimento de um país. O nível de investimento é o instrumento que normalmente garante o desenvolvimento econômico e social. Lebret menciona que “quanto mais baixa a renda média por habitante”, mais dificultoso se

torna “destinar parte destes rendimentos ao investimento ou à poupança”. Nesses termos, “*un país muy pobre no podría invertir más del 4% de sus ingresos; un país ya en curso de desarrollo podría llegar y sobrepasar el 10%; un país muy adelantado podría rebasar el 15%.*”. Uma situação na qual indica que “*la capacidad de inversion está en doble dependencia de la renda nacional por habitante, debido al porcentaje de inversión y a las sumas que se aplica.*” (Lebret, 1966a, p. 65-66). Lebret entendia que o dinamismo de um país subdesenvolvido, determinado pelo valor do coeficiente de capital - relação do aumento do produto com o aumento de capital investido - seria um critério difícil de mensurar, pois tal relação não seria constante. Talvez, raciocina ele, a escala exata de capacidade de investimento por habitante seria o índice mais adequado, pelo menos no aspecto econômico, pois, ao incluir situação e tendência entraria na “dinâmica do desenvolvimento”;

- j) *alta fertilidade e poucas restrições de nascimento*: nos países tecnicamente desenvolvidos a fecundidade natural se veria reduzida pelo fato mesmo de ter alcançado um grau de vida mais elevado. Já nos países subdesenvolvidos, o índice de natalidade e de crescimento natural da população, não seguem a mesma lógica. O alto índice de fecundidade, não se apresenta apenas como uma característica do subdesenvolvimento, mas uma ameaça ao desenvolvimento ou à regressão fatal. O fator da alta fecundidade nesses países deve-se em grande medida ao desaparecimento de doenças que outrora dizimavam a população (com a chegada das vacinas e antibióticos, decresceu consideravelmente a mortalidade). Lebret (1964, p. 51) frisa que “nos países subdesenvolvidos as medidas sanitárias contribuíram para dar maior longevidade à população cujo nível de vida não sofreu praticamente alteração”.

Diante da constatação dos obstáculos mencionados, Lebret conclui que as economias não desenvolvidas e subdesenvolvidas enfrentavam um encadeamento de dilemas de toda ordem. A problemática causada pelo subdesenvolvimento se tornava uma ameaça para a humanidade, derivando consequências nefastas e ofensivas. O avanço da capacidade técnica, da industrialização e da modernização da produção agrícola, base para o processo de desenvolvimento, viam-se ameaçados pela baixa capacidade de poupança nesses países. Suas capacidades de investimento provinham de rendas médias per capita muito pequenas. Os povos subdesenvolvidos ainda careciam de pessoal técnico capaz de conduzir o desenvolvimento a nível local, regional e nacional.

Havia urgência na tomada de consciência por parte de governos, regiões e países perante as dimensões do problema que tendiam a se avolumar se medidas políticas e econômicas imediatas não fossem adotadas, pois, não se poderia tratar como normalidade quando três quartos da população do mundo se encontravam na condição de famintos ou mal alimentados e, portanto, expostos a toda espécie de flagelos sociais. Não se poderia tratar como normalidade a desigualdade e a concentração da pobreza nas grandes cidades, as quais atraíam as populações rurais cansadas de inseguranças. Por sua vez, o êxodo rural acabava provocando o superpovoamento das cidades e a concentração urbana desordenada. O efeito perverso deste fenômeno se traduzia no desamparo de grande parte da população a viver em cortiços e favelas, estando sujeitas às más condições de saúde, ao crime, à exploração do trabalho, entre outros problemas sociais.

O horizonte de perspectivas, reparações e resoluções às problemáticas complexas do subdesenvolvimento deveriam partir de medidas autênticas e interessadas pelos governos, pelos políticos em geral, pelos estudiosos e profissionais do desenvolvimento. Pela busca de um crescimento econômico orientado para a valorização objetiva de determinada sociedade, região ou país, ou seja, um crescimento e desenvolvimento que tornasse os países subdesenvolvidos capazes de se desenvolver utilizando suas potencialidades a fim de atender às suas necessidades, particularidades, características e costumes. Materializando um crescimento econômico que oriente a produção e o sistema de trocas ao impulso do desenvolvimento das economias e regiões subdesenvolvidas, garantindo condições de vida autenticamente humanas para além das fronteiras da miséria.

Em suma, para alcançar a superação do subdesenvolvimento necessariamente o Estado deveria intervir, afinal, não existe nenhum caso histórico em que o desenvolvimento tenha ocorrido sem algum tipo de intervenção estatal. Porém, a intervenção poderá ser frustrada se não for realizada com base em estudos sistematizados, contemplando o planejamento (urbano, regional e nacional), tanto no curto, como no médio e longo prazo. Conforme Le Bret (1966a), a planificação não deveria ser entendida como um ato a ser realizado de uma vez por todas por um determinado período. A planificação é uma função contínua que exige o acompanhamento e esforço de organismos nacionais, locais e regionais, adaptados às condições e às exigências do desenvolvimento. Sendo assim, as ações do Estado e a política de planejamento econômico deveriam prever os processos de diversificação produtiva, produtividade, progresso técnico e industrialização, com foco não exclusivamente no crescimento econômico, mas sim, no desenvolvimento humano e integral.

2.2 CELSO FURTADO: DO ESTRUTURALISMO CEPALINO À TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO

Celso Furtado representa para o Brasil e para a América-Latina um dos mais proeminentes cientistas sociais e economistas. Economista reconhecido internacionalmente a partir de suas contribuições originais sobre a economia brasileira e a América Latina, teorizando sobre a política do desenvolvimento econômico e a problemática do desenvolvimento/subdesenvolvimento. Principal referência do estruturalismo cepalino no Brasil, procurou interpretar a economia brasileira partindo de suas características históricas, de onde buscava o entendimento dos principais entraves para que o país pudesse superar sua condição subdesenvolvida e alcançar o desenvolvimento. Participou, ao longo de toda sua trajetória, dos principais debates econômicos do país, como um verdadeiro intelectual orgânico do desenvolvimentismo. Alinhado às posições dos desenvolvimentistas nacionalistas do setor público, entre as décadas de 1950 e 1960, participou ativamente da elaboração e execução de políticas de desenvolvimento, tanto de âmbito regional, como no caso do Nordeste onde foi o principal articulador da criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, quanto no âmbito nacional, ocupando no governo João Goulart o cargo de Ministro do Planejamento. A síntese entre suas experiências acadêmicas e governamentais se reflete no conjunto de problemáticas que guiaram suas elaborações e a sua forma original de interpretar a realidade brasileira.

2.2.1 A formação do economista Celso Furtado e sua integração na Cepal

Celso Furtado nasceu no pequeno município de Pombal, na Paraíba, em 26 de julho de 1920⁵⁵. Aos sete anos, juntamente com seus pais, mudou-se para a capital do estado para estudar. Mais tarde, em 1938, foi morar em Recife, onde iria cursar o pré-jurídico que preparava pessoas para ingressar no Curso de Direito. Um ano depois, Furtado vai para o Rio de Janeiro frequentar a Faculdade Nacional de Direito, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Em 1940, ingressou no Curso de Direito e passou também a atuar como jornalista⁵⁶.

⁵⁵ A maior parte dos dados biográficos utilizados foram extraídos da edição de 2014 da *Obra Autobiográfica* de Celso Furtado que reúne os três volumes de sua autobiografia: *A fantasia organizada*, *A fantasia desfeita* e *Os ares do mundo*. Ver: Furtado (2014).

⁵⁶ Entre os anos de 1941 e 1948, Celso Furtado publicou textos nos seguintes espaços: *Revista da Semana*, *Panfleto*, *Revista do Serviço Público*, *Observador econômico e financeiro*, *revista do Instituto Brasil-Estados Unidos*. Por meio desses canais, Furtado tratou sobre diversos assuntos e preocupações dos anos 1940. Temas

No terceiro ano de faculdade, a sua afinidade com o direito administrativo o levou a prestar concurso para o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sendo aprovado, primeiramente, para o cargo de assistente de organização e, posteriormente, para o cargo de técnico de administração. Além das atividades da Faculdade de Direito e do DASP, em agosto de 1942, quando o Brasil declarou guerra ao Eixo, Furtado, em idade de ser convocado, se inscreve no Centro de Preparação de Oficiais de Reserva (CPOR). Ao longo de dois anos teria que conciliar uma jornada cotidiana marcada pelo exército, pela Faculdade, pelos trabalhos no DASP e na revisão do jornal *Correio da Manhã*. Em dezembro de 1944, aos vinte e quatro anos, Furtado se forma em direito. Naquele mesmo mês é convocado para integrar à Força Expedicionária Brasileira (FEB) na luta contra o nazifascismo. Em janeiro de 1945, segue para Itália como oficial, servindo na Toscana como intérprete no V Exército norte-americano. Alguns meses depois, a Segunda Grande Guerra chegaria ao seu fim e Furtado retornaria ao Brasil, reassumindo seu cargo no DASP.

Foi em seu trabalho no DASP que Furtado produziu seus primeiros artigos teóricos⁵⁷ voltados para o campo da organização e do planejamento. Naqueles anos, tendo o planejamento apenas como uma noção operacional, Furtado já passava a ter clareza de que a racionalidade em dirigir ou conduzir uma organização estaria atrelada ao planejamento. Uma visão que foi ampliada, como ele próprio relata, com a leitura da obra *Man and Society in Age of Reconstruction*, de Karl Mannheim. O planejamento então se torna para Furtado uma *técnica social* de relevância, a qual permitia agir com maior racionalidade em situações e decisões relacionadas aos processos sociais, dificultando eventos indesejáveis ou irreversíveis. Uma visão que o levou a considerar a “ideia de que o homem *pode* atuar racionalmente sobre a história” (Furtado, 2003, p. 43). Ou seja, que o agir de maneira pensada poderia influir sobre o rumo dos acontecimentos e, conseqüentemente, sobre a história. Por conseguinte, a importância do planejamento, bem como, a influência das ideias de Mannheim, irão acompanhar Furtado ao longo de suas futuras elaborações. A prática do planejamento é tão marcante no jovem Furtado que, como ele bem lembra, foi o planejamento que lhe abriu caminhos ao interesse pelos estudos em economia. Tal interesse é despertado nos dois últimos anos de faculdade.

relacionados com a Segunda Guerra Mundial, a ascensão dos Estados Unidos e a política norte-americana na América Latina, o mundo europeu no pós-guerra, a política econômica francesa e inglesa do pós-guerra, como também são contemplados temas brasileiros, como a história nacional, a discussão artística e a reforma administrativa do Estado Novo. Ver: Furtado (2014, 2013) e Silva (2011).

⁵⁷ Mallorquin (2005) sublinha que datam dessa época a publicação dos dois primeiros artigos de Furtado na *Revista do Serviço Público*, editada pelo DASP, intitulados *A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos* e *Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano*, ambos de 1944.

Nos primeiros anos de faculdade, Furtado havia frequentado dois cursos de economia, o que lhe deixará com a impressão de que esta “era uma ciência menor, para gente sem imaginação”⁵⁸ (Furtado, 2003, p. 44). O aprofundamento de seus estudos através de outras disciplinas do campo das Ciências Sociais e Humanas o levou a rever esta primeira impressão, conduzindo-o a uma outra visão a respeito da economia. No campo da sociologia, além de Mannheim, Furtado também teve contato com outros autores, como Max Weber, Ferdinand Tönnies, Hans Freyer, Karl Marx, Georg Simmel, Gilberto Freyre. O contato com a leitura dos historiadores Henry Pirenne, Werner Sombart, Henri Sée e Antônio Sérgio tiveram um peso significativo sobre a importância dos estudos da economia para uma melhor compreensão da história. Conforme descreve em suas memórias, Furtado chega “ao estudo da economia por dois caminhos distintos: a história e a organização” (Furtado, 2003, p. 45). Esses dois enfoques o guiaram para uma visão global da economia, uma visão macroeconômica.

Seu despertar pela economia, juntamente com o desejo de realizar estudos no exterior, aguçado por seu contato com a Europa em sua breve jornada na FEB, o levaram a matricular-se no *Institut d'Études Politiques*, em Paris, na França. Quando Furtado chega na *Sciences Po*, em janeiro de 1947, dá início aos estudos em ciência política. Foram alguns meses de dedicação, realizando cinco cursos:

- a) *História do Socialismo*, ministrado pelo professor comunista Jean Baby;
- b) *Marxismo*, ministrado pelo historiador marxista August Cornu que conduzirá um estudo minucioso da teoria marxista;
- c) *História dos Fatos Econômicos*, ministrado pelo historiador Charles Morazé;
- d) *Princípios Econômicos e Políticos*, conduzido pelo jurista e historiador Jean-Jacques Chevallier.

Aqui, Furtado inaugura seus estudos sistemáticos na área de economia. Momento em que ele assume que sua “visão do mundo, no fundamental, estava definida”. Ele passa a entender a economia como um instrumental que lhe permitiria tratar com maior êxito os problemas nos quais surgiam a partir da “[...] observação da história ou da vida dos homens em sociedade”, pois, em suas palavras, nunca pudera “compreender a existência de um problema *estritamente econômico*” (Furtado, 2013, p. 45).

⁵⁸ A ironia do autor soa como certa crítica às aulas de economia as quais teve oportunidade de frequentar, onde a exposição de conteúdos abstratos, a exemplo da *Lei da utilidade marginal* de Jevons, se davam acompanhados de “malabarismos verbais” por parte dos professores. Mecanismo que, de certa forma, beirava a tolice de algo sem sentido. Ou seja, a visão neoclássica do mundo econômico a partir de um “conjunto de automatismos” causará estranheza em Furtado.

Em outubro daquele mesmo ano, Furtado iniciou o doutorado em economia na *Faculté de Droit et Sciences Économiques* da Universidade de Paris – Sorbone. Teve como orientador Maurice Byé, um especialista em comércio internacional, discípulo de François Perroux e seguidor longínquo de Schumpeter. As pesquisas de Byé estavam voltadas para “as assimetrias no comércio internacional, sobretudo para a inelasticidade dos produtos primários, no comércio internacional, em relação à mobilidade de capitais dos países centrais” (Silva, 2011, p. 85). Essa perspectiva iria influenciar futuramente a forma de Furtado compreender a divisão internacional do comércio.

Furtado também teve como professor de economia o próprio François Perroux, por ele considerado “um dos espíritos mais originais de sua geração” (Furtado, 2014, p. 42). Perroux, ex-aluno de Schumpeter, tinha familiaridade com a obra de Werner Sombart, sociólogo que marcou a formação de Furtado em seus primeiros anos de estudante. Nos anos 1940, as preocupações de Perroux giravam em torno do comércio internacional e da relação entre poder econômico e poder político, englobados no conceito de dominação, conforme vimos no subitem anterior. Do mesmo modo, sua forma de pensar a economia em seu invólucro territorial, ideia circunscrita no seu conceito de “pólos de desenvolvimento”, era fascinante aos olhos de Furtado. Perroux conseguia “introduzir conteúdo econômico no espaço físico, passar da ideia de ‘economia externa’ à de ‘espaço estruturado’”, ao passo que “hierarquizava as decisões econômicas, distinguindo aquelas que expressavam uma vontade de poder”. Isso chamou a atenção de Furtado, levando a mencionar que “as ideias de Perroux eram particularmente interessantes porque permitem abarcar muito mais do que o estritamente econômico” (Furtado, 2014, p. 42). De uma forma original e interdisciplinar, Perroux ultrapassava o “estritamente econômico”, dialogando a Economia com a História, a Sociologia, a Política, a Cultura, a Ideologia e a Filosofia. Uma forma de abordagem que se assemelha enormemente à interdisciplinaridade das leituras de Furtado.

A inserção de Furtado nos estudos de economia em Paris lhe apresentou uma visão econômica que se afastava da concepção neoclássica de origem anglo-saxônica, centrada na figura do indivíduo racional, da teoria do equilíbrio e de sua universalidade. Uma das características marcantes da Ciência Econômica na Sorbone era partir da compreensão “dos fatores não econômicos na interpretação dos fenômenos econômicos, com ênfase para os arranjos culturais e políticos dos países, para as classes sociais e estruturas de poder” (Klüger, 2021, p. 71). Nesse aspecto, a formação multidisciplinar adquirida nesse período, juntamente com sua afeição por leituras históricas, sociológicas e antropológicas, direcionaria Furtado a

“uma interpretação da economia não restrita à análise das variáveis operantes em um modelo de equilíbrio” (Klüger, 2021, p. 71). A imbricação dos dois ramos de conhecimento, teoria política e história, possibilitou ao nosso estudioso ampliar o entendimento sobre os fenômenos econômicos.

A partir daí, caberia a Furtado estudar o seu próprio país, trazendo à tona as especificidades históricas e sociais. Para esse fim, precisaria “mobilizar ferramentas ajustadas para compreender a constituição e o funcionamento da economia brasileira, cerzindo uma ciência econômica adequada ao contexto analisado” (Klüger, 2021, p. 71). O direcionamento em pesquisar a economia brasileira, em grande medida, foi dado pelo seu orientador Maurice Byé que, tivera lecionado na Universidade do Brasil na época da missão francesa ao Rio de Janeiro e se interessava em estudar sobre os problemas econômicos brasileiros. Partindo da visão econômica dinâmica, na qual o movimento econômico nacional e internacional se entrelaçam, Byé iria sugerir à Furtado estudar os desequilíbrios externos da economia brasileira. Porém, Furtado observava dificuldades em realizar uma pesquisa dos desequilíbrios externos da economia brasileira no imediato pós-guerra em razão da insuficiência de dados e informações. No entanto, após uma visita ao *Museu do Homem*, instituição que dispunha de uma “belíssima coleção de livros do Brasil”, resolveu pesquisar sobre “a economia colonial brasileira no período do açúcar, época em que ao Brasil coubera papel iminente no comércio internacional” (Furtado, 2014, p. 37). A partir de então, voltou-se a produzir sua tese de doutorado, intitulada *L'économie coloniale brésilienne (XVIe et XVIIe siècles): éléments d'Histoire Économique appliqués à l'analyse de problèmes économiques et sociaux modernes (Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII: elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais)*, defendida em 1948.

A tese apresentaria como pressuposto a inserção do Brasil no comércio internacional. Por sugestão de Byé, Furtado realizaria uma leitura da economia açucareira brasileira no período colonial, realizando um estudo comparativo com a economia açucareira nas Antilhas, onde o açúcar e a mão de obra escrava haviam destruído a pequena propriedade (Mallorquin, 2005). O recurso da história comparada remete à própria historiografia francesa e as pesquisas de Byé e de Perroux em torno das relações econômicas internacionais. Furtado, então, se dedica a examinar a economia brasileira no quadro geral do intercâmbio capitalista entre a Europa e as colônias, avaliando como os diferentes contextos históricos e as estruturas das relações de trabalho influenciam sobre os arranjos econômicos, sociais e políticos (Silva, 2011). Por intermédio da história econômica, Furtado buscou encontrar os elementos que lhe permitissem

compreender os problemas econômicos e sociais do Brasil contemporâneo. A partir daí, estavam abertos os caminhos por onde construiria todo um argumento interpretativo de enorme relevância para a teoria do desenvolvimento econômico brasileiro, pois, como ele mesmo assume, sua “visão internacional da formação da economia brasileira começou com esse exercício” (Furtado, 2014, p. 37).

A tese de Furtado pode ser considerada o ponto de partida de sua incansável jornada de estudos sobre a economia brasileira, tendo como plano de fundo a sua especificidade do subdesenvolvimento, bem como a formação histórica avaliada sob o ponto de vista econômico. Em suas palavras sublinha que,

Na realidade, o ponto de partida e a preocupação permanente foi o processo brasileiro, objeto já de minha tese, preparada sob a direção do professor Maurice Byé na faculdade de direito da Universidade de Paris e defendida em 1948. Um ano depois da tese, a qual se limitara a estudar a fase açucareira da economia colonial brasileira, publiquei meu primeiro estudo analítico das transformações da economia brasileira no século XX. Nesse ensaio estão os germes do que seria, dez anos depois, meu *Formação econômica do Brasil*. O esforço para compreender o *atraso* brasileiro levou-me a pensar na *especificidade* do subdesenvolvimento (Furtado, 2013, p. 47).

A pesquisa foi estruturada em três partes:

- a) Antecedentes portugueses da colonização do Brasil;
- b) A formação da colônia;
- c) Atavismos coloniais do Brasil atual.

A problemática que irá dominar seu argumento ao longo de toda a tese será a do *sentido da formação* do Brasil, o *sentido da colonização* para o Império Português e seu aspecto unicamente comercial, contrário ao de “colonização propriamente dita”. Para Furtado, Portugal não possuía uma perspectiva clara de povoar a região, posto que tudo era deixado nas “mãos privadas”. A concessão das capitâneas hereditárias, que significava o incentivo à iniciativa privada, era um exemplo dessa perspectiva. O objetivo de tal concessão não seria formar uma colônia de povoamento, mas sim, investir capitais para a produção de açúcar que abasteceria o mercado europeu, como Portugal já fazia em suas Ilhas Atlânticas (Furtado, 2001).

A tese inicia tratando sobre os “Antecedentes portugueses da colonização”, onde é discutido os pontos fundamentais da expansão marítima lusitana e o processo de expansão comercial. A partir da formação do Reino de Portugal, Furtado irá sustentar que o pioneirismo lusitano deriva da articulação com as classes aristocráticas. Um raciocínio que, acompanhado de algumas comparações nas quais demarcam a peculiaridade da formação medieval portuguesa, irá caracterizar a não existência do Feudalismo naquele reino. Essa leitura sobre a

especificidade de Portugal é intermediada pela descrição de Henri Pirenne sobre o feudalismo europeu. Na história portuguesa não houve isolamento cultural, como também não existiu o conflito entre aristocracia e burguesia, a exemplo da França e Inglaterra, que resultou na separação e estratificação de duas classes com interesses e culturas diversas. A precocidade da revolução burguesa lusitana, ao contrário, aproximava a história do Reino Luso às Repúblicas Italianas. O caráter burguês e comercial do aparelho estatal português já havia se consolidado em fins do século XIV.

Na segunda parte da tese, *A formação da colônia*, Furtado analisa o modelo de colonização portuguesa no Brasil e sua dinâmica mercantil, indicando as bases da estrutura econômica que fora estabelecida no Brasil colonial, caracterizada pela “grande plantação e a monocultura” (Furtado, 2001, p. 118). O autor dialoga com Caio Prado Júnior em torno dos aspectos fundadores da economia da colônia, reiterando a ideia deste de que a colonização nos trópicos exigia grandes somas de capitais o que, por sua vez, dependeria de empreendimentos com elevado valor comercial. O resultado foi a eliminação de “toda e qualquer outra atividade econômica” (Furtado, 2001, p. 120). Uma dinâmica econômica que limitava as condições de diversificação e disseminação dos ciclos econômicos para outros tipos de atividades, pois esses estavam “a serviço de interesses que se encontravam fora do país” (Furtado, 2001, p. 105). Nesse sentido, o balanço sobre o ciclo do açúcar na colônia era negativo, pois apenas uma pequena parte da renda produzida ficava no país. A riqueza gerada era transferida para Coroa Portuguesa, aos intermediários lusitanos e aos poderes públicos, ficando o pouco restante nas mãos dos senhores que gastavam com produtos importados.

Na terceira e última parte, “Atavismos coloniais no Brasil atual”, será contemplada a apreensão das permanências coloniais. Furtado destaca os principais elementos que persistiram no Brasil contemporâneo herdados da colônia:

- a) o sentido da economia;
- b) a persistência da monocultura;
- c) o atraso técnico;
- d) o domínio patriarcal.

São aspectos fundados numa estrutura produtiva que se voltava para o exterior, seja na produção açucareira e cafeeira do século XIX, não produzindo riqueza para ser absorvida no país. No ciclo cafeeiro, embora sem o exclusivismo comercial da metrópole, a economia brasileira sustentaria o seu formato colonial, com a produção dirigida pela classe dos proprietários de terras, dominada pelas finanças internacionais e subordinada aos interesses

externos. Em outras palavras, a riqueza gerada era absorvida no exterior ou por uma minoria da esfera privada. Em suma, a monocultura, o atraso técnico e o domínio patriarcal são estruturas resultantes do sentido de uma economia colonial. Aqui, já nesse seu primeiro trabalho, Furtado indicaria a complexa problemática brasileira: “transplantar para dentro do país o eixo de sua vida econômica, superar o regime de colônia agrícola estritamente exportadora de alimentos exóticos” (Furtado, 2001, p. 147).

Na sua tese, será marcante a narrativa histórica associando ao ponto de vista sociológico, o que explicita as suas leituras e influências na compreensão da história brasileira e do processo de colonização. Entre os autores centrais usados se destaca Henri Pirenne, seguido dos historiadores portugueses António Sérgio e Jaime Cortesão, e, também, Gilberto Freyre. Furtado reformulou as ideias de António Sérgio e Jaime Cortesão, reconduzindo o “método estritamente histórico” utilizado por esses autores no intuito de encarar “os mesmos problemas de um ponto de vista sociológico” (Furtado, 2001, p. 15). Tal forma de abordagem se dava no sentido de “extrair o traço-de-união entre o movimento de emancipação nacional português, as grandes expedições marítimas e a forma que apresentou a colonização do Brasil” (Furtado, 2001, p. 15). Neste aspecto, o método adotado e a tentativa de aproximação de todos esses movimentos seria a novidade e a possível contribuição da pesquisa de Furtado. Em síntese, podemos considerar que naquele momento começava a se moldar o “pensamento independente” de Furtado, apoiado no método-histórico, porém, realizando um exercício de não simplesmente narrar a história da economia brasileira, mas sim, explorar e analisar. O que pode ser observado na sua preocupação em explicar marcantes estruturas de acontecimentos, como bem lembra Silva (2011, p. 135),

[...] a independência nacional, a formação do Estado, a caracterização das classes sociais e suas relações com aquele”. [Nesses termos], o método histórico seria um amálgama de filologia das fontes, ou como dizemos modernamente, crítica das fontes, leitura de documentação primária, embasando o conhecimento do passado.

Defendida a sua tese, Furtado retorna ao Brasil em julho de 1948. Diferente do que havia encontrado no seu retorno da guerra em 1945, quando se surpreendeu com o povo nas ruas confiantes no país, dessa vez, seu entusiasmo fora substituído por um certo “pânico” diante do descontrole do balanço de pagamentos⁵⁹. De tal maneira, esse era apenas de um dos aspectos da profunda crise pela qual a economia brasileira se encontrava mergulhada, dado que em razão

⁵⁹ Durante a guerra o Brasil teve um acúmulo significativo de divisas, no entanto a situação não seria tão satisfatória como aparentava, posto que as reservas internacionais, na sua maioria eram inconvertíveis,

[...] das deslocações que sofrera a economia internacional, do enorme atraso dos investimentos infraestruturais e do baixo nível da poupança interna, o Brasil não reunia as condições mínimas necessárias para poder encetar uma política de desenvolvimento. A situação era semelhante à dos países da Europa Ocidental devastados pela guerra, com a agravante de que a capacidade de poupança do Brasil era menor, em caso de recuperação, e também menor seu poder de autotransformação, o que tornava mais sério o problema do balanço de pagamentos (Furtado, 2014, p. 48-49).

Diante do cenário nebuloso da recém iniciada Guerra Fria, de um lado, havia os que acreditavam que pouco poderia ser feito sem que estivesse definido um dos lados vencedores, de outro, estavam aqueles que tinham a expectativa de que fosse possível alguma ajuda dos Estados Unidos, por mais ilusório que pudesse ser. O que ficava evidente naquele momento é que o governo norte-americano não concederia nenhuma versão do Plano Marshall para outros países, uma vez que já fora difícil aprovar no Congresso tal medida. A orientação, por parte dos norte-americanos, era de que se aumentasse o rigor das políticas de ajustamento, medida que já se encontrava sendo aplicada, negando a ideia de ajuda externa. Em suma, esse seria o contexto que Furtado se deparava quando chegava ao Brasil. Uma realidade que se ampliava aos demais países da América Latina e que exigia alternativas de superação.

Logo que chega ao Brasil, Furtado irá trabalhar na revista *Conjuntura Econômica*, editada pela Fundação Getúlio Vargas e pioneira na apresentação de um conjunto de indicadores de médio e longo prazos. A revista detinha autonomia por estar sediada junto ao ministério da fazenda e ser ligada ao DASP. Foi naquele ambiente que, insatisfeito com as possibilidades de trabalhos atrelados à burocracia brasileira, soubera que a ONU estava criando a Comissão Econômica para a América Latina – Cepal, em Santiago do Chile, e buscava formar um quadro de pesquisadores e economistas para atuar no órgão. Furtado candidatou-se e em fevereiro de 1949, mudou-se para o Chile para dar início ao seu trabalho naquele órgão.

A Cepal foi constituída em 1948, por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1947. Sua criação se dava em um contexto latino-americano de exclusão do Plano Marshall e da falta de acesso aos “dólares escassos”, o que dificultava a reposição do aparelho

indisponíveis. A inconversibilidade acabou afetando o balanço de pagamentos não somente nos anos iniciais do Governo Dutra, mas também durante todo o Segundo Governo Vargas, visto que “as reservas internacionais acumuladas durante os anos de guerra não permitiam financiar déficits da magnitude dos observados para com a área conversível. Os países que absorviam cerca da metade das exportações brasileiras tinham moedas inconversíveis. Sendo assim, por mais que o Brasil tenha obtido superávits comerciais significativos em alguns anos, como em 1946, não significou alívio na mesma proporção [...]. As reservas em moedas conversíveis reduziram-se rapidamente. Em 1947, as reservas internacionais em moedas conversíveis totalizavam US\$33 milhões, menos de 4% das importações da área (US\$923 milhões), e o déficit com a área conversível chegou a superar US\$300 milhões. O Brasil começou acumular atrasados comerciais, e a indústria sentiu os efeitos da escassez de dólares, pois a produção dependia de importações de matérias-primas” (Mattos; Meirelles, 2021, p. 109-110).

reprodutivo da região (Bielschowsky, 2000a). Os sucessivos choques externos evidenciaram a fragilidade produtiva, comercial e financeira dos países latino-americanos. Além do mais, a mudança do centro hegemônico da Grã-Bretanha “livre-cambista” para os Estados Unidos “protecionista”, resultou numa ampliação das restrições externas para as economias altamente dependentes das rendas geradas pelas exportações. A restrição de divisas ainda se tornava mais aguda diante das recorrentes crises do balanço de pagamentos (Cunha, 2000). Nesse cenário, a Cepal representava parte de um amplo programa das Nações Unidas que, a partir do Departamento de Assuntos Econômicos, do Conselho Econômico e Social e de suas comissões especializadas, visava produzir análises e planos de assistência técnica aos países devastados pela guerra, impondo a necessidade de definir políticas frente ao subdesenvolvimento. Para tanto, objetivava o alcance do progresso, o aumento do número de emprego produtivo e a melhora da qualidade de vida da população, fatores esses que se tornaram decisivos para o crescimento da economia global, bem como, para a manutenção da paz e da segurança.

A Cepal surgiu, portanto, com a missão de promover o crescimento econômico regional e sub-regional, mediante a realização de estudos, programas de conferências intergovernamentais e assessoria técnica aos governos. Foi idealizada não como uma instituição acadêmica, mas sim, como um órgão indicador, planejador e formulador de políticas com vistas à superação das deficiências técnicas apresentadas pelos Estados latino-americanos, atuando inclusive no campo da programação e sistematização de índices econômicos. Seu pensamento foi elaborado com o sentido de superar a “lacuna teórica” existente, buscando explicar através das estruturas econômicas, políticas, sociais e produtivas a problemática enfrentada ao crescimento, e, deste modo, dando origem a uma nova teoria do desenvolvimento/subdesenvolvimento. Assim, a criação do órgão da ONU na América Latina significou a instauração de um “centro de discussão de ideias no próprio coração da América Latina, com o objetivo de conhecer a realidade econômica específica desse continente e sugerir saídas para seus problemas” (Mantega, 2020, p. 141).

Furtado, com sua bagagem de vivência e formação adquiridas na Europa, desempenharia um trabalho fundamental, juntamente com o corpo técnico da Cepal, no sentido de enfrentar os problemas do subdesenvolvimento. O intervencionismo, bem como, o planejamento estatal seriam algumas das linhas mestras da Cepal na criação de políticas para o desenvolvimento econômico, e Furtado havia assistido de perto o início da reconstrução europeia no pós-guerra, quando a região se transformará em um organismo vivo das primeiras experiências sobre planejamento e intervenção estatal.

O “cérebro da Cepal” era o economista argentino Raul Prebisch, responsável pela projeção da ideia do sistema centro-periferia, que daria sustentação e subsídios para a formulação de uma teoria do subdesenvolvimento da Cepal. Prebisch chegou na Cepal alguns dias depois de Furtado, com o capital político e intelectual de ser considerado o único economista latino-americano com renome internacional. Havia ajudado a fundar o Banco Central da Argentina, do qual foi dirigente desde o princípio, em 1935, até 1943. Neste, realizou uma política de estabilização de grande performance após a crise de 1938, o que o tornou conhecido e reconhecido nos mais variados círculos internacionais. Na Cepal, foi convidado para uma consultoria de três meses, objetivando produzir um documento sobre as economias da região para apresentar na Conferência de Havana em maio de 1949. Porém, tudo muda após a exposição de seu trabalho naquele evento.

O documento intitulado *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas*⁶⁰, que ficou conhecido como o “Manifesto Latino-Americano”, foi de tamanha repercussão que acabou induzindo-o a permanecer na Cepal. O seu estudo questionava o falso sentido de universalidade da teoria econômica vigente, especialmente da teoria das vantagens comparativas, considerando-a insuficiente para o entendimento das particularidades da periferia (Prebisch, 2011). Tal argumento ganhou contundência na medida que, conforme Bielschowsky (2000a, p. 28), “afrontava o postulado liberal das virtudes do comércio internacional livre”, pois, ao contrário do que versava a teoria das vantagens comparativas, se observava, ao longo do século XX, que a lentidão do progresso técnico da produção primária em relação à produção industrial não estava motivando o encarecimento dos produtos primários em relação os industriais.

Por conseguinte, a preocupação essencial da Cepal era,

[...] explicar o atraso da América Latina em relação aos chamados centros desenvolvidos e encontrar as formas de superá-lo. Nesse sentido, a análise enfocava, de um lado, as peculiaridades da estrutura sócio-econômica dos países da “periferia”, ressaltando os entraves ao “desenvolvimento econômico”, em contraste com o dinamismo das estruturas dos centros avançados; e, de outro lado, centrava-se nas transações comerciais entre os parceiros ricos e pobres do sistema mundial que, ao invés de auxiliarem o desenvolvimento da periferia, agiam no sentido de acentuar as disparidades. Com isso, a CEPAL questionava não apenas a divisão internacional do trabalho vigente no mundo capitalista, como também criticava o destino atribuído aos países subdesenvolvidos pela Teoria Clássica ou Neoclássica do Comércio Internacional que sustentava essa divisão (Mantega, 1984, p. 34).

⁶⁰ Texto publicado em 1949, como introdução ao Estudo *Económico de La América Latina* e, posteriormente, publicado pela Cepal, *Boletín económico de América Latina*, Santiago do Chile, v. 7, n. 1, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, nº de venda: 62.II.G.1 (Bielschowsky, 2000).

Em suma, estaria lançado o embrião do “pensamento da Cepal” e a concretização do sistema de relações internacionais que passaria a ser denominado “centro-periferia”⁶¹. Todavia, apesar do “caráter precário e a insegurança das novas proposições, estava dado o primeiro passo em direção a uma teoria do subdesenvolvimento, ou seja, uma teoria gestada pelos teóricos dos países periféricos”, voltada aos interesses desses países e “buscando uma saída para superar o subdesenvolvimento” (Mantega, 2020, p. 142). Portanto, uma teorização que partiria do movimento econômico dinâmico, contrariando a teoria neoclássica e sua premissa de total imobilidade, levando em conta as “peculiaridades do subdesenvolvimento” latino-americano. Ao lado de Raul Prebisch, coube a Celso Furtado sofisticar e amadurecer essa teoria, atribuindo consistência e tornando-a mais acabada. Conforme Love (1998, p. 359), “ele seria o primeiro, o mais original e o mais prolífico dos autores estruturalistas brasileiros”, além disso, foi também “o primeiro a afirmar, especificamente, que desenvolvimento e subdesenvolvimento fazem parte do mesmo processo de expansão da economia capitalista internacional”.

2.2.2 O Estruturalismo Cepalino

O estruturalismo é uma forma de abordagem que está presente em diversas disciplinas das humanidades e das ciências sociais. A emergência do estruturalismo é tipicamente atribuída ao trabalho linguístico de Ferdinand de Saussure, que analisou a linguagem como um sistema cujos elementos só podem ser definidos através das suas relações de equivalência ou oposição entre si, formando relações e estruturas. A referência ao termo “estruturalismo” foi aparentemente cunhada por Roman Jakobson, membro da Escola de Linguística de Praga, em 1929. O estruturalismo também está associado às elaborações de Claude Lévi-Strauss no campo da Antropologia, notadamente em suas análises sobre estruturas dentro das culturas por meio dos quais os significados são produzidos e reproduzidos, o que deu origem a chamada Antropologia Estruturalista. Ainda podemos citar outros estudiosos que podem ser associados

⁶¹ A expressão “Centro” e “Periferia” já era usada por Raul Prebisch bem antes de ele compor a Cepal (Love, 1998; Rodriguez, 1981). Categoria que se referia à vulnerabilidade latino-americana em relação aos ciclos econômicos, resultando em processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas. A aguda contração de importações ao longo dos anos 1930 e as suas repercussões sobre as economias do continente latino-americano constituíram a referência histórica para a elaboração da distinção, por parte de Prebisch, entre as formas de funcionamento das economias dos países industrializados e aquele observado em economias especializadas em produção primária (Bielschowsky, 2000).

à vertente estruturalista, Louis Althusser, Jacques Lacan, Jacques Derrida, Pierre Bourdieu, Michel Foucault⁶² (Blankenburg; Palma; Tregenna, 2018; Dosse, 2018).

A abordagem estruturalista define seu objeto de estudo como um sistema integrado por vários elementos estreitamente interligados (uma cultura, uma língua, uma teoria), em que o papel e o significado de cada um desses elementos somente poderão ser compreendidos através das interações que realiza com os demais componentes do sistema. Na concepção de Oliveira e Gennari (2009) as estruturas⁶³ são formadas por sistemas *distintos, diferentes*, que só podem ser interpretados e compreendidos na sua particularidade, o que indica que para o estruturalismo os sistemas são constituídos por fenômenos que não podem ser analisados a partir de leis ou teorias universais, as quais se aplicam a todos os casos indistintamente e de forma linear. Tal concepção se soma à perspectiva de Blankenburg, Palma e Tregenna (2018) que definem o estruturalismo como uma abordagem teórica que possui como princípio orientador a ideia de que cada sistema deve ser estudado como um conjunto organizado de elementos inter-relacionados e não separados em elementos individuais a serem estudados atômicamente (organicidade do sistema econômico). Ou seja, as relações que constituem a estrutura são mais importantes do que os seus elementos individuais.

⁶² O estruturalismo, portanto, trata-se de “um movimento de pensamento, uma nova forma de relação com o mundo, muito mais amplo do que um simples método específico para um determinado campo de pesquisa”. Todavia, a abordagem estruturalista “surtirá resultados diferentes conforme os campos de aplicação: linguística, antropologia, sociologia, filosofia, história geral, história da arte, psicanálise, crítica literária etc”. Dessa forma, “estruturalismo nutre a ambição de constituir um único e vasto programa de análise, podendo ser aplicado a todos os campos do saber”. (Dosse, 2018, p. 16). O estruturalismo pode ser inserido nas dimensões *ontológicas, epistemológicas e metodológicas*. De acordo com Blankenburg, Palma e Tregenna (2018, p. 13232-13233), em termos de *dimensão ontológica*, o estruturalismo se liga a primazia ontológica concedida à estrutura sobre um evento ou fenômeno. Muitas vezes, os agentes desconhecem a estrutura econômica ou a totalidade das relações sociais de produção, o que denota uma lacuna entre o discurso e a prática social que compõe a estrutura econômica objetiva. Essa relação se expressa na *theory of social practice* de Althusser como processo de transformação sem sujeito, ou seja, ao transformar o ambiente social e natural por meio do trabalho, os indivíduos determinam a estrutura econômica, não como sujeito por meio de suas ações, mas através da organização e prática social internalizadas. Nesse caso, o estruturalismo busca explicar os fenômenos sociais a partir da estrutura subjacente ao modo de produção e organização social que o determina. Na *dimensão epistemológica*, a abordagem estruturalista requer a penetração da aparência para apreender estruturas subjacentes. Nesse aspecto, o estruturalismo pode ser *anti-phenomenological* e *antiempiricist*. Neste sentido, as abordagens estruturalistas em economia sustentam que existe um conjunto de estruturas econômicas e sociais que são inobserváveis, porém geram fenômenos sociais observáveis. Já na *dimensão metodológica*, a análise estruturalista defende um foco num sistema em sua totalidade e nas inter-relações entre os seus elementos, ao invés de considerar elementos individuais e isolados. A exemplo, em termos de análise econômica, pode-se atribuir à ênfase na compreensão da economia mundial como um sistema unificado, com a dinâmica econômica das suas partes constituintes – centro e periferia – sendo definida a partir de sua inter-relação.

⁶³ A estrutura econômica corresponde a composição das atividades produtivas, associadas aos padrões de especialização no comércio internacional, às capacidades tecnológicas da economia, contemplando o nível educacional da força de trabalho, à estrutura de propriedade dos meios de produção, à natureza e desenvolvimento de instituições estatais básicas, e o grau de desenvolvimento e restrições sob as quais certos mercados operam (a ausência de certos segmentos do mercado financeiro, ou a presença de uma grande força de trabalho subempregada, por exemplo), entre outras (Ocampo, Rada, Taylor, 2009).

Desta forma, fica implícito que o estruturalismo se afasta do individualismo metodológico. Este último produz uma análise que prevê e considera a ação humana a partir da perspectiva dos agentes individuais. Nessa perspectiva, os fenômenos sociais podem ser melhor explicados pelas propriedades dos indivíduos inseridos nesses fenômenos, ou seja, a sociedade é compreendida a partir dos comportamentos individuais, sendo os indivíduos afetados por ela de diversas maneiras. Do mesmo modo que os conceitos sociológicos em nível macro devem, primeiramente, ser reduzidos a explicações em nível micro dos indivíduos e de suas propriedades – formas de análise que se inserem no chamado “individualismo metodológico”. Como bem sublinham Prado (2006) e Belluzzo (2000), no individualismo metodológico/atomístico os agentes econômicos se ligam exclusivamente por nexos externos a eles. As estruturas que, por sua vez, se formam não podem ser tratadas como detentoras de propriedades exclusivas a si, que não se reportem imediatamente às ações dos indivíduos agregados. Além do mais, a relação entre indivíduos e estruturas supraindividuais é unidirecional: dos indivíduos para a estrutura.

Por outro lado, conforme indicam Missio, Jayme Júnior e Oreiro (2015), o estruturalismo alinha-se em grande medida com o holismo metodológico, no qual:

- a) a totalidade, como tal, pode ser considerada mais do que simplesmente as suas partes, ou mesmo, mais do que a soma das suas partes (ou seja, todo ultrapassa a soma das partes);
- b) a totalidade é histórica, lógica, cognitiva e normativamente mais importante para a análise (ou seja, hierarquicamente superior) do que os indivíduos que ela contém.

Ademais, em suas versões mais elaboradas, o estruturalismo admite o comportamento individual como produto das relações sociais. O que indica que a análise estrutural enfatiza as relações internas (isto é, a interdependência), deste modo, incorporando propriedades sistêmicas que não podem ser reduzidas às suas partes constitutivas. O estruturalismo econômico, portanto, distingue-se do ponto de vista econômico convencional ou ortodoxo que interpreta o comportamento dos indivíduos essencialmente impulsionado à motivação utilitarista e ao cálculo monetário racional num sistema de mercado estático. Em suma, o estruturalismo se assenta nos atributos: leitura sistêmica da sociedade, visão global, perspectiva histórico-estrutural e a multidimensionalidade das abordagens.

A postura crítica da abordagem estruturalista frente ao pensamento neoclássico é que deu origem à forma alternativa de investigação econômica que ficou conhecida como o *método estruturalista latino-americano* ou *estruturalismo cepalino*. Uma forma de abordagem que

procurou levar em conta especialmente as características reais da situação de subdesenvolvimento analisado na região, sem deixar de perder de vista os antecedentes históricos, sociológicos e econômicos mais relevantes que a compõem, ao invés de realizar uma análise baseada em princípios gerais e abstratos, cuja aplicabilidade pressupõe qualquer contexto, época ou história dada. Assim, o método estruturalista cepalino se fundamentou numa exigência minuciosa de análise em relação ao problema específico do subdesenvolvimento latino-americano, ou seja, procurou explorar a compreensão estruturalista latino-americana de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Fenômeno esse, conforme Missio, Jayme Júnior e Oreiro (2015, p. 250), resultante de

*[...] mutually constructive processes within an economically integrated world. In Other words, it emphasizes the understanding of the world economy as a unified system with the economic dynamics of its constituting parts, centre and periphery, which should be defined in terms of their relations.*⁶⁴

Nesse sentido, se diferenciando da abordagem econômica ortodoxa, a qual supõe unidades relativamente independentes.

A maneira particular de enxergar e entender a América Latina, em termos de análise socioeconômica, foi formulada por um corpo teórico que emergiu no seio desta própria economia subdesenvolvida: o Pensamento Cepalino, que se prestou a identificar e compreender as particularidades do subdesenvolvimento latino-americano, detectado por meio da presença de “problemas de estrutura”, conforme indica Rodriguez (2009), existentes nos diferentes âmbitos dos territórios (cultural, social, econômico, político). A premissa que irá traçar toda a contribuição cepalina se sustenta em um corpo analítico específico que se ampara na realidade histórica da periferia latino-americana, o já mencionado *enfoque ou método histórico-estruturalista*:

El método histórico-estructural pone de relieve la importancia del contexto histórico para entender el funcionamiento de la economía y la sociedad. En ese marco se plantea que si bine la ciencia económica y social debe aspirar a establecer leys generales, también es preciso reconocer que una teoría general encuentra grandes impedimentos para explicar circunstancias históricas en continuo cambio. Por ser la ciencia económica un ciencia social y tan variables las estructuras económicas y sociales, las posibilidades de idear teorías válidas para tiempo y lugar son reducidas. Por otra parte, el método considera un enfoque cercano a lo que se podría identificar como la economía política clásica, contexto en el que los aspectos sociales y políticos desempeñan un papel determinante para el funcionamiento de la economía, lo que conduce a enfoques que hoy se llaman interdisciplinarios. Más aun, el método

⁶⁴ “[...] processos mutuamente constitutivos dentro de um mundo economicamente integrado. Em outras palavras, enfatiza a compreensão da economia mundial como um sistema unificado com a dinâmica econômica das suas partes constituintes, centro e periferia, que devem ser definidas em termos das suas relações (Missio; Jayme Júnior; Oreiro, 2015, p. 250, tradução própria).

histórico-estructural parte de la idea de que los propios investigadores son sujetos sociales que abordan el analisis de su realidad con su subjetividad auestas, lo que demanda un esfuerzo particular de análisis crítico (Cepal, 2014)⁶⁵.

Assim, o *estruturalismo cepalino* parte do prisma de se pensar o desenvolvimento se amparando no método indutivo, no qual busca interpretar o objeto de análise através de relações histórico-comparativas a fim de compreender a formação diacrônica e desigual da economia mundial, bem como, a propagação do progresso técnico. Com base nesse critério metodológico, a Cepal concebeu uma teoria que compreenderia o subdesenvolvimento regional como uma condição estrutural das economias periféricas.

Para os cepalinos,

[...] as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias *a priori* desconhecidas. Por essa razão, merecem e exigem estudos e análises nos quais a teoria econômica com “selo” de universalidade só pode ser empregada com qualificações, de maneira a incorporar essas especificidades históricas e regionais.

Em outras palavras, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais (Bielschowsky, 2000a, p. 21).

A partir da análise histórica da formação econômica e social dos países Latino-americanos subdesenvolvidos, passou-se a compreender que a região enfrentava problemas de estrutura econômica, política, institucional. Entre os estudiosos que se situam sob o raio direto de formação do pensamento cepalino estão:

- a) Raul Prebisch;
- b) Celso Furtado;
- c) José Medina Echevarría;
- d) Aníbal Pinto;
- e) Osvaldo Sunkel;
- f) Juan F. Noyola Vásquez;
- g) Jorge Ahumada.

Porém, quem carrega o pioneirismo do estruturalismo cepalino é o argentino Raul Prebisch, que desenvolveu toda uma argumentação e análise focada na problemática do subdesenvolvimento latino-americano em sua publicação *O Desenvolvimento Econômico da*

⁶⁵ Extraído do Projeto “Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI” disponível em <http://prebisch.cepal.org/pt-pt/prebisch-cepal-e-o-metodo-historico-estructural>. Acesso em: 20 set. 2023.

América Latina e Alguns de seus Principais Problemas, o *Manifesto Latino-Americano*, publicado em 1949. Tal estudo lançou as bases e a origem do estruturalismo cepalino.

Além desse estudo inaugural, Prebisch publicou, naquele período inicial da Cepal, também *Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico* (1950) e *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico* (1951). Tais textos, juntamente com o *Manifesto Latino-Americano*, compuseram a trilogia que funda a teoria estruturalista sobre o subdesenvolvimento latino-americano e apresenta os principais conceitos teóricos que iriam compor o arcabouço conceitual da Comissão. (Bielschowsky, 2011; Borja, 2021; Love, 1998; Medeiros, 2021). Um arcabouço que fundamentou a tese de que as restrições ao crescimento econômico estariam atreladas às condições estruturais peculiares da América Latina – considerada a periferia do mundo capitalista desenvolvido. O contraste dessas economias com as economias centrais revelou tendências que retroalimentavam a condição periférica, sendo o oposto também verdadeiro. Essa relação do comércio internacional mantinha-se estruturada pela coexistência de dois polos:

- a) os grandes centros industriais hegemônicos, produtores e exportadores de produtos manufaturados (centro);
- b) uma periferia agrária dependente, formada por países exportadores de produtos primários, alimentos e matérias-primas (periferia).

Nesses termos, a inserção dos países periféricos nesse sistema (centro-periferia) foi o que deu origem a formação de uma estrutura econômica específica, apoiada na especialização produtiva primário-exportadora.

Diante da constatação centro-periferia, a teoria estruturalista se ocupou de analisar os aspectos característicos específicos e intrínsecos à economia latino-americana para interpretar a condição de subdesenvolvimento da região. Um dos aspectos marcantes extraído deste enfoque foi detectar que a industrialização espontânea em curso, mesmo tendo sua relevância como atividade principal na superação da pobreza e subdesenvolvimento, precisava ser entendida como um “processo altamente problemático”, conforme assinala Bielschowsky (2000b, p. 36-37), pois apresentava as seguintes implicações:

- a) a baixa diversidade determina a necessidade de investimentos simultâneos em vários setores, o que torna o processo muito exigente em matéria de poupança/investimento e de divisas;
- b) a especialização em bens primários significa que a capacidade de geração de divisas é limitada e a pressão por divisas é elevada;
- c) a heterogeneidade tecnológica – vale dizer, o fato de que alguns setores trabalham com produtividade elevada ou média, mas a grande maioria opera com

- produtividades reduzidas – significa que a produtividade média é baixa, e que é pequeno o excedente como proporção da renda;
- d) o atraso institucional significa que há desperdício de parte do excedente, através de investimentos improdutivos e de consumo supérfluo. O Estado não é capaz de dedicar-se às tarefas do desenvolvimento, o empresariado é pouco agressivo e lento para a incorporação de novas técnicas, e, muito especialmente, a classe proprietária agrícola (latifundiários) é pouco vocacionada para o investimento e o progresso técnico – ou, ainda pior, dedica a consumo conspícuo de bens com alto coeficiente importado, desperdiçando poupança potencial.

Tais circunstâncias, de acordo com a visão estruturalista, culminaram em “[...] três tendências perversas: crescentes desequilíbrios estruturais da balança de pagamentos, inflação causada essencialmente por fatores estruturais (“não monetários”), e subemprego” (Bielschowsky, 2000b, p. 37). Portanto, para o tratamento do caráter acentuadamente problemático da industrialização, era necessário o planejamento e ação do Estado, fatores fundamentais que dariam eficiência, consistência e sustentabilidade no processo de industrialização e desenvolvimento. Em síntese, nas palavras de Furtado (1985, p. 43), a teoria centro-periferia mostrou que *“el capitalismo no es homogéneo, ni obedece a una lógica lineal. Presenta, em cambio, rupturas, discontinuidades importantes.”* Com esse olhar é que se passou a compreender *“sobre el desarrollo atípico, o específico, de América Latina. Esa es la génesis de la escuela estructuralista latino-americana”*.

Celso Furtado foi o estudioso que inseriu a abordagem histórico-sociológica na composição da teoria estruturalista cepalina. É neste aspecto que o intelectual brasileiro avança em relação às elaborações de Prebisch, incluindo à tese centro-periferia a legitimação histórica – o método histórico-estrutural (Bielschowsky, 2011; Borja, 2020; Love, 1998; Mallorquin, 2005; Medeiros, 2021; Rodriguez, 2009). Uma metodologia que buscou captar a partir da perspectiva histórica a constituição das estruturas internas e externas que balizaram o processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. A preocupação em analisar o aspecto histórico da formação econômico-social, em boa medida, devia-se à realidade brasileira vivenciada por Furtado, mais precisamente a região nordeste, sua terra natal, na qual o atraso econômico e a miserabilidade se apresentavam como uma urgência a ser tratada.⁶⁶ Foi então, a partir do contexto brasileiro, que Furtado se debruçou, trazendo à tona o comportamento

⁶⁶ Em entrevista de Furtado dada à pesquisadora e professora Rosa Maria Vieira, quando indagado sobre a diferença marcante com Raul Prebisch, no que se refere à abordagem histórica, ele diz que “Prebisch não captava o fenômeno histórico. Ele era mais um técnico. Via a Economia como economista. Em segundo lugar, ele não via a dimensão social com a mesma urgência que eu. Ele vinha de um país, a Argentina, onde havia muito crescimento social. O povo vivia bem. Os operários comiam churrasco, na rua, em Buenos Aires... E eu vinha do Brasil, do Nordeste. Tinha uma percepção da pobreza, tinha urgência!”. Furtado ressalta que havia diferenças entre os dois, mas isso não impedia que se colaborassem. Ele era um grande admirador de Prebisch. (Vieira, 2004).

econômico sucessivo de crescimento e retração (o ciclo da cana de açúcar, da mineração e do café) que perdurou alguns séculos e que, por sua vez, resultou na produção e reprodução de dualidades (ou heterogeneidades) econômicas e sociais, bem como a baixa diversidade produtiva.

Os primeiros delineamentos do método histórico-estrutural de Furtado se fazem presentes já na sua tese de doutoramento, intitulada *Economia Colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII: elementos de história econômica aplicadas à análise de problemas econômicos e sociais* (1948). O próprio título evidencia “a intenção de sua abordagem histórica”, o que significa, “buscar na história econômica elementos que lhe capacitem a compreender os problemas econômicos e sociais do Brasil contemporâneo [...]” (Borja, 2013, p. 85). Logo ao compor a Cepal, de imediato é possível perceber a influência de Prebisch em seu artigo *Características Gerais da Economia Brasileira* (1950). Nesse texto, Furtado não utiliza o conceito de periferia, mas argumenta sobre a classificação da economia brasileira como de tipo colonial, bem como busca mesclar a análise macroeconômica da Cepal com a perspectiva da formação histórica brasileira⁶⁷. Também a obra *A Economia Brasileira (contribuição à análise do seu desenvolvimento)* (1954), considerada a primeira versão⁶⁸ de *Formação Econômica do Brasil* (1959), é de fundamental importância na construção das ideias de Furtado, em que contempla a convergência entre a interpretação histórica do Brasil e a teoria do desenvolvimento econômico, apresentando as origens e consequências do desequilíbrio estrutural da economia brasileira. Essa tendência, a de agregar a história à análise estrutural, vai contemplar os trabalhos por ele produzidos ao longo dos anos 1950⁶⁹, mas será nas obras *Formação Econômica do Brasil* (1959) e *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961) que o método estruturalista cepalino alcança consistência.

Na primeira obra, Furtado apresenta uma análise bem-sucedida para indicar os aspectos históricos na formação econômica brasileira que fundamenta a um só tempo o uso analítico do

⁶⁷ Neste trabalho Furtado utiliza alguns conceitos de Prebisch, como: *deterioração dos termos de troca*, o que provoca o desequilíbrio no balanço de pagamentos e *choque externo* causado pela crise de 1929, fator esse que acelerou a crise do setor primário exportador o que, por seu turno, abriu caminhos para a industrialização.

⁶⁸ Na obra *A Economia Brasileira (contribuição à análise do seu desenvolvimento)* (1954), Furtado faz uma análise estruturalista da história econômica brasileira. Com alguns aperfeiçoamentos, subtrações e ampliações, o estudo transformou-se nos anos subsequentes no clássico *Formação Econômica do Brasil* [...] (Bielschowsky, 1988, p. 158).

⁶⁹ Os primeiros traços do estruturalismo de Furtado estavam já presentes em várias de suas publicações do período, sobretudo em *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico* (1952); *A Economia Brasileira* (1954); *O Desenvolvimento Econômico: ensaio de interpretação histórico-analítica* (1955); *Industrialização e Inflação: análise do desenvolvimento recente do Brasil* (1960). Os artigos e o livro *A Economia Brasileira* (1954) seriam reelaborados e compilados na obra *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), quando Furtado sistematiza pela primeira vez a sua “Teoria do Subdesenvolvimento”.

estruturalismo e do keynesianismo, e as conclusões de política econômica⁷⁰. O elemento analítico estruturalista se revela pela forma que se apresenta os fenômenos particulares de formação histórica de um país periférico, no qual, as relações econômico-sociais que o constituem se diferem das existentes nos países centrais. A inspiração keynesiana⁷¹, por sua vez, é percebida na ênfase que Furtado dedica à demanda e ao estímulo do mercado interno como os fatores dinâmicos do crescimento e do desenvolvimento. Destacando também a importância da atuação do Estado para a condução e incentivo do crescimento e desenvolvimento econômico. Na segunda obra, a qual reúne os artigos redigidos durante os anos 1950, Furtado se volta para a problemática teórica do subdesenvolvimento, apresentando inicialmente a perspectiva teórica estruturalista. Em suma, o esforço teórico de Furtado estava fundamentado na importância de compreender o subdesenvolvimento num contexto histórico específico que, por sua vez, exigia uma teorização própria e um tratamento particular. Assim, a concepção da relação centro e periferia do capitalismo se tornava o eixo que conduziria à compreensão das peculiaridades relacionadas ao processo de desenvolvimento/subdesenvolvimento do continente latino-americano.

É nesse aspecto que Bielschowsky (2000b, p. 21) chama atenção para a “riqueza do método cepalino”, residindo “numa fértil interação entre o método indutivo e a abstração teórica formulada originalmente por Prebisch”. Tal atributo é observado no confronto entre periferia e centro, categorias essas que desempenharam um “duplo papel analítico”:

Primeiro, serviu para o argumento de que a referida estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial, como “periferia” da mesma, produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão, e absorvedora de padrões de consumo e tecnologia adequadas ao centro, mas frequentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia.

Segundo, prestou-se a ideia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. Ou seja, em suas

⁷⁰ No livro *Formação Econômica do Brasil*, Furtado retoma publicações anteriores nas quais ele reutiliza parcialmente, com a incorporação de pesquisas, como também inflexões teóricas. A obra é composta de cinco partes: I – Fundamentos econômicos da ocupação territorial; II- Economia escravista de agricultura tropical (séculos XVI e XVII); III- Economia escravista mineira (século XVIII); IV- Economia de transição para o trabalho assalariado (século XIX); Economia de transição para um sistema industrial (XX). Borja (2013) sublinha que a divisão histórica contemplada nesta obra indica a importância dada por Furtado às relações sociais de produção, observada quando deixa de utilizar o conceito de economia colonial para se referir à economia escravista, seja agrícola ou mineradora.

⁷¹ Bielschowsky (1988) menciona que Furtado além de estruturalista, era um keynesiano. Diga-se, um keynesiano atípico, pois na sua compreensão das características das economias subdesenvolvidas – insuficiência de poupança, ao contrário do excesso dessas nas economias desenvolvidas – não caberia a aplicação da macroeconomia keynesiana de forma idêntica a da análise de economias maduras, isto é, para tratar da problemática anticíclica. A análise da recuperação da economia brasileira do início dos anos 1930 (capítulo XXXI da obra *Formação Econômica do Brasil*), nesse aspecto, pode ser considerada uma exceção.

características centrais, o processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países centrais. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais. Nestes, o aparelho reprodutivo é diversificado, tem produtividade homogênea ao longo de toda a sua extensão e tem mecanismos de criação e difusão tecnológica e de transmissão social de seus frutos inexistentes na periferia (Bielschowsky, 2000b, p. 21-22).

O que estava posto para os países subdesenvolvidos da América Latina distanciava-se da trajetória histórica do desenvolvimento econômico dos países centrais de capitalismo avançado. A compreensão dos teóricos cepalinos era a de que os países periféricos se defrontavam com um processo de desenvolvimento original e desigual, entendendo o subdesenvolvimento não como uma etapa ao alcance do desenvolvimento como defendiam alguns clássicos, a exemplo de Rostow (1971) que advogam o subdesenvolvimento como uma condição “natural” dos países que ainda não haviam atravessado as etapas para o desenvolvimento⁷². O estruturalismo cepalino contesta essas teses, pois a categoria de periferia é uma condição que não antecede o desenvolvimento, mas sim uma condição específica e particular onde as vantagens de desenvolvimento não se realizam proporcionalmente às vantagens dos países centrais, refletindo de forma negativa sobre as condições econômicas, produtivas e de bem-estar da população. As características intrínsecas de formação da sua estrutura econômica, política, social e institucional é que irão determinar as formas de funcionamento e os resultados que esse sistema produz. Nesses termos, para se chegar às particularidades do subdesenvolvimento latino-americano, o método estruturalista se amparou em quatro componentes analíticos, três deles já mencionados acima por Bielschowsky (2000b), mas que vale reforçar:

- a) perspectiva histórica, partindo da concepção binária centro-periferia;
- b) forma de inserção internacional da América Latina;

⁷² O Walt Whitman Rostow (1971) apresentou a tese das *Etapas do crescimento econômico*, na qual o desenvolvimento econômico da sociedade é dividido em cinco etapas: a sociedade tradicional, a pré-condição para a decolagem (*take-off*), a decolagem, a marcha para a maturidade e a era do consumo de massa. A primeira etapa compreende a sociedade tradicional e os seus limites da capacidade produtiva, baseadas em uma ciência e tecnologia pré-newtonianas; a segunda, se refere a uma fase de transição em que são criadas as pré-condições para o arranque ou decolagem (*take-off*), levando em conta que a sociedade tradicional exige um tempo para a sua transformação; a terceira, compreende a fase de superação dos obstáculos ao desenvolvimento contínuo. Etapa em que as forças do progresso se generalizam e conduzem o ritmo da atividade econômica; a quarta, se refere a um longo período de progresso contínuo, à medida que a economia tende a estender a tecnologia moderna a todas as atividades econômicas, com o investimento oscilando em torno de 10 a 20% da renda nacional; e a quinta etapa, referente ao consumo de massa, expressa a maturidade econômica, a qual os setores de bens de consumo duráveis e de serviços passam a liderar o crescimento econômico. Tal perspectiva teórica do autor buscava apresentar uma análise integrada das sociedades em seus aspectos econômicos, políticos e sociais. Ao mesmo tempo, oferecia uma alternativa à visão marxista sobre a temática dos modos de produção que traziam o socialismo e o comunismo como estágio mais evoluído de organização.

- c) avaliação dos determinantes nacionais do crescimento e do progresso tecnológico, bem como as relações entre estes, o emprego e a distribuição de renda;
- d) exame dos argumentos no que tange às necessidades e possibilidades de ação estatal.

O quadro analítico elaborado pelos teóricos estruturalistas tornou-se conceitualmente reconhecido por seus diagnósticos quanto às “deficiências estruturais”, aos “gargalos” ou aos “desajustes internos” como os responsáveis pelas defasagens e atrasos do desenvolvimento latino-americano. Os fatores que levam a esses desajustes estão atrelados a duas fontes fundamentais (Street, 1967), qual seja:

- a) as de origem externa, como as condições adversas do comércio e das limitações da capacidade de importar;
- b) as de origem internas relacionadas ao crescimento acelerado da população, a urbanização prematura, a expansão dos setores de serviços, assim como o atraso e insuficiência da produção agrícola, a limitada dimensão do mercado interno, ineficiência de sistemas tributários e mudanças significativas na estrutura de classes.

Este conjunto de fatores identificados juntamente com a percepção centro-periferia, somadas às demais teses vinculadas a ela, tornou possível a elaboração de teorias formais que se alinhavam a recomendações de políticas econômicas. Tal relevância do estruturalismo cepalino faz com que possa ser considerado, conforme Seers (1962), como a primeira corrente de pensamento econômico originária de uma região subdesenvolvida, sendo o interesse despertado por esta, ao longo dos anos 1960, comparável àquele que a economia Keynesiana despertou na década de 1930. Nessa direção, Iglesias (2006) sublinha que não seria exagero considerar o pensamento cepalino como o principal centro intelectual da América Latina no período, dado que a comissão passou a monopolizar todos os debates em torno dos problemas econômicos da região. O próprio Furtado (1987) reconheceu que a teoria cepalina transformou a Cepal em um caso *sui generis* nas Nações Unidas.

Em termos de origem e formação do pensamento estruturalista cepalino, como o próprio Furtado (1965, 1971) menciona, é percebido a influência da doutrina marxista, da economia clássica e da economia keynesiana. A primeira influência fomentou a atitude crítica e inconformismo, a segunda contribuiu para impor a disciplina metodológica (sem essa ferramenta cairia no perigo do dogmatismo), a terceira influência favoreceu a melhor compreensão da atuação do Estado no plano econômico, o que possibilitaria perspectivas de reforma social. Ainda é possível notar alguns elementos do pensamento cepalino em abordagens anteriores, como por exemplo na escola estruturalista francesa (Blankenburg;

Palma; Tregenna, 2018) ou na escola historicista alemã de economia (Love, 2005), na escola marxista (Sunkel, 1989), como também nas influências keynesianas, pós-keynesianas e neoclássicas (Love, 1996). Porém, o estruturalismo latino-americano se caracterizaria como uma “nova escola estruturalista” voltada para o viés econômico. Primeiramente, como ressalta Furtado (1989, p. 10-11), porque em pouco ou nada se relacionava com a “[...] escola estruturalista francesa, cuja orientação básica consistiu em privilegiar o eixo das sincronias na análise social, o que levou a construir uma sintaxe das disparidades nas organizações sociais”. Já o estruturalismo cepalino, diz Furtado (1989, p. 10-11), “[...] empenhou-se em destacar a importância dos parâmetros não econômicos introduzidos nos modelos macroeconômicos”.

Nesse sentido, “como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros, que se definem e evoluem num contexto histórico, não é possível isolar o estudo dos fenômenos econômicos de seu quadro histórico”. Fator pertinente, sobretudo, com os “sistemas econômicos heterogêneos, social e tecnologicamente, como é o caso das economias subdesenvolvidas” (Furtado, 1989, p. 11). Em segundo, nas palavras de Fonseca (2009, p. 872), porque o estruturalismo francês “[...] configurou-se como uma corrente principalmente nos campos da Sociologia e da Antropologia, na América Latina foi um fenômeno nitidamente da Economia. Era tributário não a Lévi-Strauss, mas principalmente a Max Weber e a François Perroux.”⁷³

Em síntese, a produção teórica cepalina dos anos 1950 combina elementos e traços dos economistas clássicos e neoclássicos, do marxismo, do Keynesianismo, do Weberianismo. Muitas abordagens e hipóteses são identificadas em autores das teorias do desenvolvimento como Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurke, W. Arthur Lewis, Hans Singer, Albert Hirschman, William Arthur Lewis e Gunnar Myrdal, principalmente na visão crítica sobre as teses da eficiência do livre mercado. A doutrina assumida de “falhas de mercado” pode ser entendida como uma maneira de se distinguir tanto da tradição neoclássica como do marxismo. Pois, um dos desafios básicos de Furtado e da Cepal “era descobrir um caminho teórico que o distanciasse, ao mesmo tempo, da ortodoxia neoclássica e da heterodoxia marxista” (Mantega, 1989, p. 34).

No entanto, mesmo a teoria cepalina utilizando-se de concepções teóricas dos chamados “pioneiros do desenvolvimento” (a exemplo da insistência na necessidade de mudanças estruturais na periferia e a rejeição da teoria das vantagens comparativas) ela se distancia

⁷³ Sobre uma abordagem mais concisa e elaborada sobre a composição teórica, origens e influências do pensamento cepalino, ver: Fonseca (2000) e Missio, Jayme Júnior e Oreiro (2015).

substancialmente destes. As principais divergências, por parte estruturalismo cepalino, se fazem presentes na concepção de que os países não seguem uma trajetória de caráter universal e genérico rumo ao desenvolvimento. Tal percepção fez com que a teoria cepalina caminhasse no sentido de superar a perspectiva linear da história rompendo parcialmente com as teorias do desenvolvimento, notadamente com a conceituação do sistema centro-periferia e a economia do subdesenvolvimento.⁷⁴ Isso evidencia a abordagem genuína do estruturalismo latino-americano, mesmo tendo estímulo intelectual de outros pensadores. Foi essa originalidade que norteou as elaborações das teorias do desenvolvimento e subdesenvolvimento de Celso Furtado.

2.2.3 A Teoria do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento

Celso Furtado enfrentou os desafios de reunir os elementos que seriam a base e o substrato para a construção de uma nova teoria do desenvolvimento e subdesenvolvimento. Uma teoria que viria a interpretar a problemática dos entraves ao desenvolvimento e a espécie de subdesenvolvimento da região latino-americana. Seu ponto de partida seria a análise cuidadosa e sistemática das particularidades e idiossincrasias da formação histórica, política, social e econômica dos países latino-americanos, sobretudo, do Brasil. Uma forma de análise que se diferenciava tanto daquelas delineadas por estudiosos pertencentes à corrente neoclássica, como também, daquelas elaboradas pelos teóricos do desenvolvimento nos grandes centros de difusão científica e tecnológica. Essas abordagens não eram capazes de elucidar de maneira adequada os inúmeros fenômenos que eram específicos das regiões e países pobres da periferia do sistema capitalista. A teoria estruturalista do subdesenvolvimento de Furtado buscava refutar o suposto grau de universalidade contido nas abordagens do desenvolvimento econômico. O método histórico-estrutural utilizado por Furtado impede generalizações, o que sugere a aplicação a um período histórico específico atrelado a um objeto de estudo bastante claro e definido. Nesses termos, tem-se:

[...] uma teoria que não se pretende ser geral, ou mesmo generalizante, mas que tem antes a intenção de generalizar o método, dado que somente ele poderia ser aplicado a distintas realidades e situações concretas, enquanto a teoria deveria ser reformulada constantemente, em um processo contínuo sem a possibilidade de equilíbrio, tal como o desenvolvimento dos países e suas trajetórias históricas (Borja, 2013, p. 35).

⁷⁴ As pesquisas de Borja (2013) e as de Missio, Jayme Júnior e Oreiro (2015) contribuem para o aprofundamento em torno do ecletismo teórico na formação do pensamento cepalino.

No processo de teorização do desenvolvimento, Furtado problematizou as teorias convencionais⁷⁵, apontando que essas teorias são formuladas com alto grau de abstração e generalidade, e insistem que sua funcionalidade seja adaptada às realidades concretas. A problematização de Furtado se dá no sentido de que a construção de modelos abstratos e a explicação de seu funcionamento não bastam para que um modelo econômico de crescimento possua eficácia explicativa. O êxito de um modelo se cumpre quando consegue explicar a realidade, ou seja, para avaliar a eficácia de um modelo é necessário o confronto deste com a realidade histórica. Somente assim será possível indicar as limitações decorrentes do nível de abstração de construção do modelo e sugerir as alterações pertinentes, de forma que se torne válido do ponto de vista da realidade dada.

Furtado (1965, p. 20), em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, discorre que as “[...] relações estáveis (de tipo funcional ou causal genético), com que trabalha o economista, não são derivadas diretamente da observação do mundo real, e sim de esquemas mais ou menos simplificados da realidade”. Por conseguinte, “o problema metodológico fundamental que se apresenta ao economista é o de definir o nível de generalidade – ou concreção – em que é válida uma relação qualquer de valor explicativo”. Expressamente, o “rigor da Análise Econômica consiste exatamente em definir os limites dessa validade. O esforço no sentido de alcançar níveis mais altos de abstração deve ser acompanhado de outro objetivando definir, em função de realidades históricas, os limites de validade das relações inferidas”. De tal modo, a “duplicidade

⁷⁵ Importante observar o trecho que Furtado (1965, p.21-22) explana sobre o fato de teóricos neoclássicos tratarem a ciência econômica pelo ângulo puramente abstrato. Ele considera que essa tendência da ciência econômica se deve a que, desde David Ricardo (1772-1823), seu objetivo se tem praticamente limitado ao estudo da repartição do produto social. Quando se examina o processo econômico do ponto de vista da distribuição do fluxo da renda social, logo se identificam algumas categorias que, por sua generalidade, permitem a análise em um nível elevado de abstração. Tal generalidade anima o analista a emprestar validade universal às teorias que formule, mesmo que a base de suas observações seja extremamente limitada. Nesse aspecto, Furtado usa de exemplo a teoria ricardiana do uso da terra: a escassez relativa e a diversidade dos tipos de terra arável são observações que, se bem realizadas em um condado da Inglaterra, possuem a aparência de uma evidência universal. Assim, derivando o fenômeno da renda desses dois fatores, Ricardo poderia esperar que sua teoria tivesse um caráter universal. Entretanto, nem a escassez relativa da terra pode ser universalizada ou considerada em termos absolutos, nem as formas de organização da produção podem ser suprimidas, quando se estuda a distribuição do produto social. O economista que observar o sistema econômico, primeiramente, como um sistema de produção, necessariamente terá que descer ao plano histórico, o que obrigará ser mais cauteloso em relação a generalizações. O interessante é que o próprio Ricardo pode servir como exemplo, novamente. Sabe-se que foi um economista que se desinteressou pelos problemas ligados à produção, desse modo considerou fora do campo da economia. Todavia, na terceira edição de *Principles*, dedicou o capítulo XXXI, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, à análise das repercussões sobre a organização da produção com a introdução do uso de máquinas. Daí afirma, com ênfase, que as generalizações feitas com base na experiência inglesa não se aplicam a numerosos outros países (o que chamamos de subdesenvolvidos, ressalta Furtado), cuja disponibilidade relativa de fatores era diversa daquela que caracterizava a Grã-Bretanha.

fundamental da Ciência Econômica – seu caráter abstrato e histórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico”.

Nestes termos, para Furtado (1965), o economista que analisa os processos econômicos de uma perspectiva voltada não exclusivamente distributiva, mas primariamente como um sistema de produção, inevitavelmente terá que descer ao plano histórico, o que, por sua vez, implicará que o estudioso seja mais cauteloso em suas generalizações. Por outro lado, as teorias generalizantes, pelo fato de utilizarem alto grau de abstração em suas análises, se supõem como universais. Entretanto, tais categorias permitem diagnosticar alguns mecanismos mais gerais do comportamento econômico, o que impede, por exemplo, a eficácia explicativa de orientação para o desenvolvimento em países subdesenvolvidos. Esta maturação teórica e metodológica de Furtado foi sendo construída ao longo da década em que esteve na Cepal. Naquele período, conseguiu reunir os elementos para a elaboração da sua teoria do subdesenvolvimento através da produção de vários trabalhos e inúmeros ensaios, que se somaram aos fecundos estudos e aprendizados adquiridos em Cambridge. A formação obtida no *King's College* da Universidade de Cambridge permitiu o aprimoramento teórico de Furtado na formulação de sua teoria explicativa do subdesenvolvimento periférico brasileiro e latino-americano.

No final de 1957, depois de nove anos atuando na Cepal na condição de Diretor da Divisão de Desenvolvimento do órgão, Furtado decide se afastar para prosseguir seus estudos na Universidade de Cambridge. O objetivo de ir para Cambridge estava em seu anseio de estudar sobre o campo da dinâmica econômica, tendo como foco a teoria do desenvolvimento. Isso exigia reconsiderar os enfoques clássicos, neoclássicos e keynesianos da teoria da produção, da distribuição de renda e do comércio internacional, bem como, se amparar das pesquisas recentes que se davam no campo da construção de modelos dinâmicos. Furtado teve contato com importantes pesquisadores que tiveram peso na formação de seu pensamento, como Nicolas Kaldor⁷⁶, seu orientador, Piero Sraffa e o grupo dos keynesianos de esquerda, Joan Robinson e Amartya Sen. Sob a orientação de Kaldor, se põe a depurar as ideias sobre a economia brasileira através da elaboração de um modelo da economia do açúcar em meados do

⁷⁶ Em 1956, quando Celso Furtado desenvolvia um projeto da Cepal no México, ele conhece o economista inglês Nicholas Kaldor que lhe convida para passar um tempo na condição de professor visitante na Universidade de Cambridge, onde lecionava. Furtado de imediato se surpreendeu com a forma inovadora com que ele fazia uso das categorias keynesianas na abordagem de problemas do desenvolvimento. Furtado (2014) menciona que Kaldor se diferenciava da maioria dos colegas de Cambridge daquela época, pois tinha percepção dos limites das construções abstratas que preparavam os economistas. O curso ministrado traçava a crítica do pensamento econômico, a partir dos clássicos, no que interessava a compreensão do fenômeno do desenvolvimento. De cada estudioso ele buscava extrair o fundamental em termos de contribuição positiva, como também destacava a sua insuficiência.

século XVII. Dessa ideia, relata Furtado (2014, p. 184), “que surgiu a *Formação Econômica do Brasil*, redigida entre novembro de 1957 e fevereiro de 1958”, utilizando-se do mesmo método que vinha adotando em trabalhos anteriores, qual seja, “aproximar a História (visão global) da análise econômica, extrair destas perguntas precisas e obter respostas para as mesmas na História”.

Em Cambridge, Furtado encontrou o suporte teórico, bibliográfico e formativo de que carecia para a construção e consolidação da sua teoria do desenvolvimento e subdesenvolvimento. Kaldor, seu orientador, havia contribuído enormemente na perspectiva da dinamização do modelo keynesiano, apresentando elementos de uma teoria institucional da distribuição que se relaciona ao pensamento dos primeiros clássicos. Furtado (2014) narra que seu curso o ajudou a retomar indagações sobre a problemática do subdesenvolvimento. Uma problemática que avançava para além da forma como a ciência econômica era praticada e o levava a ver o pensamento econômico como:

[...] um conjunto de respostas a questões precisas surgidas em sociedades afetadas por conflitos sociais. A preocupação recente com o desenvolvimento não era estranha à percepção dos problemas colocados pelas transformações da ordem mundial. As causas dessas transformações não eram consideradas, e sim os problemas de ajustamento que delas emergiam. Assim, me parecia evidente que o caráter extremamente abstrato assumido pela ciência econômica se devia a que preocupação central dos clássicos estivera em descobrir “leis” reguladoras da distribuição do fruto do trabalho social (Furtado, 2014, p. 199).

Cada vez mais se reforçava a ideia de Furtado de que o problema da natureza abstrata ou teórica do método a que se trabalha não se afasta da natureza dos problemas que preocupam o economista. A partir dessa concepção, o autor traçava a crítica da ciência econômica, insistindo na tese de que era necessário dirigir o pensamento e o esforço rumo ao tema da produção. Notadamente, a ciência econômica kaldoriana inclinava-se para uma visão distributivista, portanto, sancionadora de uma certa ordem social. Porém, não o fazia partindo de uma “tese a priori sobre a natureza da ciência econômica”, mas sim, seguindo a linha de pensamento dominante. Furtado (2014, p. 200) considerava que o fato de a ciência econômica ter se confinado no campo da distribuição se deu porque “continha um forte teor apologético”. Ricardo enalteceu a luta contra o parasitismo rentista, os neoclássicos proporcionaram “uma boa consciência ao capitalismo selvagem”, Schumpeter legitimou a ascensão dos monopólios e Keynes justificou a ação reguladora crescente do Estado. Em Cambridge, ocorria um movimento desse processo que buscava adequar e preparar a ciência econômica de maneira que pudesse cumprir com as funções que a sociedade esperava dela.

Furtado é categórico ao ressaltar que, mesmo o conhecimento econômico sendo de natureza científica, o campo explorado por ele é delimitado por motivações ideológicas. “As doutrinas econômicas estavam longe de sair das torres de marfim por partenogêneses”, eram construídas na inter-relação entre as atividades intelectuais e a atividade política. Como uma ciência social, a ciência econômica seguia a lógica no qual “o trabalho de teorização em ciências sociais é em certa medida um prolongamento da política” (Furtado, 2014, p. 202). Este delineamento conceitual de Furtado acompanhou a construção de sua teoria que buscava explicar a especificidade da realidade econômico-social do Brasil, como também dos países latino-americanos subdesenvolvidos. Fazia parte desse anseio os desafios de consumir a industrialização e deter o processo das disparidades regionais de nível de vida e de crescimento econômico. O seu objetivo teórico foi alcançado com as obras *Formação Econômica do Brasil* (1959), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966) e *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (1967). Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), Furtado expôs pela primeira vez de maneira clara e consistente sobre a sua teoria econômica, legitimando e consagrando a teoria estruturalista do subdesenvolvimento, sua *Teoria do Subdesenvolvimento*.

A construção do raciocínio de Furtado, na elaboração da sua *Teoria do Subdesenvolvimento*, pode ser compreendida melhor quando relacionada à *Teoria do Desenvolvimento*. Como o autor mesmo o faz ao iniciar a explanação de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), onde afirma que a finalidade da teoria do desenvolvimento na Ciência Econômica é:

[...] explicar as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Essa tarefa explicativa projeta-se em dois planos. O primeiro – onde predominam as formulações abstratas – compreende a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento [...]. O segundo – que é o plano histórico – abrange o estudo crítico, em confronto com a realidade dada, das categorias básicas pela análise clássica e abstrata (Furtado, 1965, p. 19).

O posicionamento de Furtado explicita a sua posição na formulação de uma teoria do desenvolvimento. Os dois planos, o abstrato e o histórico, irão permear as suas ideias, distanciando-se da análise econômica neoclássica que não possa explicar a dinâmica das mudanças sociais. Mas, ao mesmo tempo, Furtado não despreza que essas análises podem explicar alguns mecanismos (como as relações estáveis entre variáveis quantificáveis) do processo de desenvolvimento econômico. Esta observação se faz importante no sentido de esclarecer que o afastar-se das proposições neoclássicas, e entender que a teoria do

desenvolvimento econômico não cabe nos termos gerais da teoria do equilíbrio geral⁷⁷, não quer dizer que o economista deva se limitar a uma simples descrição de casos históricos de desenvolvimento, requerendo, portanto, um instrumento analítico adequado e assumindo, em certa medida, definições que contemplem determinações ortodoxas. É neste sentido que podemos perceber em Furtado a manutenção de definições ortodoxas quando assume que para haver desenvolvimento econômico é necessário inserir novas combinações de fatores que aumentem a produtividade do trabalho (a produção real *per capita*).

Nessa perspectiva, Furtado (1961) elucida o desencadeamento do *processo de desenvolvimento* em países desenvolvidos e subdesenvolvidos a partir da combinação de fatores:

O processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes, ao nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas. Numa simplificação teórica se pode admitir como sendo *plenamente desenvolvidas*, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade (a produção real *per capita*) introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas são consideradas em *graus diversos de subdesenvolvimento* (Furtado (1965, p. 87-88, grifos nosso).

E assim complementa, “o crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente, um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação tecnológica desses conhecimentos”. Já “o crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, um processo de assimilação da técnica prevalecente na época.” (Furtado, 1965, p. 88). Nesses termos, a região subdesenvolvida traz consigo a deficiência na utilização dos fatores de produção. Uma deficiência que não resulta, necessariamente, somente da má combinação dos fatores existentes, mas, em grande medida, resulta da falta do fator capital. Essa característica deve-se à certa rigidez dos fatores de produção disponíveis (os fatores são mais difíceis de combinar, a não ser em determinadas proporções) e ao fato de que a tecnologia vai se desenvolvendo em função da disponibilidade da combinação de fatores e recursos dos países que estão à frente no processo de industrialização. Um problema decorrente desta relação é a transplantação de técnicas dos grandes centros industrializados para as

⁷⁷ O método de trabalho dos economistas neoclássicos de tradição marshalliana consistia numa elaborada aplicação do princípio da oferta e da procura contemplando os diferentes mercados. Esse mecanismo procurava demonstrar como em cada um dos mercados se formavam os preços e a tendência a uma posição de equilíbrio. A partir daí, por analogia se deduzia o equilíbrio geral do sistema. A Teoria do Equilíbrio Geral teria subtraído de sua análise os conceitos de excedente, lucro, acumulação e desenvolvimento. Tais conceitos somente seriam possíveis fora da posição de equilíbrio. Assim, o enfoque neoclássico, pautado de tendência ao equilíbrio, produziria em si uma tendência a estagnação na concepção de Furtado.

economias subdesenvolvidas. Situação que geralmente resulta no subemprego estrutural de fatores, tornando-se numa dificuldade que se agrava pela carência de indústrias de equipamentos próprias nesses países subdesenvolvidos. Assim, para Furtado, o desajustamento entre a disponibilidade de fatores e a orientação da tecnologia, seria possivelmente o maior dos obstáculos que enfrentam as economias subdesenvolvidas. Comportamento que se apresentava na contramão daquilo que considerava essencial para a condução do desenvolvimento econômico: a inserção da combinação de fatores que aumentassem a produtividade do trabalho. Neste aspecto, o *aumento da produtividade do trabalho e os seus efeitos na distribuição e utilização do produto social* constitui o *problema fundamental da teoria do desenvolvimento*.

As considerações acima refletem a problemática da difusão do progresso técnico e a incompatibilidade entre as exigências das técnicas produtivas importadas e a disponibilidade dos fatores de produção, indicando na escassez de capital a causa da subutilização do fator trabalho, ou seja, o subemprego estrutural. Ao baixo nível de produtividade física do trabalho, o excedente disponível para satisfazer formas diferenciadas de consumo e investimento produtivo é reduzido ou até inexistente. O que torna difícil um processo endógeno de acumulação de capital. Furtado pondera que, historicamente, o impulso inicial para superar esse obstáculo veio de fora, por intermédio do comércio exterior, o que por sua vez possibilita a melhor utilização dos recursos disponíveis, fazendo aumentar a produtividade, a ampliação do fluxo de renda e o início do processo de acumulação do capital⁷⁸. Tal mecanismo tornaria o setor exportador o beneficiado pela ampliação do mercado, aumentando seus lucros e concentrando a renda. Um movimento que poderia fundamentar a expansão endógena da formação de capital e a diversificação do mercado interno, a depender da intensidade e continuidade do impulso externo. Caso contrário, se o referido impulso externo sofrer mudanças, ainda com um baixo nível de produtividade, é presumível que o processo de desenvolvimento perde fôlego e se interrompa. Isto posto, o subdesenvolvimento passa a ser concebido, portanto, “como um caso especial, onde existe um grande excedente de mão de obra e o estímulo externo se mostra relativamente fraco, sendo parte do fruto do aumento da produtividade transferido para o exterior pela queda dos preços”⁷⁹ (Borja, 2013, p. 158).

⁷⁸ Essa acepção é o processo clássico de Adam Smith o qual pressupunha que a divisão do trabalho estava limitada pelas dimensões do mercado. O aumento da renda real, no caso obtido, poderia constituir a quantidade necessária ao impulso inicial do processo de acumulação do capital em determinada economia.

⁷⁹ Esse mecanismo reflete a relação centro-periferia apresentada por Prebisch (2011), na Conferência de Havana em 1949, a partir da distribuição do progresso técnico e os seus frutos. Prebisch mostrou através de observações empíricas que havia uma considerável desigualdade no nível médio de renda dos países industrializados (centrais) e dos países produtores e exportadores de bens primários (periferia). Daí que ele refuta a teoria clássica da Divisão Internacional do Trabalho – a Teoria das Vantagens Comparativas. O economista percebeu

Nesta condição, o aumento da produtividade na economia subdesenvolvida não se converte em aumentos de salários, mas sim, agrava a já alta concentração de renda pela elevação dos lucros. O que se traduz na perda do dinamismo de interação entre a diversificação da demanda e a estrutura da produção: o consumo de uma minoria de altas rendas destina-se em maioria para a importação, sem que estimule o consumo da massa assalariada, o que se traduz no impedimento de formação do mercado interno, bem como, na absorção de poupança. Tal dinâmica se distancia da possibilidade de crescimento e desenvolvimento, pois para uma economia manter-se em crescimento é necessário que crie seu próprio mercado, repartindo o aumento da renda gerada entre a acumulação capitalista voltada para o investimento e a renda disponível para o consumo da sociedade.

Furtado (1965) indica que o mecanismo do processo econômico é formado por três aspectos fundamentais:

- a) a produção;
- b) a distribuição;
- c) a acumulação.

Estes se comportam de maneira que “do lado da produção aparece a *criação do excedente*; do da distribuição, a *apropriação desse excedente* por um grupo minoritário; e, do lado da acumulação, a possibilidade de incrementar a produtividade com a *incorporação do excedente ao processo produtivo*” (Furtado, 1965, p. 116, grifos nossos).

Nesse processo, a terceira fase reencontra a primeira, ampliando o setor produtivo e aumentando a produtividade, o que, por sua vez, gerará um excedente que deverá ser redistribuído entre um grupo minoritário (empresas, indústrias) e a população consumidora de produtos finais. É indispensável que o grupo minoritário se aproprie de parte do excedente de

que a produtividade no setor secundário era maior que no setor primário. Para validar o pressuposto clássico, os preços dos produtos industrializados, portanto, deveriam apresentar uma queda superior em relação aos produtos primários, justamente em razão da sua maior produtividade. Nesse caso, a relação de preços entre produtos primários e industrializados tenderia a favorecer a economia periférica. De modo que os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Assim, os frutos do progresso técnico teriam se distribuído de maneira equivalente pelas economias do mundo inteiro. Conforme o esquema da divisão internacional do trabalho, a América Latina não teria benefício em se industrializar. Entretanto, a dinâmica da divisão internacional do trabalho evidenciava justamente um movimento contrário, ou seja: o preço dos produtos industrializados não somente não apresentava queda como também, no longo prazo, tendia a alta. O que daí se tornava um agravante, é que os produtos primários são tomadores de preços no mercado internacional. Nesse sentido, os aumentos da produtividade nos setores exportadores das economias periféricas não se propagavam para os setores internos. Pelo contrário, eram repassados aos preços internacionais, o que transmitia os benefícios do progresso técnico da periferia para o centro.

forma a transformar em investimento e diversificação da produção, à medida que o consumo assumia tendência a aumentar com a elevação dos salários reais.⁸⁰

Furtado (1965, p. 117) explica que em “[...] uma economia que haja alcançado certo grau de desenvolvimento, a produção apresenta uma estrutura tal que a acumulação se torna um processo quase automático”. Nesse caso, para que o sistema produtivo funcione normalmente é fundamental que a procura apresente certa composição. Composição essa, que será determinada pela distribuição da renda, ou seja, pela forma como os diferentes grupos se apropriam do produto. Portanto, a estrutura da produção, a divisão do produto entre consumo e acumulação e a distribuição da renda possuem as mesmas causas fundamentais, as quais se “assentam no sistema institucional que articula em torno do processo de apropriação do excedente”. Desta forma, *o elementar no processo acumulativo é a transformação do excedente em capacidade produtiva*.

Dentro do escopo desta pesquisa, conforme indicado anteriormente, limita-se a analisar o período de formação e inauguração da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. Contudo, faz-se relevante apontarmos brevemente a forma como o autor vai reelaborando suas ideias em torno do conceito e caracterização do desenvolvimento econômico, nos anos imediatamente subsequentes a publicação de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961). Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Furtado (1965, p. 113) assumia a análise de acordo com a perspectiva da ciência econômica neoclássica, considerando o desenvolvimento basicamente como o “aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade”. Na obra *Dialética do desenvolvimento*, em que Furtado (1964, p. 63) passa a esquematizar sua crítica em torno da teoria do subdesenvolvimento, o desenvolvimento econômico passa a ser observado como “sendo fundamentalmente um processo de incorporação e propagação de novas técnicas”, o que implica “modificações de tipo estrutural, tanto no sistema de produção como no de distribuição”. A efetivação de tais modificações, dependem, em boa medida, do grau de flexibilidade do arcabouço institucional no qual opera a economia. Em seu sentido estrito, a seu

⁸⁰ Com a elevação da produtividade física média, ocasionada pela acumulação de capital e a absorção de novas técnicas, aumenta-se a renda real da coletividade. À medida que o crescimento toma consistência, aumenta-se a procura por mão de obra e os salários reais tendem a crescer. O aumento e diversificação da procura por parte dos consumidores produzirá pressão sobre os preços em determinados setores, impulsionando o investimento sobre tais setores. Nesse sentido, a poupança será absorvida tanto em investimentos apoiados na procura externa como em outros ligados ao mercado interno. Os novos investimentos engendraram aumentos na produtividade em outros setores. E assim, o processo se repete.

ver, o desenvolvimento econômico se apresentava como um “processo de expansão do sistema produtivo que serve de suporte a uma dada sociedade.”

Em *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, Furtado (1971) retoma algumas de suas ideias, bem como, reproduz alguns capítulos de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961). O autor desmistifica algumas concepções que não raro confundem desenvolvimento com crescimento, decorrentes de uma visão distorcida dos fenômenos. Depois de retomar o estudo da teoria clássica, marxista, neoclássica e explorar de forma sofisticada o pensamento contemporâneo, utilizando alguns conceitos elaborados por Keynes, Schumpeter, Myrdal, Hirshman, Harrod, Domar e Kaldor, Furtado (1971) apresenta a diferenciação entre desenvolvimento e crescimento econômico. Na sua interpretação, o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. Desenvolvimento é o crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Complexidade estrutural que não se refere ao nível tecnológico, mas sim, a diversidade das formas sociais e econômicas resultantes da divisão do trabalho social. Fenômeno que leva o conjunto econômico a apresentar a grande complexidade de sua estrutura porque precisa satisfazer as necessidades de uma múltipla coletividade. Tal complexidade de estrutura, por sua vez, é afetada de forma permanente por uma gama de fatores sociais e institucionais que fogem à análise econômica. Nesse aspecto, Furtado (1971, p. 83) se reporta a definição de desenvolvimento utilizada por Perroux (1965, p. 155), como sendo a “*la combinacion des changements mentaux et sociaux d’une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global*”⁸¹. Já o conceito de crescimento se refere a um conjunto econômico de estruturas mais simples, no qual a demanda não é autocriada, devendo ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de um subconjunto econômico. Um mecanismo que não implica necessariamente modificações nas funções de produção na forma como se combinam os fatores num dado setor produtivo.

Em síntese, nas palavras de Furtado (1971, p. 85),

[...] o desenvolvimento tem lugar mediante aumento da produtividade ao nível do conjunto econômico complexo. Esse aumento da produtividade (e da renda per capita) é determinado por fenômenos de crescimento que têm lugar em subconjuntos, ou setores, particulares. As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações nas formas de produção, mas que não poderiam se concretizar sem modificações na forma de distribuição e utilização da renda. O aumento da

⁸¹ A combinação de mudanças mentais e sociais numa população que a tornam capaz de fazer crescer, cumulativamente e de forma sustentável, o seu produto real global (Perroux, 1965, p. 155, tradução própria).

produtividade física com respeito ao conjunto da força de trabalho de um sistema econômico somente é possível mediante a introdução de formas mais eficazes de utilização dos recursos, as quais implicam seja acumulação de capital, seja inovações tecnológicas, ou mais corretamente a ação conjugada desses fatores. Por outro lado, a realocação dos recursos que acompanha o fluxo da renda é condicionada pela composição da procura, que é expressão do sistema de valores da coletividade. Desta forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade.

Aqui, Furtado amplia a conceituação de desenvolvimento, indo além das proposições clássicas. Amplia também a própria visão de economia, fazendo, conforme a marca de seus próprios escritos anteriores e posteriores, um diálogo sociológico com a noção de cultura, expressa na ideia do desenvolvimento como algo ligado à “expressão de valores de uma coletividade”. A ampliação de sua concepção de desenvolvimento também está presente na obra *Um projeto para o Brasil* (1968). Depois de ter observado na prática a complexidade do subdesenvolvimento, Furtado expande o número de elementos fundamentais à apreensão do desenvolvimento, assumindo a *necessidade de um projeto de autotransformação social*. Assim, o desenvolvimento passa a ser compreendido não apenas como o aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, mas possuindo ele um sentido: “o conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana” (Furtado, 1968, p. 19).

Por conseguinte,

O ponto de partida do estudo do desenvolvimento, deveria ser, não a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão, considerada esta não abstratamente mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido, assim como o sistema de decisões que prevalece nessa sociedade e os fatores limitantes que escapam ao poder interno de decisão. O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade. O primeiro problema é definir o campo de opções que se abre a coletividade. Em seguida se apresenta o problema de identificar entre essas opções aquelas que se apresentam como possibilidade política, isto é, que, correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer um papel hegemônico no sistema de poder (Furtado, 1968, p. 19-20).

A síntese de Furtado parte do raciocínio de que o desenvolvimento, para além de ser um fenômeno de aumento da produtividade do trabalho, a qual interessa ao economista, trata-se de um “processo de adaptação das estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem” (Furtado, 1968, p. 18). Por isso, as duas dimensões do processo de desenvolvimento, segundo o autor, a econômica e a cultural, não podem ser apreendidas senão em conjunto, pois ambas se inter-relacionam. Ao longo do tempo, os elementos não econômicos (estrutura da população, hábito dos consumidores, aspectos institucionais etc.) mudam e não se evoluem por conta própria e independente do comportamento das variáveis econômicas. Da

mesma forma, os elementos econômicos não podem ser explicados sem levar em conta os movimentos e transformações das variáveis não-econômicas. Em suma, o essencial no processo desenvolvimento econômico é a interação do econômico com o não econômico. No entanto, essa relação desaparece do campo de observação do economista, o que torna problemático, pois, o que inicialmente seria, sublinha Furtado (1968, p. 19), uma “simplificação metodológica necessária, tende a transformar-se em obstáculo à própria percepção da natureza do problema.” Vemos então, o autor reforçando a sua crítica sobre a inviabilidade da abordagem metodológica reducionista para tratar da profundidade e complexidade do processo de desenvolvimento, em especial em regiões pobres e periféricas.

Depois de traçarmos a finalidade, os aspectos e conceituação de uma teoria do desenvolvimento, trataremos de analisar o *subdesenvolvimento* a partir de sua designação estrutural delineada por Furtado (1965, p. 187), o qual define a estrutura subdesenvolvida como “aquela em que a utilização do capital disponível não é condição suficiente para a completa absorção da força de trabalho, ao nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalece no setor dinâmico do sistema”, sendo a “heterogeneidade tecnológica entre setores ou departamentos de uma mesma economia que caracteriza o subdesenvolvimento”. A falta de correspondência entre a disponibilidade de recursos e fatores, bem como, as combinações destes pela tecnologia que está sendo absorvida é um aspecto específico do subdesenvolvimento. Um comportamento que pode ser explicado pelo fato de que “o subdesenvolvimento não resulta de transformações endógenas de uma economia pré-capitalista, mas de um processo de enxerto, nesta última, de uma ou mais empresas ligadas ao comércio das economias industrializadas em expansão”. Nesse sentido, Furtado é eloquente em apontar o equívoco da ciência econômica tradicional ao “não se levar em conta que o processo de desenvolvimento por indução externa é distinto do processo clássico de formação das economias capitalistas europeias” (Furtado, 1965, p. 188).

O germe das estruturas subdesenvolvidas foi mostrado por Furtado através do resgate da trajetória histórico-econômica da formação das economias periféricas em relação às economias centrais. Os *elementos da teoria do subdesenvolvimento* são extraídos de uma trajetória histórica específica e diferenciada do modelo típico europeu. Furtado buscou articular seu raciocínio na origem e formação econômica das economias centrais e das economias periféricas, comparando e distinguindo as características das economias industriais (centrais) e das economias comerciais (periféricas), sendo essas últimas estruturadas a partir de um padrão

histórico colonial, baseado numa economia agroexportadora voltada para o mercado primário-exportador.

Em *Formação Econômica do Brasil*, obra que sintetiza o método histórico-estrutural furtadiano, Furtado (1998) esboça as bases de estruturação das economias periféricas, colocando em pauta os efeitos perversos da associação entre colonialismo e mercantilismo na formação das estruturas sociais brasileiras. Tal associação produziu uma realidade caracterizada por uma ocupação territorial conduzida a partir de ciclos primários-exportadores. Uma construção histórica que não repetia a mesma lógica de formação dos Estados Nacionais Modernos, pois apresenta um deslocamento correspondente à construção de um novo tipo de lugar, atrelado e submisso aos interesses metropolitanos. Essa condição acabava excluindo a colônia de avançar conforme as regras e dispositivos do sistema capitalista. O atraso das economias primário-exportadoras se apresentava como parte de um modelo econômico moderno que maximizava ganhos e lucros na metrópole e disseminava prejuízos na colônia. Deste modo, as dificuldades e dilemas da economia nacional tornavam-se parte do sistema econômico mundial, não como uma causa natural ou singular de condições locais, mas sim, como efeito causado pela conexão estabelecida entre a metrópole e a colônia. Aspecto marcante do processo de descoberta e ocupação do Brasil, o mercantilismo, fase avançada do capitalismo europeu, condicionou e conduziu a economia colonial por uma dinâmica externa, delineando a principal estrutura formativa do país: o modelo primário-exportador. Assim, a economia brasileira se configurou nos moldes de uma colônia de exploração, tendo sua riqueza transferida para o exterior e se concentrando numa elite senhorial.

A forma como se desenvolveu o capitalismo comercial na colônia serviu de suporte e combustível aos caminhos que se abriam às modernas economias a partir da Revolução Industrial, ocorrida na Europa na segunda metade do século XVIII. A Revolução Industrial provocou uma ruptura na economia mundial, representando uma mudança profundamente qualitativa. Com isso, “os fatores que condicionavam o comportamento da economia mundial sofreram rápida e radical transformação”, adverte Furtado (1965, p. 159). Tais transformações se concentraram em dois pontos:

- a) o primeiro relacionado “aos fatores causais-genéticos do crescimento, os quais passam a ser endógenos ao sistema econômico”;
- b) o segundo trata-se de “um aspecto particular do primeiro e se refere ao imperativo do avanço tecnológico, que se traduziu em íntima articulação do processo de formação de capital com o avanço da ciência experimental” (Furtado (1965, p. 159).

Esta dinâmica iria estampar a debilidade das economias periféricas, colocando em evidência a baixa produtividade estrutural dos seus fatores de produção, sobretudo capital e trabalho. Em *A Economia Brasileira*, obra escrita em 1954, Furtado já ressaltava que as principais diferenças entre uma economia pautada em transações comerciais e uma economia baseada na produção industrial se situavam no fato de que o aumento da produtividade de uma economia comercial, apoiada na expansão territorial de seus mercados (a circulação de mercadorias), garantia a evolução da técnica e a criação de riqueza por parte daqueles países que detinham as rotas comerciais. Com o advento da economia industrial na Europa se descobriu que o aumento da produtividade poderia ser alcançado não somente com a expansão comercial, mas também se utilizando melhor dos fatores de produção existentes.

Na obra *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, se utilizando de ferramentas teóricas de Kaldor, Robinson e Hobsbawm, Furtado busca inserir uma dimensão histórica nos modelos abstratos de crescimento para fundamentar a especificidade do subdesenvolvimento e a diferenciação do mecanismo de crescimento na economia industrial e na economia comercial. O autor afirma que as principais características da economia industrial se assentam no crescimento endógeno e no progresso tecnológico, conjugado à formação de capital. Este raciocínio se faz a partir da interpretação da Revolução Industrial inglesa dividindo-a em duas fases:

- a) em um momento inicial, o elemento dinâmico predominava no lado da oferta;
- b) na segunda fase, os fatores dinâmicos da economia começaram a operar pelo lado da oferta e da demanda.

Na primeira etapa, o elemento dinâmico se fazia na atuação e ação inovadora do empresário, o responsável pela introdução de novas técnicas de produção e redução dos custos unitários dos produtos. O dinamismo se articula no lado da oferta, se traduzindo numa firme baixa de preços de mercadorias de uso geral. Essa concorrência desarticulou a velha estrutura de base artesanal e criava uma oferta totalmente elástica de trabalhadores. A indústria gradativamente foi absorvendo o sistema pré-capitalista e, à medida que os salários se mantinham estáveis, em razão da crescente oferta de mão de obra, os frutos dos aumentos da produtividade não transferidos à população consumidora eram retidos, em sua totalidade, pelo empresário. Ou seja, essa fase se caracterizava por uma alteração na estrutura produtiva, marcada pelo aumento da participação da indústria de bens de capital e da redistribuição de renda em favor dos lucros. Superada essa primeira etapa, com total absorção da economia pré-capitalista e do excedente estrutural de mão de obra, dá-se início a segunda fase que se distingue

da primeira, passando o elemento dinâmico a atuar de forma simultânea do lado da oferta e da demanda. O que significa que o aumento dos lucros estimulava os empresários a adquirir mais bens de capitais para o setor produtivo que, por sua vez, gerava o efeito de mais absorção de mão de obra, se traduzindo, assim, em acréscimo da procura por bens de consumo. Em outras palavras, o aumento da produtividade e dos lucros industriais provocou a elevação da demanda por bens de capital e a expansão da produção destes bens exigiu o emprego de mais trabalhadores, o que, por seu turno, motivou o acréscimo da demanda por bens de consumo. Nesse sentido, a interação entre a indústria de bens de consumo e a indústria de capital sustentavam o dinamismo do sistema, tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda.

Ao voltar-se para a análise do instrumento da distribuição da renda, tem-se na primeira fase do desenvolvimento industrial o grande peso da participação da indústria de bens de capital, o que significou uma maior participação dos lucros na renda total, crescendo a massa total dos lucros com mais intensidade que a folha de salários. Isso se deu pela disponibilidade de uma oferta de mão de obra bastante elástica, com os salários dos trabalhadores determinados pelo nível de subsistência. A dinâmica se altera na segunda fase do avanço industrial, havendo a diferenciação da estrutura produtiva que conferiria dinamismo também à demanda, com sua diversificação orientando as mudanças na produção. Do mesmo modo, a absorção dos trabalhadores excedentes, implicaria a determinação dos níveis salariais pela produtividade do trabalho.

Furtado (1965) evidencia que quando a oferta de mão de obra tornou-se pouco elástica, pela total absorção do excedente de mão de obra, aumentou o poder de barganha da classe trabalhadora. Uma situação que criava dificuldades à absorção da grande massa de bens de capital que se apresentava em contínua produção. Nesse caso, para absorver o crescente volume de bens de capital se fazia necessário transferir mão de obra deste setor para o setor de bens de consumo, o que ocasionaria uma redução relativa da produção de bens de capital, com redistribuição de renda em favor dos assalariados. No entanto, essa tendência provocaria uma queda nos investimentos e na taxa de lucros industriais, bem como a redução no ritmo de crescimento econômico. Foi então, nesse momento, que a economia inglesa, na sua defensiva, lançou-se com toda sua ofensiva na total liberalização do seu comércio, nas vultosas exportações de capital e na expansão imperialista – a materialização desta dinâmica é percebida na grande expansão colonialista inglesa. A alternativa da Inglaterra, o primeiro país a industrializar-se, foi encontrada internamente, na própria tecnologia que progressivamente se orientou no sentido de corrigir os desequilíbrios que se formavam ao se esgotar a primeira fase

industrial, isto é, os desequilíbrios entre a expansão do capital e a oferta de mão de obra disponível. A elevação do salário real criara as boas condições de rentabilidade aos processos tecnológicos mais avançados, de modo que as técnicas produtivas intensivas em capital aumentavam o grau de mecanização e a densidade de capital fixo por trabalhador, ou seja, o avanço técnico se orientava no sentido de viabilizar novas combinações e invenções de fatores de produção, prevalecendo a economia do fator mão de obra.

Tal fenômeno, para Furtado (1965, p. 171), evidencia “[...] a íntima interdependência existente entre a evolução da tecnologia nos países industrializados e as condições históricas de seu desenvolvimento econômico”. Um processo, argumenta o autor, que influenciou de maneira significativa nas condições específicas de algumas nações, sobretudo a Inglaterra e os Estados Unidos. Sendo assim, seria um equívoco derivar um modelo abstrato, nos moldes neoclássicos, dessas economias em seu estágio atual e atribuir-lhe um valor universal, pois, a “dualidade óbvia” existente “entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, exige uma formulação desse problema em termos distintos”.

O quadro histórico ilustrado por Furtado nos mostra que o advento e formação de um núcleo industrial na Europa, capitaneado pela Inglaterra após a sua Revolução Industrial, significou uma mudança qualitativa na economia mundial, condicionando o desenvolvimento econômico de quase todas as regiões do planeta. O impulso dinâmico propagado por este fenômeno levou a economia europeia a deslocar-se para além de suas fronteiras, estabelecendo uma nova relação econômica nas diferentes regiões do mundo. A partir deste evento, Furtado distingue três processos⁸² de transformação social e econômica que passaram a configurar o desenvolvimento das economias:

- a) o *primeiro*, marca a linha de desenvolvimento dentro da própria Europa, demarcado pela ampliação e complexificação do núcleo industrial;
- b) o *segundo*, indica uma linha de deslocamento das fronteiras europeias para terras ainda não densamente ocupadas que detinham características similares à da Europa, ou seja, um processo que se expande para regiões de clima temperado e de baixa densidade demográfica; e
- c) o *terceiro*, assinala a linha de expansão da economia industrial europeia para regiões de antiga colonização, onde havia um sistema de organização econômica de base artesanal.

⁸² Alguns principais livros e textos de Furtado que contemplam de forma criteriosa cada um dos processos de expansão e configuração do desenvolvimento econômico mundial, a partir da Primeira Revolução Tecnológica são: Furtado (1998, 1965, 1971, 1989).

Em outras palavras, ocorre a ampliação comercial europeia que viria a moldar o sistema de divisão internacional do trabalho.

A *primeira linha* do processo de deslocamento da expansão industrial, que se realiza dentro da Europa, promove o desmantelamento das atividades artesanais pré-capitalista, com conseqüente absorção dos fatores de produção em níveis cada vez mais altos de produtividade. Conforme já destacado, esse processo se dividiu em duas fases, na qual a tecnologia cumpriria papéis diferentes de acordo com as condições estruturais disponíveis:

- a) a primeira, agindo no sentido de aumentar a produtividade do capital;
- b) e a segunda, no sentido de aumentar a produtividade do trabalho.

Na primeira, “a liberação da mão-de-obra era mais rápida que a absorção, o que tornava a oferta dêsse fator totalmente elástica”. Na segunda, “a oferta da mão-de-obra, resultante da desarticulação da economia pré-capitalista, tende a esgotar-se, o que exige uma reorientação da tecnologia” (Furtado, 1965, p. 172). Assim, caberia a tecnologia funcionar de modo a manter a flexibilidade do sistema econômico, para que os fatores de produção se combinassem em proporções alinhadas com a sua oferta de bens de capital que, por sua vez, refletia o padrão de distribuição da renda que se cristaliza no período anterior.⁸³

Constituído o modo de produção capitalista no centro industrial europeu, o sistema econômico se amplia para regiões recentemente ocupadas, determinando a *segunda linha* de expansão. Este deslocamento se direcionava às economias com características físicas análogas às europeias e que apresentavam condições favoráveis, de modo a replicar seu modelo de desenvolvimento. Aqui se destacam as economias australiana, canadense e estadunidense que eram prolongamentos da economia europeia. Essas iam sendo ocupadas por populações que emigraram e levavam técnicas e seus hábitos de consumo da Europa para a colônia, e à medida que encontravam recursos disponíveis, logo alcançaram níveis de produtividade e renda mais

⁸³ Mais tarde, Furtado relaciona a primeira linha de expansão do capitalismo industrial com o plano político e a formação dos Estados Nacionais. Em seu artigo *Entre inconformismo e reformismo* (1989) menciona que: as transformações econômicas e sociais foram seguidas de realizações no plano político que se deram no sentido de recortar o território em mercados protegidos, reivindicando às burguesias regionais o direito de acesso exclusivo aos respectivos mercados nacionais. Deste modo, cada nação procurou dotar-se de um Estado soberano que assumiria as responsabilidades crescentes enquanto instrumento regulador dos subsistemas econômicos nacionais. O nacionalismo que caracteriza a Europa no século XIX se conecta à ascensão das burguesias no controle das atividades produtivas e ao esforço de divisão dos mercados entre grupos hegemônicos. O centro do sistema capitalista situa-se primeiramente na Europa como projeção imediata do núcleo industrial inicial e foi resultante da interação de fatores econômicos e políticos ligados à história europeia. Surgem os sistemas nacionais de poder que tutela e delimitam no espaço os subsistemas econômicos, dando estímulo às economias de complementaridade externas. Por sua vez, a concorrência destes subsistemas nacionais aumentou expressivamente a capacidade de expansão do centro em direção a outras áreas, produzindo o fenômeno imperialista que caracterizou a segunda metade do século XIX e que conduziu aos dois conflitos mundiais da primeira metade do século XX.

elevados⁸⁴. Não é à toa que nessas colônias, conceituadas por Furtado como colônias de povoamento, as populações tivessem alcançado desde o início níveis de vida mais elevados do que os países europeus, neste mesmo estágio.

A *terceira linha* de expansão industrial europeia destinou-se às regiões de antiga colonização, algumas densamente povoadas, contando com sistemas econômicos seculares e estabelecidos, constituídos por tipos variados, mas, no geral, de natureza pré-capitalista. A interação das economias capitalistas no núcleo industrial com as regiões colonizadas não se deu de maneira uniforme:

- a) em algumas limitou-se a abertura de comércio;
- b) em outras o interesse se voltou a fomentar a produção de matérias primas, necessárias à produção industrial europeia.⁸⁵

O efeito do contato da expansão capitalista sobre as “estruturas arcaicas” variou entre as regiões ocupadas, dependendo do contexto, das circunstâncias locais, do tipo e intensidade da penetração capitalista. Portanto, se evidencia aqui, neste terceiro processo de transformação, uma forte distinção em relação às demais que é dada pela peculiaridade do impacto capitalista industrial sobre as economias coloniais que resultou, quase sempre, na:

[...] criação de *estruturas híbridas*, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de *economia dualista* constitui, especificamente, o *fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo*. O *subdesenvolvimento* é, portanto, *um processo histórico autônomo*, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas, necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. (Furtado, 1965, p. 173-174, grifos nossos).

Sintetiza-se, então, a *estrutura econômico-social dualista* de Furtado que emerge da interação entre o núcleo capitalista em contato com a economia pré-capitalista, pois, mesmo que essa relação, em um primeiro momento, se aproxima dos moldes da primeira fase de desenvolvimento das economias industriais (quando o sistema artesanal ia sendo desarticulado

⁸⁴ Este processo teve um caráter basicamente de ampliação do centro industrial, pois, como enfatiza Furtado (1989, p. 19), “cresceu a produtividade tanto de mão-de-obra quanto do capital, ao mesmo tempo em que se criavam condições mais favoráveis no plano institucional”. Um comportamento que produziu as condições de mobilidade social adequadas ao estímulo da iniciativa individual e às inovações institucionais.

⁸⁵ Furtado ressalta em sua elaboração que a situação de subdesenvolvimento a nível tão baixo não constitui o caso mais geral. Em muitos países, a depressão prolongada do setor exportador levou a tensões estruturais que abriram caminhos à industrialização substitutiva de importações. Este é um caso particular de desenvolvimento não equilibrado, em que os desequilíbrios entre a composição da procura e a estrutura da oferta ocasionam a concentração dos investimentos em determinados setores e a modificação simultânea na composição das importações. Nesse caso, a complementaridade se faz: em parte pela modificação nos preços relativos e na distribuição de renda e, em parte, por intermédio do comércio externo, o que se permite caracterizar o caso a uma forma de “desenvolvimento não-equilibrado”.

e absorvido), a renda originada e produzida pelo novo setor produtivo que se insere à economia pré-existente não pertence a essa última. Ou seja, a massa de lucros gerada não se integra plenamente ao sistema econômico local, visto que a empresa capitalista absorve apenas uma pequena parte da mão de obra disponível e os salários pagos a essa mão de obra não são determinados pelo nível de produtividade da empresa, mas sim pelo dado nível de vida da região. Para que houvesse uma transformação estrutural (aumento de lucros e salários) seria necessário que o montante do valor pago ao fator trabalho alcançasse importância relativa no aumento da produtividade. E isso não ocorre nas economias de colonização antiga porque nelas existem uma mão de obra altamente elástica, combinada com a inexistência de uma classe empresarial dinâmica.

Conforme o autor, a inexistência de uma classe empresarial trata-se de um fator crucial, pois, o dinamismo da economia capitalista depende do desempenho desta classe que cabe utilizar de forma reprodutiva a renda acumulada em lucros, ou seja, a forma como se utiliza a poupança gerada para reinvestir no setor produtivo. Porém, sendo o capital de origem estrangeira, não se vinculando à região onde se localiza a empresa, a decisão de reinvestir a poupança se situaria fora do sistema econômico subdesenvolvido. Uma relação que explica o motivo pelo qual a expansão do comércio internacional europeu não teria propagado na mesma escala o sistema capitalista de produção e a introdução de um núcleo capitalista nas economias subdesenvolvidas. Nestas, a inserção do núcleo capitalista pouco ou raramente agia no sentido de modificar as estruturas preexistentes, pois esse núcleo produtivo era controlado de fora, caracterizando-se, nesse caso, uma espécie de “capitalismo bastardo”, pondera Furtado (1971), onde inexistem os atributos marcantes de tipo puro.

A forma concreta do subdesenvolvimento de Furtado é materializada na experiência econômica brasileira, na qual volta-se a analisar a produção de café para exportação. A produção de café no Brasil surge como um caso especial, trazendo características distintivas em relação ao quadro geral do subdesenvolvimento, pois empregava um grande volume de trabalhadores⁸⁶, sendo controlados em grande parte por capital nacional. Os lucros do setor cafeeiro, nas fases de prosperidade, eram reinvestidos no próprio setor que continuava se expandindo mesmo quando a rentabilidade real era baixa. Assim, ia-se absorvendo a mão de

⁸⁶ A excessiva disponibilidade de mão de obra pode ser explicada pelas fases de auge e declínio dos ciclos econômicos, conforme indica Furtado: na primeira fase da grande expansão cafeeira no Brasil, terceiro quartel do século XIX, a base da mão de obra disponível se fez com a liberação desta pela decadência do ciclo econômico mineiro; a segunda etapa, último quartel do século XIX, o problema da mão de obra foi resolvido com a imigração europeia; e, a terceira etapa, que compreende dos anos 20 aos anos 50 do século XX, se fez com base na absorção do excedente de mão de obra oriundos de Minas Gerais e dos Estados do Nordeste.

obra ao nível de subsistência e financiando a imigração europeia que, por sua vez, gerava a expansão do setor monetário na economia, dando origem à ampliação do mercado interno com o aumento do fluxo monetário, muito embora, a diversificação da demanda com elevação da renda fosse em partes voltada para a importação.

As flutuações cíclicas dos preços de exportação ocasionam crises periódicas no setor exportador, o que limitava a capacidade de importar. Com as conseqüentes pressões sobre o balanço de pagamentos, que eram atenuadas por desvalorizações cambiais, abria-se a perspectiva para a industrialização. Deste modo, o duplo movimento, estabilidade da renda monetária e a restrição na capacidade de importar, deu lugar à industrialização por substituição de importações. Assim, enquanto ocorre uma elevação de rentabilidade do setor industrial cai a do setor exportador. Como o capital da atividade de exportação era em boa parte de propriedade nacional, criava-se a possibilidade de direcionar os lucros acumulados para indústria de mercado interno. O que surge de novo nesta relação de produção, em relação a penetração de um núcleo capitalista numa economia pré-capitalista, é uma *estrutura subdesenvolvida de grau complexo*, onde coexistem três setores dentro de uma mesma economia, conforme definiu Furtado (1965 p. 181):

[...] no primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo, estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral.

Este núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado, produz parte dos bens de consumo que alimentam o seu próprio crescimento.

A particularidade deste processo de industrialização impulsionado pela substituição de importações é que a industrialização se torna uma necessidade, em vista da restrição externa, por parte da *economia subdesenvolvida complexa*, para demandar manufaturas e os bens necessários ao seu mercado interno. Diferentemente do desenvolvimento clássico do centro capitalista, em que a industrialização e seu dinamismo se davam pelo lado da oferta, o elemento dinâmico na economia periférica se realiza pelo lado da demanda a partir do momento em que essa não poderia mais ser satisfeita pela oferta externa. Aqui se aponta o entrave, pois, por mais que a *economia subdesenvolvida complexa* ganhe maior autonomia para crescer, multiplicando o seu impulso externo e formando o seu mercado interno, a industrialização por substituição de importações não garante que o setor industrial passe a ser o setor dinâmico pelo fato de que

depende da demanda formada por indução externa e não das inovações introduzidas no processo produtivo.

Pelo fato, do núcleo industrial se voltar à substituição aos produtos importados, adota-se uma dinâmica de criar produtos similares aos importados, adotando métodos e tecnologias que possibilitem concorrer com os produtos estrangeiros. Ou seja, busca-se reproduzir a estrutura de preços e custos dos países desenvolvidos, sem mudar a estrutura econômica pela absorção do setor de subsistência. Caracteriza-se, portanto, um quadro de heterogeneidade tecnológica que “reflete o desajustamento entre a disponibilidade de fatores e a tecnologia que está sendo absorvida, razão pela qual se torna impossível alcançar concomitantemente a utilização plena do capital e da mão-de-obra” (Furtado, (1965, p. 188). Em outras palavras, a dependência tecnológica em relação a formação de capital conduz a adoção de uma tecnologia incompatível com a disponibilidade de fatores e, além do mais, implica no desequilíbrio do balanço de pagamentos, aumentando o coeficiente de importações ao passo que avança a industrialização.

Este comportamento deve-se, conforme explica Furtado (1965, p. 197), ao alto grau de dependência das economias subdesenvolvidas do processo de formação de capital, com respeito ao intercâmbio externo, não se restringindo somente a dependência no que se refere à “formação de poupança”, mas principalmente no que diz respeito à “transformação dessa poupança em inversão real”. O autor frisa que nos primeiros estágios do desenvolvimento a dependência manifestava-se mais acentuada na formação da poupança e, relativamente pouco pela transformação da poupança em investimento real (ao menos nas economias que se expandiram por meio do deslocamento de uma fronteira agrícola, como o caso do café no Brasil). Porém, nos estágios intermediários e superiores⁸⁷ se expressa na transformação da poupança em investimento real, via importação de bens intermediários e de capital. Deste modo, o aumento do investimento acaba elevando o coeficiente de importação e todo o esforço de uma política de desenvolvimento que vise acelerar o ritmo de crescimento. Pois, todo o movimento que busque aumentar a intensidade do crescimento resultará em pressões externas sobre o balanço de pagamentos e pressões inflacionárias. Estas tensões refletiam os desajustamentos estruturais que acompanhavam o crescimento dos países subdesenvolvidos.

⁸⁷ Nas fases intermediárias do subdesenvolvimento, a dependência se torna maior em razão da necessidade de transformação da poupança em investimento real. Isso ocorre, pois, numa fase superior do subdesenvolvimento a expansão da capacidade produtiva não se dá simplesmente pela incorporação de novas terras e a extensão de plantações, mas pela necessidade de incorporação de novas técnicas ao setor produtivo. Ao crescer a importância relativa das indústrias e serviços básicos de que necessitam, cresce também a densidade de equipamentos mecânicos no processo de formação de capital.

É possível assimilar com mais clareza o caráter do subdesenvolvimento, a partir da forma esquemática apreendida pelo autor:

Para uma apresentação esquemática do subdesenvolvimento, denominaremos de setor *avançado* aquele em que já penetrou a forma capitalista de produção, podendo o seu mercado ser externo ou interno. Ao remanescente chamaremos de setor *atrasado*. O grau de *subdesenvolvimento* está dado pela importância relativa do setor atrasado, e a primeira condição para que haja desenvolvimento é que aumente a participação do setor avançado no produto global. Esse aumento depende da intensidade relativa da acumulação no setor avançado, da orientação do progresso tecnológico e do aumento da população em idade de trabalhar no conjunto da economia. Constantes os demais fatores, uma taxa dada de acumulação pode ser suficiente para que cresça o produto *per capita*, mas insuficiente para aumentar a importância relativa do setor avançado. Com efeito: se o setor avançado cresce sem absorver novos contingentes de mão de obra, e todo o aumento de poupança é absorvido pelo setor atrasado, ao nível de produtividade neste prevalecente, o incremento de produtividade no setor avançado não implica necessariamente aumento de sua participação no produto global. Apesar da elevação do nível tecnológico, não teria sido alterado, neste caso, o grau de subdesenvolvimento. Destarte nos sistemas dualistas, as condições mínimas para que ocorra desenvolvimento são: *a*) crescimento mais que proporcional do setor avançado e *b*) estabilidade ou aumento da produção da mão-de-obra empregada no setor avançado (Furtado, 1971, p. 192-193).

Isso quer dizer que em uma economia subdesenvolvida, onde exista subemprego estrutural de fatores, é teoricamente possível aumentar o valor do produto global, sem que os preços relativos sejam alterados, mediante simples modificação na distribuição da renda. Essas economias ao adotarem precocemente uma tecnologia poupadora de mão de obra, vinda do exterior, induzem as suas próprias estruturas a perpetuar a heterogeneidade tecnológica, refletindo na esfera social sob a massa de população subempregada. Na fase de industrialização por substituição de importações, na medida em que se avança da indústria leve para a indústria pesada, eleva-se o coeficiente de capital, ao passo que a absorção de mão de obra no setor de expansão passa a ser mínima. Assim, o aumento da produtividade não se expressa em maiores modificações na estrutura ocupacional. Os efeitos que daí surgem se refletem numa diversificação da demanda para os grupos de altas rendas. Furtado (1971) adverte que, para que o setor industrial possa desempenhar de forma autônoma o papel de elemento propulsor e dinâmico do desenvolvimento, deverá estar estruturado de maneira tal que a utilização de sua capacidade produtiva tivesse como contrapartida a realização de um nível adequado de investimentos no conjunto de toda a economia. Isto é, deveria permitir um balanceamento entre os diversos setores da economia, seja potencializando os efeitos de encadeamentos positivos, seja impedindo empecilhos ao aproveitamento de efeitos cumulativos positivos para a transformação da estrutura produtiva.

Os países periféricos ou subdesenvolvidos, como no caso do Brasil, ao especializarem sua produção no comércio internacional, transformavam-se em importadores de novos bens de consumo, resultantes do progresso técnico nos países cêntricos. O aumento da produtividade média no país periférico, no geral, não reproduzia aumentos significativos na taxa de salários, mas reflete positivamente na elevação e qualidade do padrão de vida de uma minoria da classe proprietária e dos grupos urbanos profissionais e burocráticos. Abreviadamente, nas palavras de Furtado (1971, p. 227), o desenvolvimento passou a “confundir-se com importação de certos padrões culturais”, devido a formação de um pequeno grupo social detentores de altas rendas, com padrões de consumo similares e imitativos aos países detentores de elevado nível tecnológico e alta produtividade. O aumento da produtividade, decorrente do setor exportador ou do setor substitutivo de importações, acarretou, por sua vez, a elevação do consumo imitativo do exterior por parte da minoria integrada ao setor avançado, e essa dinâmica definiu-se como fator determinante da forma de desenvolvimento nas condições de dependência. Nestes termos, o conceito de *desenvolvimento periférico* passa a ser, portanto, “a diversificação (e ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de mais alta produtividade” (Furtado, 1971, p. 228). Processo esse, que não teve a mesma repercussão nas condições de vida da maioria da população.

Em tal forma de desenvolvimento, por se fazer restrita a um pequeno conjunto da população - os detentores de rendas mais altas -, a própria difusão do progresso técnico importado do exterior, bem como, os seus efeitos sobre a produtividade, se faz prejudicada, acarretando a retenção do próprio processo de desenvolvimento. Uma característica atrelada à dimensão cultural do dualismo – ou heterogeneidade estrutural⁸⁸ – que se faz no quadro de dependência das nações periféricas, as quais tendem imitar os padrões de consumo das nações altamente industrializadas, mesmo não

⁸⁸ O conceito de *heterogeneidade estrutural* é muito bem sintetizado por Rodríguez (2009), partindo da conceituação do fenômeno elaborada por Aníbal Pinto. Nesta ideia está explícita a concepção de que a heterogeneidade estrutural surge nos estilos de desenvolvimento que se supõem diferenciações de produtividade que acabam repercutindo sobre a distribuição da renda e os padrões de demanda. Caracteriza-se pela coexistência de uma mão de obra ocupada em níveis de produtividade elevada (isto é, não muito distante dos centros industriais) e “normal” (níveis permitidos pelas técnicas disponíveis) com uma mão de obra de produtividade bastante reduzida, constituindo um dos elementos definidores da “condição periférica”. Ou seja, a heterogeneidade estrutural está ligada às diferenças de produtividade do trabalho. Na estrutura produtiva latino-americana são identificados três níveis de produtividade, correspondente: ao *setor primitivo*, no qual tanto a produtividade quanto os ganhos são bastante reduzidos; o do *setor intermediário*, em que os níveis de produtividade e ganhos se aproximam do país ou economia a que se refere; e o *setor moderno*, contando com altos níveis de produtividade e ganhos semelhantes à média predominante nas economias desenvolvidas. A heterogeneidade estrutural pode se referir à estrutura produtiva ou a estrutura ocupacional. A estrutura produtiva se diz heterogênea quando nela coexistem setores, ramos ou atividades em que a produtividade é alta ou normal, com outros em que a produtividade é ínfima, em muitos casos inferior a primeira. A essa estrutura corresponderá uma determinada estrutura ocupacional, ou seja, uma se comporta como o espelho da outra.

tendo desenvolvido de forma suficiente a sua estrutura produtiva. Como diria Furtado, o “dualismo” que se forma no plano cultural (padrões de consumo em constante mutação e importados *versus* padrões de consumo tradicionais) tenderá a estender-se na estrutura do sistema produtivo. Nesse ponto Furtado é enfático, sustenta que a natureza assimétrica que se fez no quadro do sistema econômico internacional, a partir da revolução industrial, controla o progresso tecnológico e impõe os padrões de consumo, da parte de um ou mais subsistemas, passando a condicionar a estruturação do aparelho produtivo dos demais subsistemas que, por sua vez, se tornam “dependentes”. Por isso, não há como entender o fenômeno do dualismo estrutural sem levar em conta a influência externa a que está sujeita a economia dependente. Isso ocorre porque “na economia dependente existirá sob a forma de um ‘enclave social’, um grupo culturalmente integrado no subsistema dominante.” O “dualismo” tem, portanto, desde o início uma dimensão cultural e que se apresenta, pelo viés econômico, como uma descontinuidade na “superfície” da demanda. No bojo, é a industrialização “substitutiva de importações” que a transfere para a estrutura do sistema produtivo (Furtado, 1971, p. 229-230).

Nesses termos, sob o enfoque de Furtado, a inserção dos países subdesenvolvidos no sistema do comércio internacional levou ao desdobramento de um modelo de economia em que o progresso tecnológico contribuiu mais para modernizar hábitos de consumo das classes de mais altas rendas do que transformar os processos produtivos em condições de impulsionar o progresso técnico, diversificando e inovando a produção de estímulo à demanda interna e externa. A dinâmica produtiva industrial assumida pelas nações periféricas tendem a emular padrões de consumo destinados a suprir uma sofisticada estrutura de demanda. Uma forma de produção que acabaria provocando a concentração de recursos na produção de bens que somente uma camada minoritária e privilegiada da população teria acesso. A complexidade que daí surge é que para a produção desses bens, se exigiria cada vez mais tecnologias intensivas em capital – progredindo de acordo com a evolução tecnológica e produtiva dos países cênicos –, menos absorvedoras de mão de obra e mais exigentes em importações de bens de capital-intensivos. Ou seja, a industrialização periférica que já nascia, vinculada a um moderno padrão de demanda, “caracterizava-se por impor-se, subitamente sobre uma estrutura produtiva pouco diversificada e com escassa integração vertical e horizontal”, com isso, implicando a “necessidade de radical transformação na estrutura produtiva através de maciços investimentos intensivos na importação de equipamentos e matérias-primas” (Bielschowsky, 1988, p. 168). Por conseguinte, a industrialização substitutiva de importações, desencadeada na América Latina, sobretudo, no Brasil, acabou fatalmente prejudicada pela baixa capacidade de poupança

e pela insuficiência da capacidade para importar. Um problema que, primeiramente, resultava da lenta demanda internacional por bens de exportação da periferia⁸⁹ e, posteriormente, da deterioração dos termos de troca⁹⁰ que afetava também a capacidade de importar.

A inadequação das estruturas produtivas periféricas latino-americanas, na visão de Furtado, produziu um padrão de crescimento que implicou uma série de desequilíbrios, tendo o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a inflação um dos problemas crônicos que acompanharam o *desenvolvimento periférico*. Outro desequilíbrio relevante enfatizado pelo autor se refere a tendência de investimento que, por sua vez, gerava capacidade ociosa em determinados setores e, em outros, a insuficiência da capacidade produtiva. Um problema decorrente do risco ao investimento em setores ainda não consolidados no mercado interno. Nesse aspecto é elementar ponderarmos o caráter pioneiro por parte dos empreendimentos substitutivos que, pela incerteza do retorno lucrativo em novas modalidades produtivas, optavam por concentrar os investimentos em setores já consolidados, relegando os setores da fronteira de substituição à atuação das empresas internacionais. Detentora do poder financeiro e tecnológico e com a posição consolidada no mercado, a empresa internacional que se insere na economia subdesenvolvida – com vistas a contornar a capacidade restrita desta – encontra condições oportunas e convenientes de concorrência.

Mais tarde, depois de vivenciar a experiência política através de sua passagem pela Sudene (1959) e, enquanto ministro da Ministro do Planejamento (1962), no breve governo de

⁸⁹ Observa-se que na Primeira Grande Guerra o comércio de produtos primários crescia com uma intensidade tal que sobrepunha a renda nacional dos países industrializados, resultando em volumosas transferências de capitais para as regiões subdesenvolvidas que possuíam matérias primas em condições de exploração favoráveis. A alta demanda por produtos primários somada ao fluxo de capitais em favor dos países subdesenvolvidos propiciavam a esses a irradiação do progresso tecnológico e sua integração com o comércio internacional. A partir de certa fase do desenvolvimento industrial, a demanda por produtos primários tende a decair em termos relativos. Por um lado, impactou os efeitos das modificações do perfil de uma demanda em permanente diversificação; por outro lado, o próprio progresso tecnológico exercia uma influência direta. Produtos surgidos no bojo da própria indústria cêntrica foram substituindo progressivamente as matérias primas, reduzindo-as fortemente a participação destas no valor do produto final. Sobrepondo a esse movimento, o progresso tecnológico ainda tenderia a reduzir, em muitos casos, a vantagem relativa de certas matérias primas, possibilitando o uso de recursos naturais antes considerados como inferiores (Furtado, 1971).

⁹⁰ O processo de substituição de importações deu origem a uma transferência persistente de recursos dos países subdesenvolvidos para os industrializados. Furtado menciona a experiência latino-americana que no período compreendido entre 1950 e 1965 a capacidade de importação (derivada das exportações) dos países latino-americanos cresceu com uma taxa anual de 2,9 por cento, taxa praticamente idêntica à do aumento da população. Para obter essa expansão da capacidade de importação, foi necessário aumentar o quantum das exportações a uma taxa de 4,6 por cento anuais. A diferença de 2,9 para 4,6 por cento anual, ou seja, 1,7, corresponde à deterioração dos termos de intercâmbio. Dada a natureza das forças que conformam a economia internacional, parece evidente que uma maior elevação da capacidade para importar, no quadro do intercâmbio tradicional, somente teria sido obtida mediante deterioração ainda maior dos termos de intercâmbio (Furtado, 1971, p. 298).

João Goulart, Furtado iria aprofundar suas análises sobre as relações entre crescimento e distribuição de renda. A referência central sobre o assunto está em sua obra *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, na qual constata que a interação entre a estrutura da demanda e oferta nos países periféricos latino-americanos constitui um padrão bastante peculiar do comportamento econômico que ruma à estagnação. Na sua elaboração *Dialética do Desenvolvimento*, que antecedeu *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Furtado já deixa em evidência que as transformações desencadeadas na estrutura produtiva nos anos que antecederam ao Golpe Civil Militar de 1964 não haviam produzido alterações na estrutura social, pelo contrário, haviam criado graves obstáculos institucionais ao desenvolvimento econômico. Dentre os principais obstáculos assinalados por Furtado, estavam a persistência de formas anacrônicas de distribuição da renda que se traduziam no baixo vigor na demanda final para consumo ou investimento.

Nas suas elaborações dos anos seguintes, de maneira incansável, Furtado continuou denunciando a complexa estrutura econômico-social e a relação entre a concentração de renda e crescimento econômico dos países latino-americanos. A questão da reforma agrária passou a ter mais peso nas suas análises. O padrão de crescimento e desenvolvimento assumidos representou a manutenção do desemprego, dos baixos salários, da concentração da renda e o problema das desigualdades regionais. Comportamentos estes que acabavam por fortalecer a condição de subdesenvolvimento que se retroalimentam pela sua própria natureza de ser. A superação de tal condição somente seria possível, na argumentação de Furtado, a partir de amplas e profundas reformas estruturais⁹¹ indispensáveis para a reorientação do estilo de desenvolvimento por parte das forças produtivas, entre essas as reformas tributária e agrária. Mudanças que deveriam ocorrer dentro do sistema econômico nacional, tendo como base o crescimento e desenvolvimento industrial, que na sua expansão necessitaria de proteção, planificação e incentivos do Estado. Igualmente relevante, a necessidade de geração de políticas econômicas de estímulo às mudanças de hábitos de consumo e mudanças na forma de distribuição de riquezas como meio de criar, aquecer e expandir o mercado interno. A superação da arcaica ocupação fundiária e a redução das desigualdades regionais alcançaram uma relevância entre as problemáticas a serem vencidas. O que demonstra o quanto sua atuação nos debates sobre a questão do Nordeste brasileiro, nas décadas de 1950-1960, influenciou o conjunto da trajetória intelectual de Furtado.

⁹¹ O esquema das reformas apontadas por Furtado foi sistematizado no Plano Trienal de Desenvolvimento, o qual pressupunha as Reformas de Base de caráter redistributivo e progressivo para viabilizar e dar sustentação ao processo de desenvolvimento econômico.

3 AS PROPOSIÇÕES DESENVOLVIMENTISTAS DE LOUIS-JOSEPH LEBRET E CELSO FURTADO PARA O NORDESTE BRASILEIRO

Um dos aspectos comuns entre as perspectivas de Louis-Joseph Le Bret e Celso Furtado, no que diz respeito aos debates sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, está relacionado com as disparidades regionais, tanto no âmbito internacional, quanto no âmbito interno aos países. Com relação ao Brasil, tais debates estão diretamente ligados ao despertar do Estado e da sociedade para as questões específicas da região Nordeste. Despertar esse que acompanhou o próprio debate sobre a superação do subdesenvolvimento e a constituição do pensamento desenvolvimentista. Foi nesta conjuntura que Le Bret e Furtado se debruçaram sobre a análise das causas do subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro em um momento em que a problemática nordestina passava por uma verdadeira transição de paradigma, a partir da afirmação do desenvolvimentismo como corrente hegemônica do pensamento econômico brasileiro. Conceitos como centro-periferia, deterioração dos termos de troca, círculo vicioso da pobreza, desequilíbrios estruturais, planejamento, heterogeneidade estrutural, polos de crescimento, entre outros, passavam a fazer parte do cotidiano das análises econômicas, qualificando as discussões sobre as disparidades regionais brasileiras, sobretudo, em relação ao Nordeste.

O Nordeste brasileiro como qualquer outra região possui características socioeconômicas que lhe são próprias. Ao realizarmos uma breve análise sobre a sua formação econômico-social e histórica, notamos que o Nordeste foi a primeira região brasileira a ser incorporada na dinâmica do mercantilismo português. Após um período inicial marcado pela exploração predatória do pau-brasil (1500-1530), o governo português passou a impor às novas terras conquistadas um “sentido” de complementação econômica com a formação do complexo açucareiro ao longo da costa litorânea, principalmente, no litoral nordestino, em Pernambuco e na Baía de Todos os Santos¹. Foi o plantio da cana-de-açúcar que moldou o tripé colonial brasileiro:

- a) a grande propriedade rural (latifúndio);
- b) a monocultura;
- c) a escravidão.

¹ Outra região onde o cultivo da cana-de-açúcar resultou vantajoso foi a Capitania de São Vicente (atual Estado de São Paulo).

Em paralelo ao complexo açucareiro, no Sertão nordestino, se desenvolveu uma importante atividade pecuária que tinha como função abastecer a região litorânea, tanto para alimentação, quanto para os transportes com o uso do boi como instrumento de carga. A decadência do complexo açucareiro, a partir do século XVII, determinada entre outros fatores pela guerra e a expulsão dos holandeses, bem como, a concorrência do açúcar das Antilhas, representou a perda da hegemonia econômica do Nordeste no Brasil Colonial. A região Sudeste, principalmente a partir da Mineração, no século XVIII, passou a ser o centro político e econômico da colônia - fato simbólico desta transformação geográfica foi a mudança da capital da colônia de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763 (Ferlini, 1994; Freyre, 1973; Furtado, 1998; Prado Júnior, 1971a). No entanto, a perda da hegemonia econômica do Nordeste não significou a falência do complexo açucareiro, esse modelo de economia manteve um certo vigor até fins do Século XIX.

Durante o período colonial e o processo de Independência do Brasil, o Nordeste também foi palco de inúmeros conflitos sociais, o que a caracterizou como uma região marcada pela instabilidade social e política². Tal instabilidade foi agravada pela ausência de um projeto econômico mais conciso para a região. Um aspecto que se mostrou não apenas com a perda da hegemonia econômica pelo complexo açucareiro no Brasil Colonial, mas também ao longo de todo o Período Imperial. A historiadora Eve E. Buckley (2021, p. 24) resume da seguinte forma a problemática da região:

O Nordeste foi a região mais rica do Brasil colonial ao longo dos séculos de produção escravista de cana-de-açúcar. Seu domínio global nessa indústria de exportação foi se enfraquecendo em fins do século XIX, mas a estrutura social de famílias latifundiárias comandando a vida política como suposta protetora de uma classe de agricultores sem-terra e arrendatários persistiu. Os sertanejos mais pobres do século XX, descendentes de indígenas nativos, escravos fugidos e outros que buscavam autonomia no implacável sertão nordestino, viviam à margem em uma região economicamente decadente. Muitas elites nacionais e regionais os viam como racial e culturalmente incompatíveis com a modernização. Os exploradores e industriais do sul do Brasil, cujos interesses impulsionavam as políticas nacionais, ignoravam em grande parte os problemas do Nordeste. Quando a escravidão foi finalmente abolida no final da década de 1880, os cafeicultores do sul obtiveram ajuda estatal para acolher imigrantes italianos e alemães em vez de contratar seus compatriotas nordestinos de herança duvidosa.

² Entre as revoltas coloniais ocorridas no Nordeste podemos destacar: a Revolta dos Palmares (1597-1694), na região do atual Estado de Alagoas; a Revolta dos Beckman (1684), no Maranhão; a Guerra dos Mascates (1710), no Recife; a Revolução Pernambucana de 1817 e a Guerra da Independência na Bahia (1822-1823). Somam-se a essas revoltas a Confederação do Equador (1824), durante o Primeiro Reinado, a Revolta dos Malês (1835) e a Sabinada (1837-1838), na Bahia, e a Balaiada (1838-1841), no Maranhão, estas no Período Regencial, bem como, a Rebelião Praieira (1848), em Pernambuco (Prado Júnior, 1971b).

A situação do Nordeste ainda será abalada por duas crises ocorridas no final do século XIX:

- a) a Grande Seca de 1877-1879;
- b) a Guerra de Canudos em 1896-1897.

Tais crises, conforme Buckley (2021, p. 40), tornaram aguda “a consciência nacional da crescente disparidade entre o Nordeste e o Sul economicamente dinâmico do Brasil”. Em que pese a ocorrência de fortes secas em períodos anteriores³, foi somente a Grande Seca de 1877-1879 que gerou providências do poder central. Uma justificativa para tal fato foi a sua intensidade. Estima-se que cerca de 220 mil pessoas morreram devido às doenças e à fome causadas pela seca. Somente o Estado do Ceará, o mais afetado, perdeu aproximadamente 100 mil habitantes por morte ou emigração ao longo desses três anos. Há também registros de inúmeros saques em lojas ocorridos na capital Fortaleza, realizados por refugiados do sertão. Em resposta ao evento da Grande Seca, o governo Imperial criou, em 1877, uma comissão com o objetivo de prevenir e resolver o problema das secas. A comissão propôs as seguintes medidas:

- c) a criação de três ferrovias;
- d) a construção de trinta açudes;
- e) a instalação de observatórios meteorológicos;
- f) e a abertura de um canal ligando o rio São Francisco ao Jaguaribe.

Destas propostas, a única que foi colocada em prática foi a construção de um açude em Quixadá, no Ceará, iniciada em 1884 e concluída somente em 1906 (Silva, 1978).

Outro episódio que alertou as autoridades nacionais em relação ao Nordeste foi a Guerra de Canudos, ocorrida nos primeiros anos da República. Antônio Conselheiro, um carismático líder religioso que perambulava entre o interior da Bahia e o interior de Sergipe, reuniu seus seguidores em uma área semiabandonada, a Fazenda Velha, próxima aos rios Itapicuru e Vaza-Barris, cerca de 270 quilômetros de distância de Salvador, no norte da Bahia. A ocupação na região Canudos, iniciada em 1893, contava entre cinco e oito mil habitantes em 1895, chegando a uma população aproximada de 26 mil habitantes em 1897, representando a segunda maior cidade do Estado. Aos poucos o Arraial de Belo Monte, como foi denominado o assentamento, despertou como uma ameaça às autoridades, tanto federais, como estaduais. Assim, Canudos passou a ser percebido como um local de oposição aos domínios dos coronéis e, por sua defesa

³ Há registros de ocorrência de fortes secas anteriores à Grande Seca de 1877-1879, onde aparecem as secas dos períodos: 1710-1711, 1722-1727, 1736-1737, 1744-1745, 1777-1778, 1791-1793, 1808-1809, 1824-1825, 1835-1837, 1844-1845 e 1869-1870 (Macedo; Maestri, 2011; Silva, 1978).

de uma Monarquia de cunho religioso, uma afronta aos valores da República. Foram necessárias quatro expedições militares para derrotar os rebeldes sertanejos. A última, utilizou aproximadamente 5 mil homens e 18 canhões, resultando num verdadeiro massacre (Macedo; Maestri, 2011).

A revolta em Canudos, narrada pelo jornalista Euclides da Cunha, no livro “Os Sertões”, reforçou a imagem negativa do Nordeste que vinha sendo produzida nas últimas décadas do século XIX. Após a destruição de Belo Monte, “[...] os sertanejos nordestinos, já vistos por muitas elites como racialmente suspeitos, passaram cada vez mais a ser vistos como obstáculos à modernização racional e progressiva” (Buckley, 2021, p. 47). Guiados pelo paradigma naturalista, autores como Nina Rodrigues e Oliveira Vianna produziram uma imagem de oposição entre a civilização do sul do país, constituída pela dominância do elemento branco, forte, empreendedor, dominador” e a civilização do norte, marcada pela presença majoritária do “mestiço indolente, inerte, subserviente”. Tal diferença era considerada um “perigo constante de dilaceramento da nacionalidade” (Albuquerque Júnior, 2011, p. 70). Essa visão preconceituosa do nordestino, juntamente com a questão da seca, serviu para a construção de uma percepção generalizada de que a região era cultural e climaticamente condenada ao atraso. Uma percepção que fazia com que as ações do governo federal na região se restringissem “a medidas essencialmente assistenciais”, como as adotadas “em socorro às populações atingidas pelas secas de 1891, 1898, 1900 e 1903” (Silva, 1978, p. 92). Medidas que frequentemente não atingiam o conjunto da população vitimada pela seca, mas sim, visavam os interesses dos próprios detentores do poder na região.

O sucesso na obtenção de fundos de desenvolvimento após a Grande Seca mostrou às elites nordestinas o potencial de mobilização de recursos nacionais em resposta à crise periódica, como forma de corrigir desequilíbrios de infraestrutura entre suas regiões e os estados do sul. Contingentes políticos minoritários da região denunciaram o crime ao assistirem às comissões de ajuda tornando-se máquinas de conceder favores à clientela (embora outros nordestinos tenham rebatido que isso era característico de toda a política brasileira) [...]. (Buckley, 2021, p. 50-51).

Isso evidencia que, nos primórdios da Primeira República, o problema da seca passou a ser utilizado como instrumento de barganha e reforço do poder das elites nordestinas, a partir do fortalecimento do coronelismo e das redes de clientela. É nesse sentido que Janice Theodoro da Silva (1978, p. 48) chama a atenção para o fato de que o “problema da seca não poderia ser solucionado porque iria de encontro ao poder das oligarquias locais”. Porém, em meio aos debates propostos pelas oligarquias nordestinas, sobre a ineficiência do governo na realização

das obras públicas, das denúncias da seca e da fome, foi sendo produzida uma “consciência nacional” e, nas palavras de Durval Muniz de Albuquerque Júnior (2011, p. 81), a “invenção do nordeste” como “a parte do Norte sujeita à estiagem e, por essa razão, merecedora de especial atenção do poder público federal”.

Em meio a este processo de “nacionalização do Nordeste”, o presidente Rodrigues Alves, em seu primeiro mandato (1902-1906), criou inúmeros comitês para estudar a implementação de barragens e irrigação na região. Estes comitês, por sua vez, originaram a Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos da Seca que, em 1909, no governo Nilo Peçanha, passou a ser denominada de Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), um órgão dentro do recém-criado Ministério da Viação e Obras Públicas. Entre as funções do novo órgão estavam o estabelecimento de meios de transporte e construção de açudes, a perfuração de poços, a montagem de estações meteorológicas e pluviométricas e a realização de levantamentos geológicos e botânicos (Silva, 1978). Nesse sentido, o IOCS poderia ampliar a eficácia da ação governamental na região. Entretanto, se tornou um instrumento das elites locais, uma vez que, o seu entendimento sobre as crises da seca redundou como resultado apenas de fenômenos climáticos e não de dinâmicas socioeconômicas, institucionalizou no âmbito nacional os interesses das oligarquias nordestinas⁴.

As oligarquias nordestinas encontrariam um grande aliado de sua política de “ajuda contra a seca” no governo Epiácio Pessoa (1919-1922). O presidente, descendente de uma família proeminente da Paraíba, definiu as obras contra a seca no Nordeste como um problema nacional e não como algo meramente regional. Esse entendimento foi demonstrado logo no início do seu governo, no final de 1919, transformando o IOCS em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), e aumentando significativamente seu financiamento. Ao longo de todo o governo Pessoa, 15% da receita federal foi direcionada para as obras contra as secas. Apesar de seu caráter federal e do forte crescimento orçamentário, as ações do IFOCS se limitaram aos períodos mais críticos de seca e tiveram como principal foco a construção de açudes e abertura de estradas. Nesse sentido, não representou uma mudança em relação ao seu antecessor, bem pelo contrário, sua atuação foi marcada pela continuidade da influência das representações políticas do Nordeste na esfera federal. Além do IFOCS, em 1920, no sentido de assegurar verbas permanentes para o Nordeste, o governo Pessoa criou a Caixa Especial de

⁴ Buckley (2021, p. 53-54) chama atenção para o fato de que quando “[...] a IOCS foi criada, o ministro das Obras Públicas era genro do governador cearense Antônio Pinto Nogueira Accioly, que se reuniu várias vezes com o presidente nos meses que antecederam a criação da inspetoria (e conquistou um terceiro mandato como governador do Ceará logo em seguida) ”.

Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste Brasileiro com uma reserva de 2% da Receita Anual da União. A Caixa acabou sendo extinta em 1924, no governo Arthur Bernardes. Porém, a ideia de uma reserva orçamentária para as ações contra a seca seria retomada na Constituição de 1934 (Buckley, 2021; Cohn, 1978; Silva, 1978).

A partir de uma breve análise das políticas para o Nordeste ao longo da Primeira República, é possível afirmar que as elites nordestinas utilizavam a problemática da seca para captar recursos visando o fortalecimento de seus interesses econômicos e políticos. Com esse objetivo, buscaram transformar as secas em um problema nacional, tornando-a um impedimento ao progresso que agrava as disparidades regionais. Tal objetivo, aliado às concepções predominantes no sul do país - do fatalismo climático e do natural atraso cultural do elemento nordestino - escondiam as questões estruturais socioeconômicas que tornavam a população miserável do Nordeste extremamente vulnerável. Assim, as elites nordestinas, a partir da criação do IOCS e do IFOCS, conseguiram fazer com que as políticas adotadas em relação ao Nordeste reproduzem o mesmo formato oligárquico da política que predominava no âmbito nacional, onde, segundo Faoro (2001, p. 533), quem “[...] governa são as situações estaduais, as situações estaduais aptas a empolgar o poder central, as oligarquias, na voz de seus oponentes”.

Foi contra esse Estado Oligárquico que, em 1930, uma ampla coalizão opositora se levantou militarmente depondo o presidente Washington Luís⁵. Octavio Ianni (1971, p. 18-19), em sua obra *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, chama atenção para o fato de que a Revolução de 1930 representou “uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores”. Segundo o autor, “os grupos políticos no poder começaram a modificar os órgãos governamentais e a inovar na esfera da política econômico-financeira”, uma vez que, mesmo tendo de acomodar-se aos poderosos interesses econômicos e políticos ligados à cafeicultura [...] tiveram condições para encaminhar novas diretrizes governamentais”. Tais diretrizes se fizeram sentir no conjunto de medidas adotadas pelo governo Vargas, ao longo do período 1930-1945, no sentido de mudar a estrutura do Estado⁶ (Ianni, 1971; Fonseca, 2014).

⁵ A Revolução de 1930, que conduziu ao governo Getúlio Vargas, não foi propriamente um levante das forças externas ao sistema político brasileiro. Obviamente, eles estiveram presentes, sobretudo, na figura dos tenentes, que se tornaram ao longo da década de 1920 a principal força de contestação ao Estado Oligárquico. Porém, as oligarquias dissidentes do Rio Grande do Sul, representadas no próprio Vargas, de Minas Gerais e do Nordeste tiveram papel decisivo na deposição das elites cafeicultoras de São Paulo.

⁶ As mudanças na estrutura do Estado brasileiro podem ser vistas nas seguintes iniciativas: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930); Conselho Nacional do Café e Instituto do Cacau da Bahia (1931); Ministério da Educação e Saúde Pública (1932); Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool (1933);

As mudanças na estrutura do Estado vinham ao encontro da nova política econômica governamental, que tinha como objetivo “reformular a dependência estrutural que caracterizava o subsistema econômico brasileiro” a partir da criação de condições para a expansão e diversificação da economia brasileira (Ianni, 1971, p. 33). Aos poucos a nova elite técnica, civil e militar, que foi se instalando nas instituições criadas pelo governo Vargas, começou a tomar consciência da problemática da industrialização que, mesmo sendo anterior a década de 1930, foi impulsionada com a abertura heterodoxa propiciada a partir das críticas ao liberalismo e ao livre-cambismo adotados na Primeira República (Bielschowsky, 1988). Essas “[...] novas perspectivas de desenvolvimento econômico e, em especial, industrial, exigiam a formulação e utilização de novos instrumentos de ação, incluindo-se o planejamento e o pensamento técnico-científico” (Ianni, 1971, p. 55). Com esse processo, foi se delineando as bases das políticas desenvolvimentistas.

Com relação ao Nordeste, a imagem do governo sobre a região passa por uma redefinição. Em contraposição a concepção do nordestino como uma raça inferior que colocava em risco a nacionalidade, predominante na Primeira República, o governo Getúlio Vargas passou a propagar uma visão que procurava valorizar os nordestinos como “importantes contribuintes em potencial para a economia nacional” e o Nordeste, enquanto região, como uma zona importante para a “aceleração da produtividade do Brasil” (Buckley, 2021, p. 145). Nesse aspecto, com o auxílio indireto dos escritos dos romancistas da Geração de 1930⁷ e da visão sociológica de Gilberto Freyre⁸, o governo brasileiro construiu uma nova identidade nordestina,

Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral de Viação Nacional e Instituto de Biologia Animal (1934); Conselho Brasileiro de Geografia e Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); Conselho Nacional do Petróleo, Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, Instituto Nacional do Mate e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1938); Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa (1939); Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal e Fábrica Nacional de Motores (1940); Companhia Siderúrgica Nacional e Instituto Nacional do Pinho (1941); Missão Cooke e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI (1942); Coordenação da Mobilização Econômica, Companhia Nacional de Álcalis, Fundação Brasil Central, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Consolidação das Leis do Trabalho, Serviço Social da Indústria, Plano de Obras e Equipamentos e I Congresso Brasileiro de Economia (1943); Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e Serviço de Expansão do Trigo (1944); Conferência de Teresópolis, Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e Decreto-Lei Nº 7.666, que dispõe sobre os atos contrários à ordem moral e econômica (1945).

⁷ A partir dos romancistas da Geração de 1930, as concepções do fatalismo climático e do natural atraso cultural dão lugar a duas novas formas de perceber do Nordeste: como “espaço da saudade”, um “lugar da conservação de uma identidade ameaçada de se perder” com a modernidade; e como “territórios da revolta”, um “espaço conflituoso, atravessado pelas lutas sociais”. A primeira redefinição teve como proponentes Raquel de Queiroz, José Lins do Rego e José Américo de Almeida. Já a segunda foi proposta por Jorge Amado e Graciliano Ramos. (Albuquerque Júnior, 2011).

⁸ Ao longo da Década de 1930, Gilberto Freyre publicou três de suas principais obras, *Casa Grande & Senzala* (1933), *Sobrados e Mocambos* (1936) e *Nordeste* (1937). A partir desta trilogia, Freyre produziu uma visão histórica e sociológica positiva em relação às heranças deixadas pela colonização portuguesa na sociedade brasileira. Valorizou o papel da miscigenação como produtora de uma “democracia racial” e criou uma imagem

centrada na figura do caboclo (mestiço) como “guardião dos valores brasileiros”. Esta nova imagem do nordestino e do Nordeste foi acompanhada por um conjunto de ações governamentais que buscavam imprimir as novas perspectivas de desenvolvimento econômico na região sem romper, porém, com os velhos métodos do Estado oligárquico. Getúlio Vargas necessitava do apoio das novas e das velhas oligarquias nordestinas, sobretudo, para contrabalançar a forte oposição que sofria das elites paulistas, depostas em 1930. Por conseguinte, duas importantes medidas foram tomadas:

- a) em 1933, ainda no Governo Provisório, foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA);
- b) em 1934, a proposta de assegurar verbas permanentes para o Nordeste foi novamente posta em prática, dessa vez no formato de um artigo na Nova Constituição que estabelecia uma reserva de 4% do orçamento da união para ser investido na região, o dobro do que fora reservado no governo Epitácio Pessoa. Essa medida, assim como a própria Constituição, acabou suspensa após o golpe que deu início ao Estado Novo, em 1937 (Cohn, 1978; Silva, 1978).

O Instituto do Açúcar e do Alcool foi criado com o objetivo de estabelecer uma divisão regional do trabalho da atividade açucareira. Até o Século XIX, a produção de açúcar tinha como principal espaço o Nordeste, em especial a zona úmida-litorânea. Porém, nas primeiras décadas do século XX, a produção de açúcar passou a ganhar força também nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Diante disso, o governo Vargas no intuito de regular a concorrência interna, a partir do IAA, promoveu uma política que estabelecia quotas de produção para cada uma das regiões açucareiras do país, garantia preços mínimos, relações entre os fornecedores de cana e as usinas e financiamento de produção. O Instituto do Açúcar e do Alcool foi uma forma de intervenção estatal que protegia a economia açucareira nordestina, principalmente, os interesses da burguesia do açúcar que ao longo de toda a Era Vargas ocupou os cargos de direção do órgão. Ironicamente, como bem lembra Francisco de Oliveira (2008, p. 192), “[...] foi sob a direção nominal de membros da burguesia açucareira do Nordeste que o eixo da produção do açúcar passou do Nordeste para a ‘região’ industrial comandada por São Paulo”. Um deslocamento que refletiu a tendência de rápida acentuação dos desequilíbrios regionais no período 1930-1945.

do Nordeste como o berço da Civilização Brasileira, local onde a partir da cultura da cana-de-açúcar, se desenvolveu uma sociedade patriarcal, liderada por uma aristocracia de hábitos requintados que soube aproveitar as vantagens de uma terra cheia de farturas (Albuquerque Júnior, 2011).

A grande prioridade da política econômica do governo Vargas era a industrialização. A economia do Nordeste, por sua vez, tinha como suas duas atividades básicas:

- a) o açúcar;
- b) o algodão.

Esta última acompanhada regionalmente pela pecuária. Ao longo das quatro primeiras décadas do século XX, ambas as culturas tiveram um aumento de seu produto real. Tal aumento, porém, não dinamizou a economia da região, tampouco, a economia regional considerada globalmente. Nesse mesmo período, a economia nordestina sofreu dois duros golpes. Em 1918, a violenta geada que atingiu o sul do país, levou os produtores a diversificarem a agricultura, passando a plantar também a cana-de-açúcar e o algodão. O segundo golpe veio com a crise de 1929 e as medidas protecionistas adotadas pelo governo brasileiro que resultaram numa significativa transferência de capital entre setores econômicos na região sul, principalmente, do setor cafeeiro para a produção de algodão. Durante a Segunda Grande Guerra, apesar dos setores açucareiro e têxtil nordestinos terem vivenciado um “momentâneo crescimento do produto, acompanhando o sentido geral da economia”, tal crescimento não foi capaz de gerar desenvolvimento na região ou, até mesmo, uma “integração mais estreita no pólo dinâmico da economia nacional” (Cohn, 1978, p. 32). O caráter exportador fazia com que esses setores crescessem somente em períodos em que as oportunidades abertas pelas crises externas eram aproveitadas. Para piorar a situação, o governo brasileiro ainda enfrentou duas grandes secas em 1932 e 1942.

Nas palavras de Neves (2001, p. 108), em 1932, “[...] pela primeira vez a intervenção do Estado brasileiro em períodos de seca no semiárido cearense ocorreu de forma coordenada e centralizada”. Contribuiu muito para isso o fato de Vargas ter nomeado, logo de sua posse como “presidente provisório”, para Ministro da Viação e Obras Públicas, o jurista reformador e romancista da geração de 1930, José Américo de Almeida. Entre as responsabilidades do ministro estava a supervisão do IFOCS. Com o apoio do IFOCS, o governo instituiu “um amplo programa de criação de campos de concentração, em que os retirantes fossem induzidos a entrar e proibidos de sair”. O objetivo era “prevenir a ‘afluência tumultuária’ de retirantes famintos a Fortaleza”. Estes deveriam permanecer no campo, chamados pejorativamente de “currais da seca”, se submetendo ao controle rigoroso das autoridades, enquanto permanecesse o período da seca. Os “currais” não representavam propriamente uma novidade nas políticas de controle dos retirantes por parte do Estado, suas origens remetem à seca de 1915. Porém, os “currais” de 1932 chamaram atenção pelo seu tamanho. O “curral” da cidade de Crato, no Ceará, chegou

a abrigar cerca de 60 mil pessoas⁹. A novidade na política de combate aos efeitos da seca do governo Vargas foi a criação da Comissão de Abastecimento Público, em 17 de outubro de 1932, que tinha como objetivo fiscalizar a organização e a distribuição dos alimentos e conter a ação dos especuladores, visando “controlar os preços dos alimentos consumidos especialmente pelos retirantes”. Com essa medida, o governo provisório passou a usar, conforme pondera Neves (2001, p. 112), “[...] toda a sua autoridade, advinda da situação discricionária daquele momento, para intervir nas relações de mercado e regulamentar as atividades que pudessem alterar a ordem social, gerando a insatisfação popular pelo aumento dos preços”.

Como consequência da seca de 1932, a Constituição de 1934, em seu artigo 177, estabeleceu que, juntamente com a reserva de 4% do orçamento da união, “a defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União”¹⁰. Com o objetivo de regulamentar esse plano, através da Lei nº 175, de 07 de janeiro de 1936, o governo brasileiro criou o chamado Polígono da Seca, definindo, assim, a área de atuação do plano sistemático e permanente da defesa contra os efeitos da seca¹¹.

Em 1942, para além da política dos “currais”, o governo Vargas adotou três grandes medidas:

- a) a política de alistamento dos retirantes como trabalhadores em obras públicas supervisionadas pelos governos estaduais e pelo IFOCS;

⁹ Um importante registro cinematográfico da política de campos de concentração adotada pelo governo Getúlio Vargas em 1932 é o documentário “Currais”, dirigido por David Aguiar e Sabina Colares, lançado em 2021.

¹⁰ “Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial. § 1º - Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, a fim de serem socorridos, nos termos do art. 7º, nº II, as populações atingidas pela calamidade. § 2º - O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados, e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das obras. § 3º - Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva. § 4º - Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada” (Brasil, 1934).

¹¹ “Art. 2º A área dos Estados do Norte, a considerar no plano referido no art. 1º, é limitada pela polygonal, cujos vertices são os seguintes: cidades de Aracaty, Acarahú e Camocim no Ceará; intersecção do meridiano de 44º W. G., com o paralelo de 9º; intersecção do mesmo meridiano, com o paralelo de 11º e cidade de Amargosa, no Estado da Bahia; cidade de Traipú no Estado de Alagoas; cidade de Caruarú, no Estado de Pernambuco; cidade de Campina Grande, no Estado da Parahyba; e cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte. § 1º A lei poderá alterar os limites assim fixados, se novas observações revelarem a manifestação das seccas em outras zonas dos Estados do Norte, com os mesmos característicos já observados na área delimitada neste artigo. § 2º O Governo providenciará para que sejam construídos ou terminados os açudes e estradas estudados, projectados ou iniciados, na data desta lei, embora não incluídos na área delimitada neste artigo” (Brasil, Lei nº175, de 7 de janeiro de 1936). A área do Polígono da Seca foi redefinida em 1951, através da Lei nº 1.348, de 10 de fevereiro de 1951 (Brasil, 1951).

- b) o assentamento das famílias retirantes junto às vazantes das bacias hidrográficas dos açudes públicos;
- c) o incentivo à emigração dos retirantes para a região amazônica, onde encontrariam trabalho nos seringais.

As duas últimas medidas surgiram como consequência da primeira.

O rápido alistamento de um contingente gigantesco de trabalhadores levou o governo a propor ações alternativas que tiveram diferentes graus de priorização. A criação de novos assentamentos não avançou muito devido a oposição de parte das oligarquias nordestina, já a política de migração para a Amazônia assumiu um caráter prioritário no governo brasileiro. A Segunda Grande Guerra produziu um crescimento da demanda internacional pela borracha brasileira e, conseqüentemente, a necessidade de mão de obra para compor o “exército da borracha”. Buscando suprir essa demanda e resolver os problemas dos deslocamentos motivados pela seca, o governo brasileiro criou, em novembro de 1942, o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia, o SEMTA, que passou a atuar, principalmente, no recrutamento dentro dos “currais”.

Conforme Buckley (2021), paralelamente à adoção das medidas de enfrentamento dos efeitos da seca, iniciou-se no interior do governo uma discussão sobre o futuro do IFOCS. O ministro da Agricultura, Apolônio Sales, propôs que o órgão fosse transferido para os seus domínios sob o argumento de que as obras de engenharia que vinha sendo realizadas pelo IFOCS tinha como objetivo a melhoria da agricultura nordestina. A proposta recebeu o apoio do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) órgão responsável por racionalizar a burocracia do Estado brasileiro. Após um longo período de debates, o Ministério da Viação e Obras Públicas conseguiu manter o controle sobre o IFOCS, porém, esse foi renomeado, em 1945, como Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

O novo órgão, porém, não alterou significativamente a política que vinha sendo adotada desde a fundação do IOCS, principalmente no que se refere à construção de açudes. Amélia Cohn (1978, p. 58-59) chama atenção para o aspecto de que:

De fato, segundo dados apresentados pelo próprio DNOCS, de 1906 a 1959 foram construídos 190 açudes públicos, 470 pequenos e médios açudes em cooperação com particulares, e perfurados 5.124 poços. Paralelamente, o referido órgão cumpriu um extenso programa de transporte e comunicação que assumia um duplo significado: o de facilitar a integração demográfica e econômica da região, bem como o socorro aos flagelados. Ficaria, assim, favorecida a tarefa destinada aos açudes, que inicialmente deveriam funcionar como pontos fortificados de resistência à seca em pleno Sertão, fixando a população nessa zona, o que impediria, concomitantemente, a invasão dos núcleos urbanos pelos flagelados, criando problemas maiores de desemprego e tensão social.

Para além da tarefa ao qual foram destinados, os açudes e as obras de irrigação em geral acabaram favorecendo o domínio das oligarquias nordestinas. Por trás dos 470 pequenos e médios açudes “construídos em cooperação com particulares”, se firmava um sistema de reforço do poder coronelístico e do clientelismo. Buckley (2021, p. 163), alertou para o fato de que os “benefícios resultantes da construção de reservatórios pelo IFOCS e (em menor escala) de canais de irrigação acumularam-se desproporcionalmente para grandes proprietários de terra, que viram sua produtividade e o valor de suas terras aumentarem”. A continuidade desses favorecimentos pelo DNOCS será uma das principais críticas que o órgão receberá no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, quando o debate sobre a mudança de paradigma nas políticas para o Nordeste atingirá o seu auge.

Apesar do esforço no sentido de promover mudanças na estrutura do Estado brasileiro, nesse primeiro período em que Vargas esteve no governo, no que diz respeito a política para o Nordeste, para a questão das secas em particular, “as perspectivas racionalizadoras do regime ‘revolucionários’ de 30 articularam-se aos padrões ditos ‘oligárquicos’” (Neves, 2001, p. 114). Nesse sentido, o governo Vargas, que chegou ao poder justamente para eliminar o *status quo* oligárquico da Primeira República, acabou, paradoxalmente, solidificando a ordem social oligárquica existente no Nordeste.

3.1 A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NOS ANOS 1950

O fim do Estado Novo, em outubro de 1945, abriu um período de intensos debates sobre os rumos do Brasil. A fase democrática vivenciada entre 1945 e 1964 foi marcada pelo consenso de que o país deveria superar as mazelas do subdesenvolvimento. A forma como a superação deveria ocorrer era o ponto de divergência, principalmente, entre liberais e desenvolvimentistas. Enquanto os primeiros defendiam a redução do papel do poder público na economia e o predomínio das empresas privadas, os segundo defendiam a preponderância do Estado na definição dos rumos econômicos. O primeiro governo desse período, o governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), optou pela primeira orientação, ou seja, pelo liberalismo econômico. Tendo como referência o Plano Salte¹², uma proposta de coordenação dos gastos públicos, foi definido que os investimentos estatais deveriam focar em quatro setores:

¹² O Plano Salte foi elaborado pelos técnicos do DASP entre 1947 e 1948. Sua execução era prevista para cinco anos e sua dotação orçamentária global seria da ordem de 21 bilhões e 330 milhões de cruzeiros, aproximadamente 3% da renda nacional. Estabelecia detalhadamente um conjunto de projetos de investimentos

- a) saúde;
- b) alimentação;
- c) transporte;
- d) energia.

Com relação ao Nordeste, em 1948, com o objetivo de reorientar as prioridades do desenvolvimento da região, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco, CVSF, uma autarquia subordinada diretamente ao presidente. Sua criação foi inspirada na experiência da *Tennessee Valley Authority* (TVA), formada na década de 1930, nos Estados Unidos, visando estimular o crescimento da região Sudeste daquele país. A proposta era produzir o desenvolvimento integrado da Bacia Hidrográfica do Vale do Rio São Francisco. Para isso, a CVSF deveria coordenar o desenvolvimento do comércio, da agricultura e da indústria ao longo da única hidrovia perene significativa do Nordeste. Outra tarefa que cabia à comissão era a exploração do potencial do rio para a geração de energia elétrica, uma tarefa que resultou na criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF).

A CHESF era uma empresa de economia mista, tendo o governo como sócio majoritário, que, inicialmente tinha como principal função desenvolver o potencial hidrelétrico das maiores cachoeiras do Rio São Francisco, situadas em Paulo Afonso, na Bahia. Na avaliação de Amélia Cohn (1978, p. 60-61), a atuação da CHESF foi marcada “pelo descompasso existente entre os trabalhos de engenharia que caracterizam suas obras na usina de Paulo Afonso e os problemas relacionados com o mercado”. Como empresa de capital misto, parte de seu financiamento dependia de investidores privados. Mesmo assim, “sua experiência foi positiva, no sentido de fazer vislumbrar a possibilidade de um aproveitamento racional de recursos e, conseqüentemente, de uma intervenção mais eficaz na região”. Para a autora, a grande vantagem da CHESF foi o fato de a sua direção ter conseguido “manter-se distanciada do jogo político regional”, uma vez que, a tecnocracia de sua administração “funcionou como um instrumento de defesa contra as pressões políticas locais” (Cohn, 1978, p. 61). Uma realidade que contrasta com a CVSF na qual “afundou-se em um mar de projetos pequenos e mal-

estatais para os setores da saúde, alimentação, transporte e energia, daí a denominação “Salte”. Tratava-se basicamente de um plano de coordenação de gastos públicos e não propriamente um plano que propunha diretrizes econômicas para o país. Também não previa um fluxo financeiro e o cronograma de execução para os projetos estabelecidos. Ao mesmo tempo, não possuía um órgão central de controle e gerenciamento, sendo diluído entre os diferentes ministérios. Foi encaminhado para o Congresso em 1948, porém sua aprovação ocorreu somente em 1950, ou seja, no final do governo Dutra. Ver: Departamento Administrativo do Serviço Público (1950) e Draibe (2004).

administrados” e, assim como o DNOCS, se tornou um instrumento de corrupção e reforço dos poderes locais (Buckley, 2021, p. 199).

Apesar de terem sido criadas em um governo de orientação liberal, a Comissão do Vale do São Francisco e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco não foram propriamente concebidas pelo governo Dutra. A CVSF, conforme Ianni (1971, p. 95), “[...] resultou da iniciativa dos membros do Congresso Nacional com interesses políticos e econômicos na região”. O Plano Geral para o Aproveitamento do Vale do São Francisco, que deveria guiar a atuação da comissão, somente foi enviado ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 1950, ou seja, no final do governo. A CHESF, por sua vez, havia sido organizada no final do Estado Novo, através do Decreto-lei nº 8031 de 3 de outubro de 1945. Em seu retorno ao governo, em 1951, Getúlio Vargas lhe concedeu autoridade sobre as cachoeiras de Paulo Afonso (Buckley, 2021).

O retorno de Getúlio Vargas ao governo, agora eleito, coincidiu com um momento em que se iniciava uma rigorosa revisão da problemática do Nordeste. O predomínio da perspectiva hidráulica, fruto da hegemonia dos engenheiros nos órgãos federais, deu lugar a um novo enfoque para o desenvolvimento da região, agora sob a perspectiva dos economistas. A criação do primeiro curso de economia integrado a uma estrutura universitária em 1946, o Curso de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, atual Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a edição da Revista Conjuntura Econômica, a partir de 1947, e da Revista Brasileira de Economia, a partir de 1948, bem como, a criação do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), em 1950, deram um salto de qualidade nos estudos da área no Brasil¹³. Em 1951, a Lei nº 1.411, de autoria do deputado Fernando Ferrari, regulamentou a profissão de economista e estabeleceu as normas de sua organização, através dos Conselhos Federais e Regionais de Economistas Profissionais (Castro, 2001). Com relação a problemática do Nordeste, nas palavras de Buckley (2021, p. 195), os “[...] economistas ofereciam uma abordagem ao planejamento regional que olhava para além da seca e de suas consequências”. A influência deste novo olhar no governo Getúlio Vargas pode ser constatada na fundação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952. Neste mesmo ano, foi fundado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Nordeste vivenciou mais uma grande seca.

¹³ A edição das *Revistas Conjuntura Econômica* e *Revista Brasileira de Economia* e a fundação do Instituto Brasileiro de Economia ocorreram no âmbito da Fundação Getúlio Vargas, criada em 1944, e tiveram como principais idealizadores os economistas Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões.

O Banco do Nordeste do Brasil foi fundado a partir da nova concepção que vai ganhando espaço na estrutura do Estado brasileiro: o desenvolvimentismo. Seu primeiro presidente foi o economista desenvolvimentista Rômulo Almeida¹⁴. Para os desenvolvimentistas os problemas do Nordeste não deveriam ser pensados apenas no campo da engenharia hidráulica, mas sim como problemas socioeconômicos. O determinismo climático deu lugar a uma perspectiva de desenvolvimento econômico e a região passava a ser pensada como um todo integrado para além do Polígono da Seca. O BNB também foi o primeiro órgão federal voltado para as questões nordestinas com sede na própria região. Sua sede foi situada em Fortaleza, capital do Ceará. Com relação aos seus objetivos, o banco tinha como principal tarefa a avaliação do potencial econômico da região e o financiamento de projetos que apoiassem os setores produtivos agrícolas e, principalmente, industriais. Nesse sentido, foi criado, como parte da estrutura do banco, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Também foi constituído um conselho consultivo onde, além da diretoria do banco, estavam o diretor do DNOCS, o superintendente da CVFS, representantes de cada Estado do Polígono da Seca e representantes regionais dos setores da agricultura, do comércio e da indústria. O Conselho era uma forma de o BNB se integrar aos outros órgãos de atuação na região. Por fim, como forma de viabilizar o BNB, foi destinado 1% da receita tributária da União, recurso que, conforme a Constituição de 1946, era reservado para socorros de emergência às secas (Buckley, 2021; Banco do Nordeste do Brasil, 2022; Cohn, 1978).

A perspectiva dos economistas na problemática do Nordeste foi ganhando predomínio graças aos significativos estudos realizados ao longo dos anos 1950 que tinham como objetivo diagnosticar as condições econômicas do país e apontar caminhos para o seu desenvolvimento. Alguns destes estudos, como o realizado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, tiveram um enfoque mais amplo, analisando o Brasil como um todo. Outros estudos, como os realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil e pelo economista do desenvolvimento Hans Singer, focaram especificamente na questão do Nordeste. A esses dois últimos estudos se somaram aqueles realizados por Louis-Joseph Lebreton e por Celso Furtado.

A constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico foi acordada ao final do governo Dutra, em dezembro de 1950, quando Getúlio Vargas já havia sido eleito presidente. A comissão se destinava “[...] a criar um instrumento de

¹⁴ Um importante estudo sobre a trajetória de Rômulo Almeida foi formulado por Alexandre de Freitas Barbosa (Barbosa, 2021).

trabalho capaz de alcançar resultados práticos no campo da cooperação econômica entre os dois países” (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 2008, p. 281). Em junho de 1950, o Congresso dos Estados Unidos havia aprovado o *Act of International Development*, Lei sobre o Desenvolvimento Internacional, que colocava em prática o chamado Ponto IV do discurso proferido pelo presidente Harry Truman, quando de sua posse em 1949. A lei autorizava o governo estadunidense a constituir comissões econômicas mistas para negociar conjuntos de objetivos de ajuda técnica e econômica aos países subdesenvolvidos mediante solicitação destes. O Brasil foi um dos oito países que solicitou a formação de uma comissão mista. A comissão foi instalada em 13 de julho de 1951 e seus estudos técnicos foram concluídos em 31 de julho de 1953. Suas atividades encerraram oficialmente em 31 de dezembro de 1953. Seu principal foco foi a elaboração de um diagnóstico do cenário econômico brasileiro e a formulação de projetos de captação de investimentos oriundos do Banco de Exportação e Importação (*Eximbank*), do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e de outras agências internacionais.

Em seu diagnóstico, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos apontou, entre os fatores que retardavam o desenvolvimento econômico do Brasil, os desequilíbrios regionais, principalmente a disparidade das taxas de crescimento, e os desníveis na distribuição regional da renda. Com relação à disparidade das taxas de crescimento ou das taxas de desenvolvimento regional, o relatório chamava atenção para o fato dessas terem sido “uma das feições mais salientes da evolução brasileira entre 1939 e 1952”. As estimativas utilizadas pela comissão indicavam que, entre 1939 e 1949, o produto real per capita dos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Distrito Federal¹⁵, o “centro econômico do Brasil”, cresceu 50%, ou seja, duas vezes mais que a taxa nacional. Comparando com as demais regiões, o crescimento do produto real per capita no Mato Grosso e em Goiás, a chamada “região pioneira”, foi de 15%, nos Estados meridionais foi entre 8% e 10%, nos Estados do Nordeste foi de 4% e na região amazônica, o produto real per capita, pouco ou nada subiu. Entre os fatores que contribuíram para tais estimativas estavam os efeitos das alterações nas relações de troca e as características do comércio entre as regiões. A comissão alertava para o fato de que as relações de troca inter-regionais se tornavam cada vez mais desfavoráveis para o Nordeste. O volume de artigos de exportação produzidos na região havia diminuído profundamente devido a política de manutenção de uma taxa de câmbio supervalorizada que conduzia à perda de mercado interno para muitos produtos nordestinos. Tal desequilíbrio

¹⁵ Até a fundação de Brasília, em 1960, o Distrito Federal correspondia à região do município do Rio de Janeiro.

regional, no entendimento da comissão, era “de certa maneira inevitável” por conta do estágio em que estava o desenvolvimento econômico brasileiro, sobretudo, o acelerado crescimento industrial que tendia a se fazer mais depressa no Sudeste, mais especificamente em São Paulo, onde as pré-condições de recursos humanos, mercado consumidor e renda eram mais favoráveis.

No que tange a distribuição regional da renda, tomando por base o ano de 1950, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (2008, p. 304-306) agrupou os Estados brasileiros em:

- a) região de renda alta: região onde a renda per capita excedia Cr\$4.500,00. Tal região abrangia:
 - o Estado do Rio Grande do Sul, com renda anual per capita de Cr\$4.600,00,
 - São Paulo, com renda *per capita* de Cr\$7.500,00,
 - o Distrito Federal, a maior renda *per capita* do país, Cr\$13.600,00,
 - e o norte do Paraná. Abrangendo cerca de 17,8 milhões de habitantes, esta região se destacava por ter o centro industrial e o centro administrativo do país, além de uma agricultura estável e variada. Em alguns locais, como no Distrito Federal, a renda *per capita* ultrapassa a de certas partes da Europa;
- b) região de renda média: região onde a renda per capita excedia Cr\$2.500,00. Esta região abrange os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, as zonas de minério e indústria de Minas Gerais, o Extremo Sul do Mato Grosso e Santa Catarina. A região possuía cerca de 13 milhões de habitantes e uma renda per capita de Cr\$3.200,00, semelhante à do Sudeste da Europa;
- c) região de renda baixa: região onde a renda per capita era inferior a Cr\$2.500,00. A região compreendia as zonas açucareiras da Bahia, Alagoas, Sergipe e Pernambuco, a zona do semiárido que abrange Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, a zona equatorial que se estende do Maranhão até as fronteiras boliviana, peruana, colombiana e venezuelana, e o sertão de Pernambuco, Bahia e Goiás. A renda média da região era cerca de Cr\$2.000,00, variando entre Cr\$1.200,00 no Piauí e Cr\$2.400,00 em Pernambuco, semelhante a que se verificava em algumas partes do Oriente Médio.

Apesar de chamar atenção para a desigualdade da distribuição regional da renda no Brasil, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos destaca que tal agrupamento poderia levar a erros e não merecia ser considerado “uma medida exata do bem-estar relativo”, uma vez que em todas as regiões brasileiras coexistiam diferenças de rendas que refletiam diversos graus de

industrialização e urbanização, bem como, a presença ou ausência de solos férteis e condições climáticas favoráveis. Tal alerta seguia a conclusão da comissão de que os empecilhos ao desenvolvimento do país não eram fruto apenas de fatores geográficos e climáticos, mas também de “atitudes e instituições culturais e sociais”, influenciadas pelos fatores econômicos, que exerciam “efeito profundo na vida econômica da nação”. Entre essas atitudes e instituições estavam: “[...] as tradições herdadas de uma agricultura devastante e feudal, os hábitos especulativos do comércio e um sistema de governo paternalístico” (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 2008, p. 299-300). Estas mesmas atitudes e instituições também são destacadas e criticadas em outros escritos específicos sobre a situação do Nordeste. Entre estes, aquele que foi publicado pelo Banco do Nordeste do Brasil em novembro de 1953.

O estudo publicado pelo Banco do Nordeste do Brasil foi elaborado pela assessoria econômica da Presidência da República, sob a coordenação do economista Rômulo Almeida, em um período onde, mais uma vez, o Nordeste vivenciava os efeitos de uma forte seca. Intitulado *Planejamento do Combate às Secas*, o estudo foi escrito entre os meses de fevereiro e abril de 1953, na forma de um Relatório que visava subsidiar a Comissão Nacional de Planejamento do Nordeste, criada um ano antes, com o objetivo geral de:

- 1º) elaborar uma concepção do fenômeno das secas periódicas que assolam vasta região do Nordeste e do Leste septentrional do País, bem como dos recursos da região, na base dos estudos já feitos, de depoimentos autorizados e de reconhecimentos rápidos in loco, tentando um zoneamento da região para diferenciar o uso das técnicas de combate às secas e seus efeitos;
- 2º) examinar a experiência proporcionada pela ação oficial, da União e dos Estados, no combate aos efeitos do flagelo, no sentido de indicar correções e reformas;
- 3º) elaborar um plano de ação (inclusive de pesquisa), para orientar o esforço coordenado da Nação, sob a liderança da União Federal, no sentido da organização e da valorização econômica da região e do combate sistemático aos efeitos da seca. Este plano poderia fazer indicações para longo período, sujeitas, entretanto, aos resultados das pesquisas permanentes que indicaria. Na base, entretanto, do seu conhecimento direto, a Comissão sugeriria um Plano de ação especificado e se possível orçado, levando em conta o que já existe em curso, para o período inicial, digamos, de 5 anos (Banco do Nordeste do Brasil, 1953, p. 2-3).

A partir deste objetivo geral, a Comissão procurava dar respostas a três questões fundamentais:

- a) como enfrentar as emergências da seca?
- b) como reduzir progressivamente os efeitos da seca?
- c) como organizar e valorizar economicamente a região sujeita às secas periódicas?

Esta terceira questão foi considerada no estudo o objetivo último da ação estatal.

O fortalecimento e a organização da economia regional eram entendidos como respostas estruturais para as duas primeiras questões, uma vez que, com a economia nordestina fortalecida, inclusive através de obras contra às secas, a população da região passaria a depender menos dos planos emergenciais. Uma das mudanças que seriam geradas pelo fortalecimento e organização da economia regional era a integração do Polígono das Secas na economia nacional. Naquele contexto, sua integração se dava a partir dos efeitos das calamidades climáticas, afinal, estes não se restringiam apenas à região das secas, se fazendo sentir, de diferentes formas, nas regiões mais distantes. Por esse motivo, o problema das secas se situava como uma questão nacional e sua abordagem não deveria ser feita apenas com a análise e a ação do poder público sobre o Polígono da Seca, mas sim sobre o Nordeste como um todo. O que não descartava a aplicação de planos emergências naquela região durante os períodos da seca, enquanto a economia nordestina seguia atrasada.

Para a equipe coordenada por Rômulo Almeida, o problema econômico fundamental a ser considerado era “o balanço entre a economia do Nordeste ou isoladamente suas economias estaduais, e a do resto do Brasil, praticamente, o Sul” (Banco do Nordeste do Brasil, 1953, p. 7). O fato mais sensível era o de que os Estados do Nordeste contribuíam altamente para as exportações brasileiras e pouco participavam das importações, o que gerava um grande saldo no comércio com o exterior e um pesado déficit no comércio interno. Tal situação ocorria por conta de os Estados do Nordeste venderem fora dos preços de compensação ou do câmbio livre. O desequilíbrio nos termos de troca e a descapitalização eram fruto da venda a preços de competição internacional e da compra a preços de escassez ou preços de “inevitável proteção do mercado interno”. Tais problemas somente teriam solução através de um programa de inversões federais compensatórias que restituísse ao Nordeste “o desfalque resultante dessa capitalização” e aumentassem a sua demanda de importações, “em concorrência com o Sul, dentro dos critérios gerais de prioridade”. Ao mesmo tempo, se impunha “um programa de inversões federais básicas em obras e serviços públicos, ao lado de inversões complementares, em crédito a empreendimentos particulares ou públicos locais” com o objetivo de reduzir as desvantagens da região em relação ao sul e apressar “o processo de fixação e a atração de capitais no Nordeste” (Banco do Nordeste do Brasil, 1953, p. 8-13).

Ao analisar a atuação do poder público no combate à seca, nota-se que o estudo (Banco do Nordeste do Brasil, 1953) apontou uma série de deficiências:

- a) escassez de projetos específicos;
- b) deficiência de informações seguras;

- c) insuficiências específicas do DNOCS;
- d) falta de coordenação entre o DNOCS e os demais órgãos do governo;
- e) complicações no sistema de registros, distribuição de verbas, aplicação e prestação de contas;
- f) falta de controle técnico-econômico na aplicação dos recursos públicos;
- g) defeitos gerais do orçamento público;
- h) atraso na execução de programas em curso ou projetos;
- i) pressões políticas eleitoreiras que impediam uma ação planejada;
- j) inadequação das normas jurídicas relativas à propriedade da terra e as relações agrárias;
- l) despreocupação com um sistema educacional adaptado às condições regionais;
- m) escassez de estudos científicos básicos sobre a região;
- n) falta de um programa geral para a região;
- o) a falta de planos básicos de ação para o socorro coordenado e pronto nas ocasiões de calamidades.

Entre as soluções propostas para cada uma destas deficiências (Banco do Nordeste do Brasil, 1953, p. 19-31), destacam-se as seguintes:

- a) a reorganização do DNOCS, sobretudo, a possibilidade de sua transformação em uma autarquia para que esse tivesse um grau maior de autonomia e suas normas de funcionamento, principalmente orçamentária, sofressem uma reforma;
- b) a possibilidade de coordenação dos serviços dos vários órgãos que atuam na região por um órgão colegiado, com representantes dos serviços federais e estaduais, que teria como função planejar e acompanhar a ação governamental na região;
- c) a desapropriação das terras irrigáveis às margens dos rios perenes ou vales úmidos para que estas sejam usadas pelos habitantes da região.

Tais propostas seriam amplamente debatidas no processo de fundação da Sudene.

Outro estudo sobre a problemática do Nordeste, bastante influente ao longo dos anos 1950, foi o realizado pelo economista do desenvolvimento Hans Singer¹⁶, em 1953. O estudo

¹⁶ “Singer foi um dos grandes economistas do desenvolvimento no século XX. Muito ativo, mesclou atividades acadêmicas com a atuação prática nas questões do planejamento do desenvolvimento dos países do terceiro mundo. Aluno de Schumpeter (em sua graduação em Bonn) e Keynes (em seu doutorado em Cambridge), Singer ganhou notoriedade a partir de seus apontamentos sobre a deterioração dos termos de troca, realizados de forma concomitante – e independente – às reflexões de Prebisch sobre o tema, fato registrado na literatura pela alcunha “Tese Prebisch-Singer”. Ademais, sua maior contribuição se manifesta ao longo de 22 anos de atuação na Organização das Nações Unidas (ONU), coordenando/organizando/construindo inúmeras iniciativas, como o Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED), o World Food

foi uma proposta do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em colaboração com a Comissão Organizadora do Banco do Nordeste e a própria Organização das Nações Unidas. Hans Singer fazia parte dos quadros técnicos da ONU. Devido ao seu formato de relatório, o estudo, que recebeu o título de *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*, passou a ser referenciado inúmeras vezes como *Relatório Singer*. Foi produzido no mesmo período que o relatório da equipe de Rômulo Almeida vinha sendo elaborado. O diálogo entre os dois estudos, bem como, a influência de Hans Singer sobre o Banco do Nordeste do Brasil, são referidos em uma nota de rodapé daquele estudo¹⁷. A diferença entre os dois estudos é que, enquanto a equipe de Rômulo Almeida analisou o Nordeste tendo como foco principal o combate à seca, o estudo de Hans Singer tratou a região na sua unidade diversa, sem ter um foco econômico local específico. Nas palavras de Cohn (1978, p. 113-114), o Relatório Singer é o “primeiro documento que sistematiza os problemas econômicos do Nordeste, tendo em vista uma política integrada e o desenvolvimento da região”, caracterizado como “um trabalho essencialmente econômico, e nesse sentido estritamente técnico” que, além de “diagnosticar os problemas econômicos da região”, propôs “soluções econômicas, elaborando inclusive previsões das verbas necessárias para implementar o desenvolvimento regional”.

No relatório pode-se perceber a aplicação de todo um sistema conceitual elaborado por Singer em sua Teoria do Desenvolvimento. Valias Neto e Bastos (2020) destacam a articulação no relatório de três estruturas conceituais do sistema singeriano, algumas que o autor já vinha utilizando e outras que serão posteriormente utilizadas:

- a) a deterioração dos termos de troca e a construção de um sistema integrado capaz de internalizar estímulos e transmitir ganhos de produtividade;
- b) a dinâmica de desenvolvimento pautada em processos cumulativos e o princípio da inter-relação;
- c) a noção de pré-investimento e a necessidade de construção de uma estrutura mais flexível, pautada no fortalecimento da infraestrutura econômica e social.

O estudo possuía nove capítulos que, por conta da forma fragmentada com que compõem o todo, parecem nove estudos diferentes, são estes:

- a) estimativa do capital necessário ao desenvolvimento econômico do Nordeste;

Programme (WFP), o African Development Bank, além de inúmeras atividades de assistência técnica em diversos países, tais como Nigéria, Egito, Paquistão, Quênia e Brasil.” (Valias Neto; Bastos, 2020, p. 2).

¹⁷ “Ainda deve ser registrado o trabalho, aparecido em junho, em caráter preliminar do Prof. Hans Singer, das Nações Unidas, sobre o Nordeste Brasileiro, o qual vem contribuir com fecundas sugestões. O Prof. Singer, que é especialista em países subdesenvolvidos, deverá voltar no final do ano para prosseguir seu trabalho e dar uma assistência especial ao Banco do Nordeste do Brasil” (Banco do Nordeste do Brasil, 1953).

- b) estimativa da deterioração dos *terms of trade* da região Nordeste, no período 1939/1952, e seu significado econômico;
- c) problemas fiscais do Nordeste;
- d) justificativa econômica para um programa de investimento do Nordeste;
- e) providências para acrescer a produtividade de novos investimentos aplicados no Nordeste;
- f) fatores que contribuem para o retardamento do desenvolvimento do Nordeste brasileiro e sua importância relativa;
- g) a razão “capital-output” (produtividade do capital investido) no Estado do Ceará;
- h) impressões de natureza econômica do Nordeste;
- i) esquema de desenvolvimento para o Nordeste.

O ponto de partida de Hans Singer se situava na constatação do Nordeste como uma região subdesenvolvida dentro de um país subdesenvolvido que, para piorar a situação, de tempos em tempos, tinha sua economia desorganizada pelo fenômeno da seca. Portanto, a seca não seria a razão propriamente do atraso da região, mas sim, um fenômeno climático cuja incidência ocorria em uma região de forte atraso econômico, gerando uma verdadeira calamidade humana. Dessa forma, nas palavras de Valias Neto e Bastos (2020), o paradigma “seca-atraso” era contestado por uma análise que propunha lançar luz sobre os aspectos econômico do atraso. Na concepção de Singer (1953), o atraso era fruto direto do déficit de investimentos e da diferença de renda do Nordeste em relação ao resto do Brasil, uma região densamente povoada com uma renda per capita 53% menor que a média brasileira. Para que esta diferença se anulasse, Singer estimou, partindo das estimativas de produtividade do capital da economia nordestina e de seu incremento populacional no período, que ao longo de 20 anos os investimentos que eram realizados anualmente no Nordeste deveriam ser triplicados. Para se ter uma ideia da situação, Singer (1953, p. 4) apontava que os recursos disponíveis para o BNDE no período 1952/1956 eram da ordem de 17 milhões de cruzeiros, o que indicava que mesmo que o banco “concentrasse todos os seus esforços nos estados da seca do Nordeste, apenas atenderia a um quinto do montante do déficit especial de investimento”.

Após a estimativa de investimentos, Singer passou a se concentrar nas razões do desequilíbrio regional a partir de duas questões fundamentais: a relação econômica do Nordeste com o resto do Brasil e a estrutura econômica nordestina. Com relação à primeira questão, o estudo diagnosticou a drenagem de recursos do Nordeste para a região centro-sul através dos seguintes fatores:

- a) a deterioração dos termos de intercâmbio;
- b) os problemas fiscais;
- c) a migração humana e o deslocamento de capital através desta.

Sobre análise da deterioração dos termos de intercâmbio, primeiramente, é importante ressaltar que essa faz parte de uma das grandes estruturas conceituais do sistema singeriano¹⁸. Sua aplicação na análise da relação entre o Nordeste e o resto do Brasil verificou que “como resultado da discrepância entre os preços das exportações dos produtos do Nordeste e os preços do mercado interno brasileiro, os termos de intercâmbio da região se agravaram de 39% a 42% entre 1948 e 1952” (Singer, 1953, p. 13). Tal fato reduziu a capacidade de poupança e investimento da região em mais da metade, e a renda em cerca de 4%. A perda sofrida pela região seria da ordem de Cr\$1.500.000.000,00 por ano. Por conta disso, a taxa de investimento da região, entre 1939 e 1950, mal bastou para manter as condições existentes. Sobre os problemas fiscais, demonstrou que o aumento da contribuição do Nordeste para a receita federal ao longo do decênio 1941-1950 foi contraditado pelo declínio da participação da região na renda nacional. Uma tendência que ocorria, principalmente, por causa da mudança operada na estrutura da receita federal que diminuiu o peso correspondente aos direitos de importação e aumentou o peso correspondente ao imposto do consumo. Tal mudança levou ao aumento da incidência tributária sobre o Nordeste, anulando, em grande parte, os efeitos da dotação de 3% do orçamento federal e resultando na transferência líquida equivalente a 1,2% do orçamento federal para fora da região. Por fim, em relação à migração, Singer não o considerava um problema em si, uma vez que a região possui alta densidade populacional. O grande problema seria o fato de que a população que migrava majoritariamente era constituída pela faixa mais produtiva da força de trabalho, o que resultava no fato de que a alta densidade populacional do Nordeste era economicamente aproveitada no Centro-Sul. Um fato que chamava atenção do autor era a inexistência de nenhum incentivo fiscal que tornasse mais atraente a perspectiva de

¹⁸ Formulada em concomitância e independente do trabalho que vinha sendo feito por Raúl Prebisch, a tese da deterioração dos termos de intercâmbio de Singer apareceu primeiramente em trabalho apresentado em 1949 no encontro anual da *American Economic Association*, publicado no ano seguinte na *American Economic Review*, intitulado “Os preços relativos das exportações e importações dos países subdesenvolvidos”. O texto tinha como objetivo examinar as tendências de longo prazo apresentadas pelos preços relativos dos produtos comercializados entre os países industrializados e os países agrícolas e produtores de matéria prima, concluindo, a partir de uma sólida base empírica, que, desde fins do século XIX até as vésperas da Segunda Grande Guerra, os ganhos relativos aos termos de troca haviam favorecido os países exportadores industriais em detrimento dos países exportadores de produtos agrícolas. O estudo de Singer, segundo Love (1998), forneceu a base empírica para a tese que vinha sendo exposta por Prebisch, por isso a teoria de ambos passou a ser conhecida como a tese Prebisch-Singer.

fazer investimentos no Nordeste como forma de contrabalançar os problemas gerados pelas drenagens de recursos, tanto humanos, como financeiros, para o centro-sul.

No que tange a própria estrutura econômica do Nordeste, Singer (1953, p. 39) aponta cinco fatores como determinantes da falta de desenvolvimento da região:

- a) menor proporção da população empregada em trabalho ativo: fator responsável por uma diferença de 5% da renda per capita entre o Nordeste e o Brasil como um todo;
- b) menor área cultivada por pessoa ativamente empregada, no setor agrícola: responsável por uma diferença de 14% na comparação do Nordeste com o Brasil como um todo;
- c) menor produção por hectare no setor agrícola: responsável por uma diferença de 15% na comparação entre o Nordeste e o Brasil como um todo;
- d) menor produtividade por pessoa emprega fora da agricultura, ou seja, na indústria, no comércio e nos serviços: responsável por uma diferença de 21% na renda per capita do Nordeste em relação ao Brasil como um todo;
- e) maior proporção de população empregada no setor agrícola, caracterizada pela baixa renda, e conseqüentemente a menor proporção observada no setor não agrícola de renda mais elevada: responsável por uma diferença de 14%.

Tais fatores justificam de forma estrutural, nas suas diferentes facetas fiscal, demográfica e produtiva, os grandes problemas da economia nordestina. A composição destes levava a região a ter uma renda per capita que se equivalia a apenas 53% da renda nacional. Tal conclusão complementava a análise dos fatores que levavam a drenagem de recursos do Nordeste para a região centro-sul, a deterioração dos termos de intercâmbio, os problemas fiscais, a migração humana e o deslocamento de capital através desta, produzindo um diagnóstico coerente não apenas com as teorias do desenvolvimento que se afirmavam no período do pós-Segunda Grande Guerra, como também, coerente com o novo paradigma que vinha se formando em relação aos problemas do desenvolvimento do Nordeste.

No que tange às proposições apresentadas, diferentemente do que propunha a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o relatório defendia uma sólida intervenção estatal visando o desenvolvimento econômico da região. Desenvolvimento econômico que não deveria ser entendido como um “problema de médias nacionais”, uma vez que, tais médias são conceitos abstratos. Desenvolvimento econômico, nas palavras de Singer (1953), “não é conceito abstrato, mas melhoramento do padrão de vida e aumento do bem-estar do povo de um país”.

Partindo desta definição, o objetivo de um programa de desenvolvimento no Nordeste era distribuir mais amplamente o desenvolvimento, tendo como critério um investimento “capaz de produzir um efeito amplo e direto sobre a pobreza da população existente”. Um caminho para este desenvolvimento seria pensá-lo “como método para aliviar a pressão sobre os pontos de estrangulamento e a sobrecarga que pesa sobre a capacidade dos meios existentes em outras áreas”, ou seja, pensá-lo como parte da economia nacional de forma que a seu desenvolvimento também possa ser estimulado pelo crescimento das áreas mais desenvolvidas, num mecanismo de “transbordamento”. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da região deveria basear-se, quando possível, nas utilidades públicas e serviços básicos existentes.

Singer (1953) também alertava para o fato de que era “errôneo considerar o Nordeste como uma região que estivesse uniformemente em declínio”, afinal havia muitos “núcleos de crescimento na região”. Tal fato criava uma situação em que “um programa de investimentos poderia ser dirigido no sentido de fortalecer os setores que já se encontram em franco desenvolvimento na economia no Nordeste e permitir que eles mantenham esse crescimento”. Uma das medidas nesse sentido seria o aumento das áreas agrícolas cultivadas aproveitando as diferentes especializações de cada local, o que exigia um exame particularizado de cada produto. A diversidade de condições da região fazia com que o Nordeste fosse “um mundo em si”, onde a variedade de condições econômicas oferecia bastante terreno para a especialização da produção dentro da área. Singer considerava o Nordeste como “uma abstração”, “tanto em virtude da variedade de zonas, dentro da região, como também em vista dos diferentes tipos de relações econômicas entre as diferentes zonas, nos vários Estados e partes dessa região”. Por isso, não deveria haver um “esquema de desenvolvimento único para todo o Nordeste”, deveria sim fazer estudos das relações econômicas dentro de suas regiões menores, partes dos Estados inclusive, que levariam “à definição dos fatores-chaves do progresso econômico destas regiões menores” (Singer, 1953, p. 57-58). Um destes estudos, feitos a posteriori, foi o de Louis-Joseph Lebret que teve como tema “Desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste”.

Por fim, o *Relatório Singer* ainda apontou a necessidade da realização de melhoramentos que não requeriam nenhum investimento e que teriam como objetivos:

- a) melhorar as instituições da área;
- b) reduzir ou eliminar os desperdícios dos recursos existentes.

Uma “reforma institucional” que, por exemplo, garantisse aos arrendatários uma maior segurança na posse da terra, “de modo a dar aos cultivadores maior incentivo para empreender

melhoramentos, tais como levantar cercas, cavar poços, e usar novos métodos para obter melhores colheitas” (Singer, 1953, p. 32). Tais melhorias sem investimento, porém, mereceriam um estudo particular, já que não era propriamente o foco do estudo de Hans Singer. Tal apontamento, assim como o diagnóstico e as proposições de cunho propriamente econômicos, serão retomados por Celso Furtado em seu estudo no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste.

O novo olhar para a problemática do Nordeste, que ganhou forma na década de 1950, não se limitou apenas aos estudos dos economistas nos órgãos estatais ou paraestatais. Setores significativos da sociedade civil também passaram a ver a questão nordestina a partir de uma perspectiva que ia para além das emergências conjunturais nos períodos de seca. Em 1955, entre os dias 20 e 27 de agosto, se realizou no Recife o Congresso de Salvação do Nordeste. O evento reuniu delegados de nove estados do Nordeste, entre esses estavam industriais, comerciantes, lideranças sindicais, representantes dos camponeses, cientistas sociais e escritores. Ao final do evento foi apresentada a Carta de Salvação do Nordeste, documento que, segundo Pontual (1999), trazia o ideário desenvolvimentista presente no evento, principalmente a contraposição em relação à percepção de que a região era pobre e subdesenvolvida em decorrência de fatores naturais. O documento ressaltava que ao “flagelo das secas juntam-se os males do latifúndio, quase sempre improdutivo, as deficiências de transporte, a dispersão da população, o analfabetismo, as endemias e carências alimentares” (Soares, 1982, p. 51). Estes fatores se juntam ao não aproveitamento das potencialidades da região, entre essas o potencial da Usina de Paulo Afonso e as vantagens dos produtos nordestinos “para o desenvolvimento das fontes comerciais, internas e externas”. A “necessidade inelutável de se eliminarem estes entraves ao desenvolvimento regional” foi a principal conclusão do Congresso. Em meio a um conjunto de reivindicações mais amplas, tais como o reconhecimento das comissões intersindicais, o reconhecimento do direito de greve e a defesa do pleno funcionamento da Confederação dos Trabalhadores do Brasil, a *Carta de Salvação do Nordeste* convocava o governo brasileiro e a iniciativa privada “[...] a substituir por empresas nacionais as concessionárias estrangeiras de serviços públicos, inequivocamente incapazes de cumprir os seus cargos para com a coletividades” (Soares, 1982, p. 52). A nacionalização dos serviços públicos era uma das grandes bandeiras da Liga de Emancipação Nacional, entidade que teve a iniciativa de organização do Congresso de Salvação do Nordeste. A partir de 1956, a Liga de Emancipação Nacional será reforçada com a formação no parlamento brasileiro da Frente Parlamentar Nacionalista. Outras reivindicações centrais contidas na Carta foram:

- a) a industrialização e a ampliação do mercado interno nordestino;
- b) o combate às secas periódicas;
- c) e a mudança do regime da grande propriedade improdutiva.

A *Carta de Salvação do Nordeste* foi um dos primeiros e mais enfáticos documentos a tocar na questão da Reforma Agrária no Nordeste, uma questão que também esteve presente nas elaborações feitas pelos representantes da Igreja Católica em suas discussões sobre a região.

A Igreja Católica foi setor da sociedade civil mais significativo a propor novo olhar para a problemática do Nordeste. Conforme exposto anteriormente, a Igreja Católica atravessava um profundo momento de renovação de seu pensamento, sobretudo, em seu acerto de contas com a modernidade impulsionado pelas novas interpretações que originaram a Vertente Fundacional Social-Cristã. Tais interpretações exerceram forte influência sobre os clérigos brasileiros, particularmente, a preocupação com uma maior presença da Igreja junto aos temas de ordem econômica e social. Foi essa preocupação que levou a fundação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a CNBB, na Assembleia Geral dos Bispos, realizada no Rio de Janeiro, entre 14 e 17 de outubro de 1952. Os movimentos que precederam sua fundação remetem a organização do Secretariado Geral da Ação Católica Brasileira¹⁹, em 1947, que contava como assistente eclesiástico o então padre Hélder Câmara. A partir do Secretariado Geral da Ação Católica Brasileira foram sendo organizados Encontros Regionais de Bispos, como o encontro dos preladados da Amazônia e o encontro dos preladados do Vale do São Francisco, ambos em 1952. Foram estes encontros que amadureceram a ideia da CNBB. Segundo o próprio Hélder Câmara (2003, p. 10), em um país com as dimensões continentais como o Brasil, “impunha-se um secretariado que ajudasse os bispos a equacionar com segurança os problemas locais, regionais e nacionais, em face dos quais a Igreja não pode ser indiferente”. A CNBB foi uma das primeiras conferências episcopais do mundo e sua fundação foi fruto do próprio empenho do então Monsenhor Hélder Câmara junto ao subsecretário de Estado do Vaticano, Monsenhor Giovanni Batista Montini, futuro Papa Paulo VI.²⁰ Dom Hélder Câmara foi nomeado bispo meses antes da fundação da CNBB e tornou-se seu primeiro secretário geral, função que exerceu até 1964.

¹⁹ O movimento da Ação Católica foi lançado no Brasil, em 1935, a partir da iniciativa do cardeal Dom Sebastião Leme, de quem Dom Hélder Câmara foi colaborador na Arquidiocese do Rio de Janeiro entre 1936 e 1942. Sobre a influência da Ação Católica na fundação da CNBB ver: Barros (2003).

²⁰ Dom Hélder Câmara (2003, p. 10-11), relata da seguinte forma seus encontros com o então Monsenhor Giovanni Batista Montini: “Aproveitando um bom pretexto para uma primeira viagem a Roma, fui expor o sonho da CNBB ao então subsecretário de Estado do Santo Padre Pio XII, S. Exa. Mons. Montini. Ia como representante dos anseios de numerosos bispos, e viajei com o apoio precioso do senhor nuncio e dos senhores cardeais do Rio (d. Jaime) e de São Paulo (d. Carlos Carmelo de Vasconcelos Mota). Mons. Montini ouvia os problemas do mundo inteiro, com enorme perspicácia e profundo interesse fraterno. Quando, depois de meia hora, acabei de expor o projeto da CNBB, ele me submeteu a um teste para medir se me moviam segundas

A criação da CNBB qualificou a presença da Igreja Católica nos debates políticos, sociais, econômicos e culturais da sociedade brasileira. Fuser (1987) afirma que a sua fundação deu maior organicidade e peso político às manifestações dos bispos, cujas análises e propostas passaram a ser articuladas e a receber um aval institucional, o que garantia uma repercussão bem mais significativa do que no período pré-CNBB. Os encontros regionais dos bispos, organizados agora com o peso de uma entidade nacional respaldada por uma instituição secular, passaram a ter mais influência, tanto na opinião pública, quanto nos governos. O primeiro governo a prestar mais atenção no peso político da CNBB foi o governo de Juscelino Kubitschek. Ao longo do processo que resultou no contragolpe do Ministro da Guerra, Henrique Teixeira Lott, que garantiu a posse de Juscelino Kubitschek como presidente, a CNBB havia se manifestado na defesa da ordem democrática e dos resultados das eleições de 1955. No processo de construção do governo, o presidente eleito chegou a convidar Dom Hélder Câmara para ser o novo Ministro da Educação, convite que foi recusado. Mesmo assim, o secretário geral da CNBB se tornou um importante conselheiro do presidente ao longo de todo o seu mandato, o que indica que a relação entre o governo Juscelino Kubitschek e os bispos não foi apenas institucional, mas também uma confluência de ideias (Schallenmueller, 2011). O desenvolvimentismo, que atingiu seu auge justamente no governo Kubitschek, vinha ao encontro daquilo que a Igreja Católica, principalmente no Brasil, estava construindo como sua perspectiva econômica, sobretudo, influenciada por Lebreton e pelo Movimento Economia e Humanismo.

A relação de colaboração estabelecida entre a CNBB e o governo Juscelino Kubitschek se demonstra na realização do I Encontro dos Bispos do Nordeste, em 1956, na cidade de Campina Grande no Estado da Paraíba. O encontro, ocorrido entre os dias 21 e 26 de maio, foi precedido de reuniões entre representantes do governo e dos bispos do Nordeste, tendo como principal momento a sessão preparatória, realizada no Palácio do Catete, no dia 09 de maio, onde, além do presidente, participaram Ministros de Estado, altas autoridades e técnicos de vários órgãos públicos que atuavam no Nordeste. Conforme destaca Schallenmueller (2011), a

intencões de candidatar-me a bispo. Disse-me S. Exa.: ‘Estou convicto da necessidade da CNBB. Resta-me uma dúvida final: por tudo que eu ouço e sinto, o natural secretário-geral da CNBB seria o senhor. Acontece que a Conferência é de bispos, e o senhor não é bispo’. Não vacilei um segundo na resposta: qualquer outro poderia levantar aquela dúvida, menos ele, que, sem ter então caráter episcopal, era instrumento de Deus para ligação com o Episcopado do Brasil. S. Exa. sorriu, feliz, sentindo que, nem por sombra, havia subintencões no projeto da CNBB. Lembro-me que já deixei no espírito de mons. Montini a sugestão do futuro CELAM. Um ano depois da primeira ida a Roma, tive de voltar a mons. Montini para insistir no sonho da CNBB. Ele garantiu que, em menos de três meses, a Conferência estaria criada. Deus se serviu do hoje Santo Padre Paulo VI para a fundação da CNBB e, pouco depois, do CELAM. Durante dois períodos (de seis anos cada) fui secretário-geral da CNBB [...].”

equipe técnica do governo auxiliou os bispos, tanto na elaboração das diretrizes do encontro, quanto na redação final de seu relatório. Além dos técnicos do governo federal quem também obteve uma atuação destacada no encontro foi o economista Rômulo Almeida, que naquele momento ocupava o cargo de Secretário da Fazenda do governo do Estado da Bahia. Rômulo Almeida, autor do aqui já destacado estudo *Planejamento do Combate às Secas*, foi responsável por coordenar o primeiro Grupo de Estudos do encontro, cuja temática referia-se ao Planejamento e Investimento.

O Relatório do I Encontro dos Bispos do Nordeste foi organizado a partir de sete documentos:

- a) discurso do Presidente Juscelino Kubitschek (proferido ao final do encontro no dia 26 de maio de 1956);
- b) declaração dos Bispos do Nordeste;
- c) sugestões dos Grupos de Estudos do I Encontro dos Bispos do Nordeste;
- d) planejamento e Investimento (este redigido sob a coordenação de Rômulo Almeida);
- e) alocução do Presidente Juscelino Kubitschek (realizada através de “A voz do Brasil” em 1º de junho de 1956);
- f) coordenação dos Trabalhos para execução das sugestões do I Encontro; e
- g) decretos de 1º de junho de 1956 e outros documentos.

Nas palavras de Schallenmueller (2011, p.83-84), entre esses documentos, o mais importante é a *Declaração dos Bispos do Nordeste*, uma vez que “condensa as principais conclusões e sugestões acatadas pelo episcopado nordestino – e ratificadas pela CNBB”.

A declaração inicia indicando os seis temas fundamentais que orientaram as discussões sobre os principais problemas do Nordeste:

- a) planejamento e investimento;
- b) agricultura, crédito rural, colonização;
- c) serviços sociais e educativos;
- d) o problema da eletrificação do Nordeste e a contribuição da CHESF para a solução;
- e) programa de execução imediata;
- f) a Igreja em face dos problemas do Nordeste.

No que tange ao tema planejamento e investimento, os bispos iniciam afirmando que se poderia discutir “se o Nordeste é investimento regular, bom ou ótimo”, mas que era “indiscutível que é investimento produtivo, com a condição, porém, de contar com planejamento adequado”, destacando justamente a ausência de planejamento como um dos

principais problemas da região. Como causas gerais da falta de planejamento estavam: a falta de critérios científicos para a indicação dos problemas da região, bem como, a falta de pessoal técnico habilitado para a coleta de dados e a análise de fatos relativos à economia regional; as características limitadas dos programas regionais que são adotados; e a falta de uma política financeira adequada. A estas causas se somavam outras de ordem moral como a proliferação de projetos eleitoreiros e os desvios de verbas. Para que houvesse um planejamento eficiente, os bispos afirmavam que seria “indispensável considerar certas condições estruturais ou permanentes da economia regional, como seja a natureza de seus recursos”. Também apontavam que a política de câmbio e importação do governo federal deveria adotar medidas que salvaguardassem a região, assim como a necessidade de medidas que fortalecessem a infraestrutura (energia, transporte e comunicação) e diversificassem as atividades econômicas. Nas conclusões do item, manifestaram apreço “por estudos que possibilitem ao Nordeste surgir com atitude nova perante o Governo Federal” e advertiram os economistas alertando que “a economia que se isola e corta ligações com a moral se torna inumana e irreal”. Tal advertência vinha ao encontro da crítica que Le Bret e o Economia e Humanismo faziam ao modelo econômico vigente (I Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 85-90).

Com relação ao tema Agricultura, crédito rural e colonização, a declaração apontava que a vida econômica da região vinha marcada pelo baixo nível de inversão de capitais, pelo reduzido rendimento por unidade de área, pela absorção de elevada percentagem de mão de obra não especializada em rotineiras atividades ligadas ao solo e à criação e pela inexistência ou desarticulação dos serviços que deveriam suplantam essa “economia semifeudal” (serviços de crédito, armazenagem, comercialização de produtos, serviços de educação, de saúde, de formação de base e de preparação para uma vida melhor). Sobre a construção de grandes açudes, principal política adotada pelos governos no combate à seca, a declaração destacava que, desde a criação da IFOCS, estes vinham “sendo construídos sem que as terras por eles beneficiadas tivessem sido previamente desapropriadas pelo poder público”, o que fazia com que, uma vez terminada a obra, “só parte de seus benefícios, como a água, por exemplo” revertissem “em favor da população circunvizinha”. Para que essa realidade fosse alterada seria necessário “um programa econômico, financeiro, técnica e socialmente viável e seja executado com espírito alto de servir ao bem comum, livre da descontinuidade administrativa e acima de estreitas pressões de ordem político-partidária”. (I Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 91-98).

Ainda com relação à agricultura, os bispos do Nordeste chamavam atenção para a questão da Reforma Agrária afirmando que:

Urge sejam encaminhados ao Congresso Nacional os anteprojetos da lei que tratam do acesso à exploração agrária, da locação rural e da desapropriação das áreas aproveitáveis dos açudes públicos, construídos ou a construir, todos eles inserindo medidas de mais alto alcance em benefício das populações rurais do Nordeste [...] Por reforma agrária compreendemos não apenas a distribuição pura e simples da terra – a ser feita com o critério que a matéria tão delicada exige e salvaguardadas a justiça e a equidade – mas também simultânea e constante assistência técnica, financeira, educativa, social e religiosa aos agricultores e suas famílias em favor de quem ela deverá ser promovida. Não há, pois, na reforma agrária preconizada um problema exclusivamente econômico: reveste-se antes de tudo, de significação eminentemente social, por isso que, tornando possível a um número maior de trabalhadores a propriedade das terras que eles trabalham, por vezes através de gerações, se terá um instrumento adequado para conseguir-se um ambiente de estabilidade social, de fixação do homem e, sobretudo, de resistência a perturbações da paz de que devem desfrutar todos os homens (I Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 100-101).

A defesa de uma reforma agrária no Nordeste brasileiro fazia com que a Declaração dos Bispos do Nordeste se transformasse em um documento mais avançado do que as próprias perspectivas do desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek. Para o presidente, o desenvolvimento nacional tinha um verniz objetivo: a industrialização. No que tange a agricultura, as *Diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento*, publicadas em 1955 e que viriam a constituir o ponto de partida do Plano de Metas, indicavam entre os objetivos primários a “Racionalização da Agricultura”, definida como um conjunto de ações que englobavam programas de mecanização da lavoura, ampliação do uso de fertilizantes, generalização de técnicas de irrigação e conservação do solo, introdução de métodos de aperfeiçoamento de seleção e defesa sanitária da produção animal e vegetal, programas de industrialização dos produtos agropecuários e racionalização do comércio de produtos do campo, através de silos, armazéns e frigoríficos (Oliveira, 1955, p. 40). Nesse sentido, o objetivo da política agrária do governo Juscelino Kubitschek se voltava para uma maior integração entre a indústria e a agropecuária, e a modernização da agricultura, ou seja, a ampliação da produção. A Reforma Agrária, defendida pelos setores mais progressistas, não constava no horizonte do governo. Mesmo assim, gradativamente vinha ganhando espaço nas discussões em amplos setores da sociedade brasileira²¹, principalmente, no Nordeste, onde a partir de 1959 passaram a ser organizadas as Ligas Camponesas²².

²¹ Em 11 de julho de 1956, Josué de Castro, deputado federal pelo PTB de Pernambuco, proferiu um discurso onde chamou atenção para o fato de que havia “coisas muito piores do que a seca no Nordeste: o latifúndio e o feudalismo agrário” (Castro, 1957, p. 106).

²² “As ligas camponesas foram associações de trabalhadores rurais criadas inicialmente no estado de Pernambuco, posteriormente na Paraíba, no estado do Rio de Janeiro, Goiás e em outras regiões do Brasil, que exerceram intensa atividade no período que se estendeu de 1955 até a queda de João Goulart em 1964” (Carmargo, 2021, p. 3122). Lideradas por Francisco Julião, as Ligas Camponesas tinham como sua principal reivindicação a Reforma Agrária. Em 1958, as Ligas Camponesas realizaram, em Recife, o Primeiro Congresso de Lavradores,

A reforma agrária defendida pelos bispos na declaração do I Encontro dos Bispos do Nordeste não afrontava o direito de propriedade e estava ligada ao projeto reformista defendido pela CNBB ao longo da segunda metade da década de 1950. Mainwaring (2004, p. 75), destaca que, naquele contexto, os “bispos desejavam um sistema capitalista reformado que oferecesse maiores oportunidades e melhores condições materiais para as massas”. Tal projeto estava implícito na definição de “desenvolvimento de comunidade” presente no item Serviços Sociais e educativos da Declaração dos Bispos do Nordeste. Para os bispos do Nordeste, o desenvolvimento da comunidade poderia ser definido provisoriamente “como um processo destinado a criar condições de progresso econômico e social para toda a comunidade, com a participação ativa desta, e a maior confiança possível em sua iniciativa” (I Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 101-102). Mais uma vez é possível identificar na Declaração dos Bispos do Nordeste uma definição que se aproxima das ideias de Le Bret e do Movimento Economia e Humanismo.

A influência das ideias de Le Bret e, principalmente, de Jaques Maritain, pode ser percebida na parte da declaração intitulada “A Igreja em face dos problemas do Nordeste”, onde os bispos expõem o que seria a “posição exata” da Igreja Católica frente aos problemas de ordem econômica e social. Segundo essa posição, “o fim de toda a economia” é “satisfazer as necessidades do homem”. Por essa razão, os bispos só admitem “o valor da técnica no campo econômico quando ela vem atender ao homem, nas suas exigências vitais, e quando o homem não seja considerado como um número, apenas, um dado dentro de um planejamento, uma expressão de pesquisa que possa ser posta de lado, quando haja um óbice imediato às exigências de uma teoria ou sistema econômico”. (I Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 115-116).

A Declaração é finalizada com a afirmação daquilo que os bispos do Nordeste consideravam como postulados fundamentais:

1. Damos à técnica o seu valor de instrumento da maior importância, na pesquisa, no planejamento e na execução de planos. Mas lhe negamos caráter absoluto e a colocamos dentro das exigências naturais de um humanismo cristão, mediante o qual se reconheça o homem como centro de todas as suas preocupações, tanto nos seus problemas a serem resolvidos a curto prazo se as condições exigirem, como nas questões que comportem equações mais demoradas;
2. Nas atuais estruturas econômico-sociais que constituem a nossa organização política e o sistema de nossa economia privada, há tremendas injustiças que levam a Igreja a uma necessidade de declarar sua inteira independência e sua nenhuma responsabilidade em face de tudo isso. E, ainda mais – por força de sua própria missão evangélica – a Igreja se proclama sem nenhuma vinculação com as

Trabalhadores Agrícolas e Pescadores que reuniu 3000 camponeses. Neste mesmo ano, organizaram 80 atos públicos na capital pernambucana (Montenegro, 2003).

- situações injustas e se coloca ao lado dos injustiçados, para cooperar com eles numa tarefa de recuperação e redenção. [...].
3. Nossa tendência é pela Reforma Social, em prazo mais ou menos amplo, exigindo pela sabedoria dos homens que tem a missão de influir no curso dos acontecimentos, sem provocar desequilíbrios e novos desajustamentos.
 4. Chegamos à conclusão de que as exigências técnicas e administrativas do Nordeste ultrapassaram os organismos estatais destinados a operar aqui, e a conjuntura humana (homem sofrendo da seca, do pauperismo, do baixo nível de vida, ao lado de um novo surto de desenvolvimento econômico e industrial da Região) – requer uma imediata revisão do tratamento até agora dado ao homem (também por parte da Igreja) como preliminar, para uma ação corajosa mais forte, mais profunda, mais ampla, no campo do econômico, do social e do espiritual.
 5. À vista de tudo isso, é racional e prudente se concluir pela necessidade de um plano superior em que se deem as mãos os Poderes Públicos, a iniciativa privada e a Igreja, guardando, em face de cada um, sua liberdade e seus princípios, para atitudes de independência, toda vez que houver o risco de um desvio da nobreza e dos objetivos da ação comum. E estão aí a razão mais forte e a sinceridade desse histórico acontecimento – o Encontro dos Bispos do Nordeste Brasileiro – com representantes dos setores públicos e privados da vida nacional (I Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 116-117).

A conclusão de que a política para o Nordeste deveria ser redefinida recebeu uma forte acolhida por parte do governo federal. Em seu pronunciamento no encerramento do Encontro, o presidente Juscelino Kubitschek foi enfático ao afirmar que o essencial agora seria “a elaboração de um Plano do Nordeste, não para as gavetas burocráticas, mas pra ser executado ao ar livre, sem hiatos ou desfalecimentos, ao mesmo tempo com rigor científico e ímpeto bandeirante”. Da mesma forma, reconheceu que o problema do Nordeste não se tratava de “matéria apenas de engenharia hidráulica ou agrônômica, e sim de um conjunto de medidas sincrônicas”. O presidente chamou atenção também para “[...] a necessidade inadiável de entrosamento entre os vários órgãos que atuam no Nordeste” (I Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 76-81). Como consequência desta acolhida o presidente assinou vinte decretos que determinavam a execução de ações derivadas das indicações do I Encontro dos Bispos do Nordeste. Por fim, ainda em 1956, o governo Kubitschek criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o GTDN, que a partir de 1958 passou a ter como coordenador Celso Furtado.

Os bispos do Nordeste voltaram a se reunir entre 24 e 26 de maio de 1959, na cidade de Natal, no Estado de Rio Grande do Norte, no II Encontro dos Bispos do Nordeste. O período situado entre o I e o II Encontro dos Bispos do Nordeste foi marcado por mais uma grande seca que atingiu a região. Entre os anos de 1957 e 1958, cerca de 11 milhões de pessoas foram impactadas pelas consequências da estiagem. Mais uma vez, as denúncias de corrupção na distribuição de ajudas abundaram, entre essas a falsificação de documentos elaborados por chefes políticos que recebiam pagamentos em nome de equipes de trabalho fictícias, bem como,

o preço excessivo dos alimentos cobrados pelos fornecedores locais dos migrantes que recebiam reembolso por suas despesas (com juros) assim que os fundos chegavam (Buckley, 2021). A Grande Seca levou o governo Juscelino Kubitschek a agir de forma mais rápida na busca de uma solução para os problemas do Nordeste. Até então, o GTDN não havia sido eficaz e aparentemente era mais um órgão burocrático criado para dar satisfação à pressão social, sobretudo, da Igreja Católica. As incursões realizadas pelo próprio presidente na região o levaram a tomar medidas que buscassem uma mudança de paradigma na atuação do poder público. Nas palavras do próprio presidente, a “ação teria que obedecer a uma diretriz mais profunda”, uma diretriz “que fosse no âmago da situação e revolucionasse as próprias condições do meio”. O problema teria que ser resolvido não “através de medidas políticas, mas segundo um rígido planejamento técnico” (Kubitschek de Oliveira, 1978, p. 198-206). Foi esse objetivo que levou Juscelino Kubitschek a mudar a coordenação do GTDN, substituindo o político nordestino Aluizio Campos pelo economista, também nordestino, Celso Furtado. Com esse objetivo Juscelino Kubitschek também transformou o GTDN em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, CODENO, e lançou as bases para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a Sudene, ações ligadas àquilo que o governo convencionou a chamar de Operação Nordeste.

O II Encontro dos Bispos do Nordeste, assim como o primeiro, contou com a participação de inúmeros técnicos dos governos federal e estaduais, porém, diferentemente do I Encontro, sua declaração foi menos programática. Seu objetivo principal, pelo que se percebe na declaração, foi pressionar o Congresso Nacional pela votação e aprovação da criação da Sudene. Logo no início do documento, os bispos afirmam o seu “júbilo” pelo lançamento da Operação Nordeste. Na sequência, reafirmam uma série de princípios e medidas sugeridas no encontro de Campina Grande, entre esses “a necessidade de o planejamento econômico, elaborado no Nordeste, completado por aspectos humanos e por implicações sociais” (II Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 309-310). No que se refere às sugestões, os Bispos apontaram que “os Projetos devem continuar a ser coordenados pelo Gabinete Civil da Presidência da República”, porém, uma vez funcionando a Sudene, “os Projetos e Programas que se criarem, passariam oportunamente a com ela articular-se, segundo os critérios gerais estabelecidos pelo Plano Oficial para o Nordeste” (II Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 318). Por fim, a declaração destacava, mais uma vez, a esperança dos bispos de que o problema da reforma agrária fosse equacionado, obviamente com as devidas salvaguardas, entre essas o “cuidado extremo em evitar açodamentos demagógicos, paixões partidárias,

personalismos, de vez que se trata de uma matéria delicada e facilmente explosiva” (II Encontro dos Bispos do Nordeste, 2016, p. 311). Como resposta ao II Encontro dos Bispos do Nordeste, o governo Kubitschek lançou dezenove decretos, a maioria contendo medidas setoriais e de alcance local.

Os dois encontros realizados pelos bispos do Nordeste evidenciam o quanto o novo enfoque em relação aos problemas da região, trazido pelos economistas, ganhou relevância no pensamento da Igreja Católica. A ideia de que os problemas do Nordeste não deveriam mais ser pensados apenas no campo da engenharia hidráulica, mas sim, como problemas socioeconômicos, esteve presente tanto na declaração de 1956, quanto na declaração de 1959. Ao mesmo tempo, pode-se notar uma sincronia entre os bispos e o governo Juscelino Kubitschek. Sincronia que não pode ser definida simplesmente como apoio à política do governo em relação ao Nordeste, mas sim, como uma proximidade de programa econômico. A década de 1950 marcou a adesão da Igreja Católica no Brasil às proposições desenvolvimentistas. Um processo que teve forte influência das elaborações de Louis-Joseph Lebreton, cuja presença no Brasil deixou marcas profundas no pensamento católico brasileiro, sobretudo, no pensar sobre a problemática do Nordeste.

3.2 LEBRET E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO

O estudo do Nordeste brasileiro e a proposta de desenvolvimento para a região elaborada por Louis-Joseph Lebreton ocorre depois de um contato mais amplo do estudioso com a realidade econômica e social do Brasil e da América Latina. Lebreton elaborou e orientou estudos sobre projetos de desenvolvimento, participou de eventos e proferiu palestras no Brasil, Uruguai, Colômbia, Argentina, Chile, Peru e Venezuela, sendo o Brasil o primeiro país a ser visitado e conhecido pelo estudioso no ano de 1947, quando permaneceu de abril até agosto daquele ano.²³ Durante a sua estadia, manteve contato com o meio católico de São Paulo e do Rio de Janeiro²⁴,

²³ Virgínia Pontual (2016), em seu livro “Louis-Joseph Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista”, faz todo um resgate da trajetória e o trabalho desenvolvido por Lebreton na América Latina, a partir das análises de documentações do *Fond Lebreton* depositados no *Archives Nationales em Fontainebleau*, na França, bem como nos acervos existentes em bibliotecas das cidades e países por onde Lebreton passou ou formou grupos de pesquisa. A obra de Pontual faz uma viagem pelos vários países que o estudioso esteve mostrando de forma criteriosa o contexto dos países e a forma com que as ideias do *Economia e Humanismo* eram concebidas e acolhidas pelos diversos países. Denis Pelletier (1996) também apresenta uma análise detalhada sobre a atuação e influências de Lebreton em países da América Latina, principalmente no capítulo VIII: *Un terrain d’expérimentation, l’Amérique Latine*.

²⁴ Durante sua estadia no Brasil, Lebreton manteve contato com a Juventude Operária Católica (JOC) e a Juventude Universitária Católica (JUC), movimentos ligados à Ação Católica Brasileira (ACB).

bem como, com alguns grupos políticos, empresários e intelectuais que deram suporte à disseminação de suas ideias, apoiando a realização de cursos, palestras e estudos que facilitaram a elaboração de projetos e propostas no campo do planejamento e desenvolvimento urbano e regional. Entre as ações de Lebret que irão marcar a sua atuação no Brasil, destacam-se: o curso de *Introdução à Economia Humana*, a fundação da Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) e a orientação de estudos sobre habitação e desenvolvimento urbano e regional em vários estados brasileiros, tendo destaque nesta pesquisa o *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste* (1955).

3.2.1 O *Économie et Humanisme* e o encontro com o Brasil

A América Latina se colocou para Lebret como uma possibilidade de experimentar seus métodos em países menos desenvolvidos, diante dos dilemas vivenciados na Europa. As tensões que emergiram com o começo da Guerra Fria e, principalmente, com as lutas pela descolonização restringiam as possibilidades de atuação dos intelectuais europeus nos países da África e da Ásia. As desconfianças em relação a tudo que vinha das metrópoles tornou-se um impedimento para a realização do projeto da busca de compreensão da razão do subdesenvolvimento daquelas regiões. Dessa forma, as possibilidades de se inserir naquelas regiões se tornava dificultosa. Em paralelo ao clima adverso da Europa, o grupo *Économie et humanisme* vivenciava uma forte crise interna, tanto ideológica, quanto financeira. Tal crise afetou, em boa medida, as intervenções de Lebret e a dinamização de suas ideias (Pelletier, 1996). No que se refere à questão ideológica, o grupo se dividiu entre os que assumiam uma posição voltada ao catolicismo social e os que se inclinam à afirmação dos ideários marxistas, incluindo Lebret que se sentia atraído pela linha de interpretação ligada a doutrina socialista²⁵.

²⁵ Lebret dialogava com o marxismo desde a sua atuação junto aos pescadores da Bretanha e dos portuários de Marseille, onde foi construindo um projeto humanístico de economia. Angelo (2013, p.93) sublinha que, “em 1945, Lebret preparou uma sessão de pesquisa sobre marxismo-leninismo com o objetivo de compreender o alcance dessa teoria sobre a sociedade”, entretanto, mesmo que “tivesse interesse em conhecer tal teoria, rejeitava qualquer filiação, seja para o lado do partido comunista, seja para o liberalismo”. Este posicionamento de Lebret evidenciava o seu distanciamento em relação aos dois blocos de disputas da Guerra Fria. O anseio do estudioso católico era o de traçar uma terceira via, alicerçada no “desenvolvimentismo humanista”, com o enfoque nos países do Terceiro Mundo, subdesenvolvidos e pós-coloniais (Angelo, 2013; Godoy, 2020; Lebret, 1963, 1966a; Pelletier, 1996). Tal propósito o colocou “entre os precursores de uma corrente *terceiro mundista neutralista*” (Angelo, 2013, p. 94). Bosi (2010) e Pelletier (1996, 2017), estudiosos que se dedicaram a estudar as perspectivas teóricas e trajetórias de Lebret, enfatizam que o economista estudou com afinco os escritos de Karl Marx. Pelletier (1996) menciona que, em 1938, Lebret leu *O Capital* do início ao fim. Nos documentos pesquisados pelo autor nos arquivos da biblioteca do Centro de Estudos do *Économie et humanisme* de Lyon, evidenciam anotações de alguém familiarizado com a economia e as críticas à Marx. Ao longo das páginas,

Esta situação causava desconforto na hierarquia católica. O limite deste processo se deu quando o padre Henri Desroche²⁶, um dos membros fundadores do *Économie et humanisme* e um dos principais colaboradores de Lebret, publicou, em 1949, o texto *Signification du Marxisme*, que repercutiu de forma negativa em alguns membros do grupo e no Vaticano. Por conta desta repercussão, Henri Desroche se viu forçado a deixar o grupo *Économie et humanisme*, rompendo com a ordem dominicana e abandonando o sacerdócio. Para além da crise ideológica, o grupo também se viu mergulhado numa crise financeira e política que ameaçava sua própria sobrevivência. Esses eventos motivaram a busca por ampliar o campo de ação e a atuação do grupo Economia e Humanismo para outros territórios, o que já vinha sendo um anseio de Lebret: o de ampliar o campo de atuação e aplicação dos seus métodos de estudos.

Em que pese alguns eventos desfavoráveis, naquele período o trabalho Lebret já havia alcançado reconhecimento. A atuação do trabalho de pesquisa e ação de Lebret teve o seu protagonismo junto ao *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme* (MRU), órgão criado no final do ano de 1944 pelo governo francês com a finalidade de reconstruir suas cidades depois da devastação causada pela Segunda Guerra. O Movimento Economia e Humanismo que foi criado como um centro de formação de pesquisadores, objetivando detectar as necessidades básicas de bairros e distritos urbanos, mediante observações sistemáticas e entrevistas, foi contratado pelo governo para a realização de pesquisas sobre o estado precário das condições de habitação, onde os bombardeios haviam sido mais destruidores. Em 8 de março de 1945, Lebret e sua equipe foram encarregados, pelo Ministro da Reconstrução e do Urbanismo, o francês Raoul Dautry, a orientar trabalhos para quatro cidades francesas:

diz Pelletier, há uma verdadeira sedução por parte de Lebret que diz se impressionar com Marx, identificando que suas críticas se assemelhavam em muitos aspectos com as críticas dele. Chega inclusive a ressaltar que “esse homem é um gênio, com toda certeza”. Lebret via a convergência entre a sua experiência sindical e as análises de Marx: “Reencontro a cada passo as induções de meus nove anos de experiência social marítima, e fico singularmente abalado por essa coincidência” Ao ler as reflexões de Marx sobre “as leis imanentes da produção capitalista”, Lebret destaca que essa “é também uma das nossas conclusões”. Na sequência, Lebret lamenta pela omissão do pensamento da Igreja em relação à questão operária: “era dever dos católicos ter dito essas coisas há cem anos. E o estado dos operários da época é ainda o dos pescadores industrializados”. Bosi (2010) acrescenta que a leitura de *O Capital* lhe deu o suporte e argumentos para denunciar a exploração sistêmica, a aflição do desemprego e a degradação da vida dos trabalhadores operários que as pesquisas empíricas de Lebret denotavam.

²⁶ Henri-Charles Desroches ingressou no *Economia e Humanismo* em 1942 e foi um dos principais colaboradores de Lebret. Para ambos a interpretação do marxismo ocupava um lugar central, tornando possível o trabalho de investigação sobre o marxismo que Lebret havia previsto ao fundar o *Économie et Humanisme*. Henri Desroches fascinado pelas utopias comunitárias e sua capacidade de subverter a ordem social, se voltou a elaborar uma obra de exegese do marxismo posta à prova do cristianismo, na qual orientou em uma direção filosófica um confronto que Lebret havia mantido, desde a sua leitura de *O Capital* no final da década de 1930, no campo da sociologia e da economia. No encontro entre o marxismo e a utopia comunitária, Henri Desroches se tornou um dos intelectuais do movimento progressista cristão. Em 1949, publicou *Signification du Marxisme* que provocou uma profunda crise dentro do movimento e a manifestação do Santo Ofício, por meio de decreto, condenando toda colaboração entre marxistas e católicos, sob a ameaça de excomunhão (Pelletier, 1996, 2017).

- a) Lyon;
- b) Marseille;
- c) Nantes;
- d) Saint-Etienne.

Lebret (1966a) considerou essa missão como a sua primeira grande pesquisa. Foi ali que o estudioso pode fortalecer suas convicções sobre a relevância das análises tópicas – comunitárias, municipais e regionais – enquanto instrumentos norteadores do Estado nas ações voltadas às necessidades básicas das populações. Uma concepção que não se poderia desvincular de,

Uma “economia das necessidades” combinada com a descentralização dos “polos de crescimento”, como lhe ensinara François Perroux, e não uma economia selvagem de puro lucro, tendente à exploração do trabalho e à concentração de renda, como via praticada pelo capitalismo em toda parte. *Os fins últimos, em primeiro lugar*, eis um lema de inspiração tomista que o frade dominicano tomaria como princípio para ação. A proposta de um desenvolvimento em escala humana, que partiria das bases, mas não dispensaria a mediação do Estado planejador [...] (Bosi, 2010, p. 263).

Sob este prisma é que Lebret e sua equipe do Economia e Humanismo desempenharam todo um trabalho de pesquisa e ação junto ao MRU francês. Desta intervenção culminou a criação de laboratórios de pesquisas locais²⁷, dentre esses, a criação da Société Pour L’application du Graphisme et de la Mécanographie a Analyse (SAGMA) em Saint-Etienne, no dia 29 de janeiro de 1945. O propósito desta instituição era estudar as realidades econômicas, sociais e humanas, tendo por finalidade a elaboração de planos com intervenção do Estado, direcionados para o meio urbano e rural com o objetivo de promover o desenvolvimento comunitário e integral. A SAGMA, representou um importante canal de disseminação das ideias do grupo Economia e Humanismo, como bem expressa Cestaro (2015), em especial no engajamento de técnicos em um trabalho de *aménagement du territoire*²⁸ - ou seja, o

²⁷ A criação de laboratórios de pesquisas locais estavam estruturados em forma de associações, o que permitiu um crescimento da área de atuação do Centro Economia e Humanismo e o surgimento de novos nomes na linha de frente do grupo, no qual destacam-se: Jacques Gauducheau, à frente da equipe de Nantes com o Centre Regional de Documentation et de Conjoncture (CREDOC); Jacques Loew no Institut Marseillais de statistique et d’analyse et de conjoncture (IMSAC) e Jean Queneau, em Saint-Étienne com a SAGMA. Estas associações de apoio formavam o que os ativistas envolvidos denominaram de “Grupo SAGMA” (Cestaro, 2015; Pelletier, 1996)

²⁸ Na concepção de Lebret, o termo “*aménagement*” é definido como a técnica de “*mise en valeur*” (valorização) e do desenvolvimento na perspectiva dos quadros de unidades territoriais naturais ou políticas mais ou menos vastas. Supõe-se uma intervenção voluntária para assegurar um “*mise en valeur*” racional e um desenvolvimento harmonioso a partir da utilização “ótima” dos recursos e da elevação humana das populações (Roldan, 2012, p. 187). Então, no caso do “*aménagement du territoire*”, Lebret se refere ao termo “como o aprimoramento da terra a partir dos aspectos de ordenação e melhoria das condições do solo, do subsolo e da energia, necessários para o desenvolvimento humano [...]” (Cestaro, 2015, p. 114).

envolvimento de técnicos numa política de ordenamento do território e planeamento, no sentido de organização e aproveitamento do território – além da instauração de um elo com o *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme* da França. Em síntese, foi utilizando o método de pesquisa, trabalho e ação prescritos pelo *Économie et Humanisme*, abordando temas variados – entre esses, pressupostos familiares, infância precária, habitação, migrações, equilíbrios demográficos, ordenamento territorial, atividades e estrutura econômica – que a SAGMA desenvolveu os instrumentos para a medir os fatos econômicos, bem como, os métodos de investigação e representação gráfica dos resultados obtidos. A partir destas categorias de observação e organização metodológica que Lebret e sua equipe elaboraram a interpretação sobre o desenvolvimento local das regiões estudadas e as orientações sobre o ordenamento do território e planeamento local e regional a ser executado.

Em 1945, Lebret também seria integrado ao corpo de pesquisadores do *Centre National de la Recherche Scientifique*, CNRS²⁹, da França, na condição de economista sênior (Angelo, 2013; Bosi, 2010; Gasper; Keleher, 2021; Pelletier, 1996; 2017). Sua inserção no âmbito de um órgão de pesquisa de destaque internacional contribuiu para a legitimidade da sua carreira de estudioso e pesquisador, tornando-o um *expert* internacional. Com a reorganização do CNRS, em 1951, e a criação no seu interior do Centro de Estudos Econômicos, Lebret passou a compor o quadro da comissão econômica voltada aos estudos econômicos e financeiros. Em 1953, ascendeu à categoria de mestre pesquisador do CNRS e, a partir de 1961, à classe excepcional de diretores de pesquisa. A inserção de Lebret no CNRS acelerou sua projeção internacional, tornando-o um economista reconhecido institucionalmente com participação em vários institutos da França³⁰ e em outros países das Américas, África e Ásia³¹.

O Brasil foi o primeiro país latino-americano que Lebret esteve em 1947. Esta foi a primeira das várias estadas de Lebret na América Latina entre os anos de 1947 e 1965. Somente no Brasil o economista dominicano esteve nove vezes, ministrando cursos e participando de

²⁹ O Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), foi criado em 19 de outubro de 1939 por um decreto presidencial. Trata-se de uma instituição pública francesa de vocação científica e técnica, sob tutela do Ministério do Ensino Superior e Investigação. Sobre a história e fundação do CNRS ver: <https://fondation-cnrs.org/la-fondation/>

³⁰ Em 1953, Lebret participou da Jornada de Estudos Europeus sobre População, organizada pelo *Institut National d'Études Démographiques* (INED); foi convidado para a Conferência Internacional de Sociologia, realizada em Liège, na França, e para eventos do Centro Católico de Intelectuais Franceses (CCIS). Participou também, em 1957, do 50º Colóquio da Associação Francesa de Ciência e Economia. Sobre a trajetória de Lebret enquanto *expert* internacional ver: Pelletier (1996, p. 333-336).

³¹ Entre os países pesquisados por Lebret, no período de 1947 a 1955, estão: Suécia, Noruega, Dinamarca, Alemanha Ocidental, Bélgica, Países Baixos, Itália, Luxemburgo, Inglaterra, Irlanda, Suíça, Espanha, Egito, Tunísia, Marrocos, Argélia, territórios da antiga África Ocidental Francesa, Brasil, Uruguai, Argentina, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Martinica, Haiti, México, Estados Unidos, Canadá, Havai, Japão, Hong Kong, Manila, Vietnã, Camboja, Sião, Índia, Iraque e Líbano.

estudos e reuniões (Angelo, 2013; Cestaro, 2015; Pelletier, 1996; Pontual, 2016)³². A realidade brasileira se apresentaria à Lebret como diferente daquela vivenciada na Europa. Aqui, a pobreza vivida se situava em um imenso país, rico em potencialidades naturais, com solo de qualidade para diversas atividades e que não sofrera de forma direta os efeitos da guerra. A experiência brasileira lhe abriria um novo campo de estudos e ações em área subdesenvolvida, servindo ao Economia e Humanismo como uma espécie de laboratório de experimentação no *terceiro-mundismo*.

A primeira viagem de Lebret ao Brasil se deu por meio de um convite realizado pelo frei Romeu Dale³³ e do diretor da Escola Livre de Sociologia Política (ELSP), Cyro Berlink, em 1946, para ministrar o *Curso de Introdução à Economia Humana* naquela instituição³⁴. Lebret chegou ao Brasil em 5 abril de 1947, se instalando primeiramente no Rio de Janeiro³⁵. Naquele momento, o país vivenciava um contexto de crescimento do anticomunismo. Setores significativos do catolicismo e das elites, em oposição ao comunismo, buscavam por uma via política que impulsionasse as mudanças sociais e o desenvolvimento econômico. A perspectiva de Lebret, propondo uma alternativa humana e solidária para solucionar os problemas sociais e promover o desenvolvimento, seduziu tanto os jovens católicos brasileiros quanto uma grande parte da elite que procurava por uma terceira via de condução a um projeto de desenvolvimento nacional.

Em 9 de abril de 1947, Lebret chegou em São Paulo com a finalidade de ministrar, na condição de professor visitante, o curso de Introdução Geral à Economia Humana na ELSP.

³² Pontual (2016, p. 151) e Angelo (2013, p. 312-320) resgatam o período das viagens realizadas por Lebret aos países Latino-americanos: em 1947, esteve no Brasil, Uruguai, Argentina e Chile; 1952, no Brasil; 1953, no Brasil; 1954, no Brasil, Colômbia, Peru e Chile; 1955, em países da América Latina, incluindo o Brasil e Uruguai; 1956, no Brasil, Uruguai, Venezuela e Colômbia; 1957, no Brasil e Uruguai; 1958, no Brasil; 1959, em países da América Latina, incluindo Colômbia e Peru; 1960, no Brasil; 1961, no Brasil; 1964, na Venezuela; 1965, no Brasil e Uruguai.

³³ O frei Romeu Dale (1911-2007) foi um dos mais ativos líderes da Ação Universitária Católica (AUC) e da JUC. Conheceu Lebret e o Economia e Humanismo em 1941, quando foi para a França estudar teologia. Regressando ao Brasil, passou a se comunicar com Lebret através de cartas. Dale se entusiasmou com as ideias do Movimento Economia e Humanismo, tanto que foi o primeiro propagador do movimento entre os religiosos brasileiros. O propósito do frei, dialogando com Lebret, seria estruturar uma equipe de Economia Humana Latino-americana, divulgar as revistas do movimento e empenhar-se nas ações mundiais do *Economia e Humanismo*. No entanto, o dominicano brasileiro não conseguiu estabelecer as bases do movimento até 1947.

³⁴ Cestaro; Andrade (2022), que apresentam de maneira sucinta um quadro referencial de documentos, a partir do acervo da SAGMACS no Brasil e o Fundo Lebret na França, observaram a articulação em carta de Cyro Berlink ao Frei Romeu Dale, datada de 12 de abril de 1946, que no momento da intermediação para a vinda de Lebret realizar o curso, a ELSP ofereceu ao estudioso um contrato de um ano, arcando com as despesas de viagem e um honorário mensal.

³⁵ No Rio de Janeiro, Lebret proferiu palestras na Arquidiocese do Rio e firmou contatos com sindicalistas, sociólogos, geógrafos e clérigos. Alguns desses se tornaram aliados próximos de Lebret na disseminação de suas ideias e ações, entre esses estavam: Josué de Castro, Dom Helder Câmara, Alceu Amoroso Lima e José Arthur Rios.

Esta instituição tinha como propósito a “formação de elites administrativas responsáveis por implantar um Estado com um novo perfil, baseado no fortalecimento do setor industrial, na racionalização administrativa e na organização do trabalho no Brasil, promovido pelo governo Vargas” (Rosa, 2020, p. 121). O curso foi financiado pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), instituição criada por Roberto Simonsen, também fundador da ELSP³⁶, o que pode ser entendido pelo interesse de personalidades da elite industrial da busca por um novo modelo socioeconômico. As perspectivas acadêmicas e práticas da ELSP se aproximavam das atividades desenvolvidas por Lebret, principalmente, o viés desenvolvimentista assumido pelo economista que, além da defesa da intervenção do Estado na esfera econômica, defendia a proteção da indústria nacional contra os interesses imperialistas dos países centrais, postura que se aproximava do pensamento industrialista de Simonsen (Godoy, 2015).

O curso teve uma duração de três meses, envolvendo um conjunto de palestras entre os meses de abril e junho daquele ano. Entre os temas abordados estavam: teorias econômicas, sistemas de produção, análises sociológicas sobre a conjuntura política e planejamento econômico. A estrutura do curso foi dividida em três partes³⁷:

- a) a primeira constava sobre as doutrinas econômicas e políticas como o marxismo, o anarquismo, stalinismo e os fascismos, trazendo as leituras de Marx, Engels, Lenin e Kropotkin;
- b) a segunda, versava sobre a economia humana e os precursores das comunidades eclesiais cristãs;
- c) a terceira parte se voltava aos fundamentos, propriamente ditos, da Economia Humana, como uma economia voltada às necessidades básicas do ser humano em sociedade, contrária tanto ao puro jogo do mercado como também ao planejamento férreo do Estado (a exemplo do estatismo soviético) (Bosi, 2012; Godoy, 2015).

³⁶ A Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo foi fundada em 27 de maio de 1933 e hoje é conhecida como a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). É a instituição paulista mais antiga de ensino superior na área de ciências sociais. Os patronos da ELSP eram empresários principalmente da FIESP, professores, jornalistas que investiram na formação de quadros técnicos para as instituições de administração pública do Brasil, promovendo projetos educacionais e culturais voltados para a racionalização do trabalho, reforma social e modernização da gestão pública. Ver: <https://www.fespsp.org.br/a-fespsp/historia>

³⁷ Virginia Pontual (2016), que realizou pesquisa em arquivos do Fundo Lebret na França, registra que, conforme os arquivos NA 45 AS 155, a versão datilografada dessas três partes (*Appel à une Économie Humaine; Lignes d'orientation d'une Économie Humaine et perspectives d'une Économie Humaine*) estava acompanhada de uma bibliografia de referência, o que evidenciava as leituras e os conhecimentos diversos que subsidiavam os ensinamentos de Lebret.

O público que participou do curso na ELSP, no âmbito da pós-graduação, era formado principalmente por empresários e técnicos do Estado³⁸.

A influência de suas ideias foi percebida logo de imediato à realização do curso na ELSP, com a criação de estruturas que iriam difundir o pensamento do *Économie et Humanisme*. Ali nascia a criação de um organismo de estudos e pesquisas, voltado às realidades econômicas, sociais e humanas específicas do Brasil – a Sociedade para Análises Gráficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS)³⁹. Instituição fundada em 26 de julho de 1947, seguindo os moldes da SAGMA, criada na França um ano antes (Angelo, 2013; Cestaro, 2015; Cordovil; Cestaro, 2020; Pelletier, 1996; Pontual, 2016; Roldan, 2012). A finalidade precípua do órgão estava associada à realização de pesquisas acerca dos aspectos geográficos e humanos brasileiros, explorando temas como a moradia, saneamento básico, miséria e vulnerabilidade social. Com isso, objetivando uma nova forma de pensar e solucionar os problemas urbanos refletidos pelo processo de industrialização e do aumento demográfico. Os trabalhos do órgão, em sua maioria, diziam respeito à realização de estudos de desenvolvimento e planos diretores para assessorar governos de Estados, regiões, capitais e cidades médias do interior. De acordo com Roldan (2012, p. 122), a “[...] SAGMACS funcionou como um escritório de planejamento urbano de caráter interdisciplinar reunindo religiosos, intelectuais, políticos, arquitetos, economistas, geógrafos e sociólogos” que durante os “anos de 1950 e 1960 foi responsável por estudos, projetos e programas de planejamento de desenvolvimento urbano e regional.” Configurando-se como uma instituição de assistência técnica que vinha a contribuir para o debate em voga no Brasil em torno dos problemas do desenvolvimento, da dependência em relação aos países desenvolvidos e da necessidade de modernização do Estado.

³⁸ No conjunto de participantes estavam: o engenheiro civil Lucas Nogueira Garcez (1913-1982), formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, onde foi professor. Em 1949, ocupou o cargo de Secretário do Estado de Viação e Obras Públicas, tornando-se governador de São Paulo (1951-1955); Luiz Cintra do Prado (1904-1984), também engenheiro civil e ativista internacional da Ação Católica; Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto (1910-1987), formado em direito, foi advogado da prefeitura de São Paulo, assessor de prefeitos, secretário de finanças do município de São Paulo e secretário da Fazenda do Governo de São Paulo. Eleito governador do Estado de São Paulo em 1958. No seu governo foi implementado o Plano de Ação do Governo do Estado (PAGE). Um projeto que teve a participação de vários técnicos da SAGMACS; André Franco Montoro (1916-1999), formado em direito, filosofia e pedagogia. Militante da Ação Católica Brasileira e teve uma longa trajetória política. Deu início a essa carreira em 1947, se elegendo vereador de São Paulo pelo Partido Democrata Cristão (PDC), até se tornar governador de São Paulo no período de 1983-1987.

³⁹ Michelly Angelo (2013) associa a constituição jurídica da SAGMACS como sendo próxima a de uma sociedade sem fins lucrativos. Ou seja, uma empresa com estrutura jurídico-financeira em que seus sócios e diretores não obtêm lucros, caracterizando-se como uma associação que tem por finalidade promover a assistência social, educacional ou cultural. Mais tarde, nos anos de 1960, passou a funcionar como uma cooperativa prestadora de serviços por parte dos seus sócios.

A fundação da SAGMACS contou com 50 membros com direito a voto e foi administrada por uma diretoria eleita em assembleia. Entre os participantes da sociedade, estavam:

- a) Padre Dupuy;
- b) Frei Benevenuto de Santa Cruz⁴⁰;
- c) Luiz Cintra do Prado, engenheiro e professor da Escola Politécnica de São Paulo;
- d) Luciano Vasconcellos de Carvalho, membro de Economia e Humanismo na França, filiado ao Partido Democrata Cristão e foi Secretário da Educação do Estado de São Paulo durante o governo de Carvalho Pinto;
- e) Olga Soares Pinheiro, operária que militou no Partido Comunista e que naquele momento sofria a cassação do seu registro legal;
- f) André Franco Montoro, professor e presidente da Ação Católica de São Paulo;
- g) Lucas Nogueira Garcez, engenheiro e também professor da Escola Politécnica de São Paulo e que mais tarde, em 1951, se tornaria governador do Estado de São Paulo;
- h) e, ainda, contou com a participação de representantes da Juventude Operária Católica (JOC).

Na sua maioria, eram profissionais e militantes ligados à ala esquerda católica, com ideais de desenvolvimento que se alinhavam às ideias desenvolvimentistas de Lebret e ao movimento Economia e Humanismo. Grupo de profissionais e militantes que almejavam levar adiante o modelo de desenvolvimento delineado e sistematizado sob o método lebreteano.

A sede da SAGMACS se localizava em São Paulo, onde Lebret estabeleceu sua maior presença institucional, técnica e política. Ao longo dos anos 1950, também se estabeleceram escritórios da instituição nas cidades do Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre e no Estado do Paraná (Cestaro, 2016; Pontual, 2016). A fundação do órgão no Brasil, e de escritórios representantes, facilitou a interatividade de Lebret e da Economia Humana entre os que se preocupavam com o desenvolvimento econômico no país, rendendo acordos políticos bastante diversificados que incluíam tanto os setores progressistas, quanto os setores conservadores da política brasileira. No primeiro grupo estavam o engenheiro Antônio Bezerra

⁴⁰ José Petronilo de Santa Cruz, o Frei Benevenuto de Santa Cruz (1918-1997) nasceu no interior de Alagoas e viveu sua adolescência em Recife. Ingressou na Ordem dos Dominicanos em 1938 e estudou Filosofia e Teologia na França - Convento de Saint-Maximin. Frei Benevenuto assentou as bases do grupo brasileiro de EH, diluiu as resistências da Ordem e estreitou as relações com a intelectualidade, a juventude e a elite do laicato católico, ao mesmo tempo que importava revistas dominicanas francesas para o Brasil. Assumiu a direção da SAGMACS e aos poucos tornou-se uma das principais referências do Economia e Humanismo no país. Lebret e Frei Benevenuto trabalharam juntos de 1947 a 1965, levando adiante as ideias do movimento e realizando viagens para França, África e outros países.

Baltar⁴¹, pernambucano ligado ao PSB de Miguel Arraes; e o médico Josué de Castro, consultor da Comissão de Bem-Estar Social e deputado federal por dois mandatos (1955-1962) pelo PTB de Pernambuco. Já no segundo grupo estavam o sociólogo José Arthur Rios⁴², ex-coordenador da campanha nacional de alfabetização que exerceu o cargo de secretário no governo de Carlos Lacerda, no Rio de Janeiro; e Lucas Nogueira Garcez, um dos principais apoiadores de Lebret, governador de São Paulo pelo PSP do conservador Adhemar de Barros. Futuramente, após o Golpe Civil-Militar de 1964, Lucas Nogueira Garcez irá ingressar na Arena, partido de sustentação da Ditadura Civil-Militar. O que unia e convergia esse variado escopo de alianças políticas era, em grande medida, a ideia do planejamento urbano e regional como um canal que poderia conduzir ao desenvolvimento.

As ações e estudos elaborados pela SAGMACS marcaram os debates sobre o planejamento e desenvolvimento urbano e regional desde a sua criação em 1947 até a sua interrupção em 1964, em razão do Golpe Civil Militar. Ao longo deste período é possível periodizar a trajetória da instituição, dividindo-a em três fases a partir da contemporização delineada por Cestaro (2015):

- a) a primeira, compreendida entre os anos de 1947 e 1952, período que se deu sua criação e estruturação até o retorno de Lebret ao Brasil;
- b) a segunda, iniciada em 1952 indo até 1957, marcada pela expansão de seus trabalhos e o empreendimento de estudos de planejamento abrangendo maior número de cidades e regiões;
- c) a terceira fase e última fase, iniciada em 1957, consistiu no distanciamento de Lebret em relação aos trabalhos executados.

⁴¹ O pernambucano Antônio Bezerra Baltar (1915-2003) foi engenheiro, professor, urbanista e político. Participou do curso de Lebret na ELSP e contribuiu na condição de consultor para as pesquisas realizadas em São Paulo desenvolvidas pela SAGMACS. Mais tarde se tornou coordenador da equipe da SAGMACS em Recife. Baltar foi um dos principais assessores e amigos de Lebret no Brasil, realizando vários estudos em parceria com Lebret e a SAGMACS, tendo destaques: *Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo* (1952 – 1954); *Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste* (1954), o qual está sendo tratado como objeto de estudo da presente tese; *Estudo para elaboração Plano Diretor de Ourinhos* (1954) e *Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais* (1956-1958); e *Estrutura Urbana de Belo Horizonte* (1958-1959).

⁴² José Arthur Rios (1921-2017) formou-se em direito e cursou mestrado em sociologia na Universidade de Louisiana. Católico ligado aos dominicanos e que se tornou um importante interlocutor brasileiro das redes transnacionais de Lebret, assumindo, em fins dos anos 1950, a direção do escritório carioca da Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS). Neste período, por encomenda do jornal O Estado de São Paulo, Rios dirigiu uma das primeiras pesquisas sociológicas sistemáticas e de fôlego sobre as favelas, *Aspectos Humanos da Favela Carioca* (1960). Desligando-se do grupo paulista da SAGMACS, Rios se manteve à frente de seu escritório, rebatizado de Sociedade de Pesquisa e Planejamento (SPLAN) e, posteriormente, de Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Social e Econômico (INED).

Na primeira fase da atuação do órgão, os trabalhos empreendidos pelas equipes da SAGMACS⁴³ giraram em torno de consultorias e apoio a empresários e industriais, bem como, na elaboração de ensaios e análises sobre as condições de vida dos trabalhadores de algumas indústrias e comunidades. Vale lembrar, que o primeiro trabalho coordenado por Lebret, usando da metodologia do *Economia e Humanismo*, se desenvolveu antes da criação da SAGMACS. Na verdade, a pesquisa resultou da mobilização de um grupo que frequentava o curso na ELSP em torno da temática da habitação: “Sondagem preliminar a um estudo sobre habitação em São Paulo” com duração de abril a julho daquele ano⁴⁴. Uma segunda pesquisa tratou sobre as condições de vida degradantes dos empregados do Jockey Clube de São Paulo, inclusive sendo essa instituição que subvenciona o trabalho da SAGMACS em seu momento inicial, bem como manteve-a nos espaços de suas dependências. Em se tratando de trabalhos com atuação e acompanhamento de Lebret, se restringiram a essas duas pesquisas, no curto período que esteve no Brasil (abril a agosto de 1947). Porém, o estudioso deixou por onde passou, nesse primeiro momento, muitos entusiastas e interessados em levar adiante as suas ideias e proposições. Além do Brasil, nessa breve passagem pela América Latina, Lebret também esteve no Uruguai, Chile e Argentina, onde manteve contato com líderes democratas-cristãos⁴⁵.

⁴³ Na composição da primeira diretoria da SAGMACS, estavam: Luiz Cintra do Prado, Luciano Vasconcelos de Carvalho, Olga Soares Pinheiro, André Franco Montoro, José Maria de Freitas e Lucas Nogueira Garcez. Em sua maioria eram pessoas ligadas à esquerda católica. Inicialmente, o grupo foi acompanhado por Le Duigou e, em 1949, passou à direção do frei dominicano Benevenuto de Santa Cruz.

⁴⁴ Angelo (2013) menciona que Lebret analisou 500 habitações e estudou suas distribuições por classes econômicas e sociais. Nos diários de Lebret, consultados no Fundo Lebret (França), estão os registros de detalhamento da sondagem, sendo o resultado da pesquisa apresentado em 33 páginas datilografadas e 44 mapas e gráficos. Um trabalho que não se restringiu apenas à averiguação das habitações em São Paulo, mas procurou analisar as condições de trabalho dos moradores, bem como, as suas nacionalidades e o grau de escolaridade. Essa pesquisa foi contratada pelo SESI (Serviço Social da Indústria) e coordenada por dois estudantes da ELSP. Os outros participantes eram oriundos da Escola de Serviço Social da USP e do Departamento de Direito desta mesma instituição. Ainda, o estudo contou com a participação de membros da Divisão de Estatística e Documentação Social do município de São Paulo.

⁴⁵ Pelletier (1996) e Pontual (2016) ilustram a trajetória de Lebret, bem como, suas ações e influências nos países da América Latina os quais o estudioso visitou. Em abril de 1947, Lebret chegou ao Brasil. Em junho de 1947, se deslocou para Montevideu (Uruguai) e, em julho, para Santiago (Chile) e Buenos Aires (Argentina). Anos depois, o estudioso viajou para Bogotá (Colômbia) e Lima (Peru) em 1953, e Caracas (Venezuela) em 1956. Desses países, os que mais marcaram a sua passagem foram Brasil e Uruguai. Em Montevideu, Lebret participou indiretamente dos primeiros passos do *Economia e Humanismo*, fundado em abril de 1947 e que deu origem dois anos depois à Organização Democrata Cristã da América (ODCA). O estudioso teve uma acolhida marcante no meio católico, político e de lideranças e estudantes, o que contribuiu, conforme assinala Pontual (2016), para a criação das Equipes do Bem Comum (EBC). A EBC acabou se constituindo, em 1949, como um Centro de Estudos e Ação Social que contou com representantes católicos, historiadores, engenheiros, assistentes sociais, sindicalistas, arquitetos, contadores. As equipes de estudos e de ação eram formadas por grupos de quatro a cinco militantes e dirigida por um de seus membros. Os integrantes deveriam se vincular aos princípios do *Économie et Humanisme* e se dispor em realizar uma capacitação para atuar. Vários foram os estudos realizados pelo grupo na cidade de Montevideu e em outras regiões do Uruguai. Em 1956, Lebret retornou a Montevideu para proferir o curso de *Desarrollo y Acondicionamiento de los Territorios: analisis de los hechos*. O grupo Uruguaio ganhou força com o evento *Sessão Interamericana de Economia Humana* ministrado por Lebret em setembro de 1957, contando com a participação de centenas de integrantes, nos quais

Este ciclo da SAGMACS com a presença do economista dominicano, se encerra quando a sua atuação no Brasil se torna conturbada. Em 07 de maio de 1947, Lebret se manifestou publicamente com relação à interdição do Partido Comunista Brasileiro (PCB), definida pelo Supremo Tribunal Federal com aval do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). O economista dominicano demonstrou contrariedade a essa medida, alegando que seria perigoso um país que se autodenominasse republicano agir de forma antidemocrática⁴⁶. A sua manifestação somada à denúncia realizada em relação a omissão das elites brasileiras diante da pobreza, a condenação do conluio entre a Igreja e os grupos capitalistas e a abordagem do marxismo em temática do curso na ELSP e nas matérias publicadas pela imprensa, bastaram para que a ala conservadora da Igreja Católica, bem como dos liberais anticomunistas considerassem Lebret um comunista ou simpatizante desta ideologia. Diante de tais circunstâncias, o governo brasileiro junto ao Vaticano exigiu o retorno de Lebret à França, desautorizando-o de permanecer no Brasil. Seu retorno ao país somente ocorreria em 1952. Depois de Dom Helder Câmara⁴⁷, Lucas Nogueira Garcez, Amoroso Lima⁴⁸, Josué de Castro⁴⁹

estavam brasileiros, paraguaios, chilenos, argentinos. Desta Sessão, resultou a criação do *Centro Latinoamericano de Economía Humana* (CLAEH), em 1958, e a extinção das EBC. Entre as finalidades desta instituição estavam: promover e fomentar a criação de equipes de investigação no campo econômico-social, participar dos esforços públicos e privados de reorganização econômica e profissional e constituir uma equipe central dedicada à disseminação de uma Economia Humana na América Latina. Ainda em 1958, a CLAEH criou os *Cuadernos Latinoamericanos de Economía Humana*. A instituição progrediu tanto que se transformou na Universidade Latino-Americana de Economia Humana (UCLAEH). Depois de passadas mais de seis décadas de existência, se materializando de várias formas, a CLAEH foi reconhecida como uma universidade pelo Ministério da Educação Uruguaio em 2017, sediando vários cursos de graduação e pós-graduação e tendo por base uma orientação marcadamente social e humana.

⁴⁶ Sobre a posição de Lebret em relação à cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro ver: Pelletier (1996, p. 156-162).

⁴⁷ Dom Helder Câmara (1909-1999) foi arcebispo do Rio de Janeiro e o fundador da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB - 1952). Embora quando jovem tenha feito parte do integralismo, era considerado um bispo progressista de grande influência na Igreja e defensor da causa dos mais empobrecidos. Fundador da Cruzada de São Sebastião, entidade que visava a realização de um trabalho pastoral e de apoio às necessidades básicas da população residente das favelas cariocas. Dom Helder foi um grande aliado de Lebret e que significou uma das forças que se somaram ao apoio do retorno do economista dominicano ao Brasil. O bispo interferiu junto ao clero brasileiro para a queda de resistência do grupo que via nas ideias de Lebret mais militância do que doutrina religiosa. Ainda, Helder Câmara iria abrandar as observações de Lebret a respeito da ilegalidade do Partido Comunista que o tornaram *persona non grata* no Brasil, por um período. Pelletier (1996) e Godoy (2020) destacam a afinidade pessoal e teórica de Dom Helder e Lebret.

⁴⁸ Alceu Amoroso Lima (1893-1983), conhecido pelo pseudônimo de Tristão de Athayde, foi escritor, filósofo, professor e líder católico. Teve forte influência na vida intelectual, cultural e religiosa no Brasil, chegando a compor a Academia Brasileira de Letras. Ao mesmo tempo ligava-se à elite dirigente e aos grupos militantes católicos. Amoroso Lima foi o responsável por lançar as bases do movimento democrata-cristão no Brasil sob os princípios do *Humanismo Integral*. A influência maritainiana, tornou uma de suas preocupações marcante a superação do capitalismo individualista e extremista através do humanismo econômico. A admiração pelo trabalho de Lebret contribuiu para a inserção do pensador religioso no meio cristão brasileiro, bem como a difusão de suas ideias. Quando Lebret fora impedido de permanecer no Brasil, Amoroso Lima manifestou o seu total apoio frente à dura medida por parte da alta hierarquia católica e do meio político conservador.

⁴⁹ Josué de Castro (1908 –1973) foi um cientista social marcante na intelectualidade brasileira. Atuou como médico e nutrólogo, professor, geógrafo, político e sociólogo. Personalidade de grande prestígio e exerceu

e de clérigos dominicanos e de outras ordens religiosas intervieram junto às autoridades eclesiásticas em favor do retorno de Lebret ao Brasil, com a finalidade de orientar e realizar trabalhos no país.

Portanto, a segunda fase de vigência da SAGMACS⁵⁰ inicia com o retorno de Lebret ao Brasil em 19 de maio de 1952. Naquele momento, o país vivenciava o retorno de Getúlio Vargas à presidência. O segundo governo Vargas (1950-1954) foi marcado pela instabilidade política e pela sequência no processo de amadurecimento do pensamento desenvolvimentista. A instabilidade política tinha como principal causa a forte oposição dos grupos antigetulistas abrigados na União Democrática Nacional (UDN) e em setores da imprensa do Rio de Janeiro e São Paulo, entre esses os jornais O Globo, Diários Associados e a Tribuna de Imprensa do jornalista Carlos Lacerda, um dos mais ferrenhos opositores ao governo. No que tange ao processo de amadurecimento do pensamento desenvolvimentista e as organizações públicas de desenvolvimento, cabe destacar a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial, em 1951, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952. Este último órgão trabalhou em estreita colaboração com a Cepal no âmbito do Grupo Misto Cepal-BNDE. Ao BNDE coube a função de servir como um instrumento de crédito e financiamento para fomentar diferentes setores da economia nacional. Contavam como prerrogativas do órgão: reunir e interpretar pesquisas e dados coletados por diversas instituições, em especial a Cepal e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV), de modo a elaborar projetos de ação para a intervenção do governo. Neste período criou-se também o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) com a atribuição de avançar para além das políticas assistenciais, substituindo-as por políticas direcionadas às particularidades geoeconômicas da região. Em suma, o arcabouço de medidas implementadas indicava a institucionalização do

influências na vida nacional, tendo projeção internacional entre os anos 1930 e 1974. Castro dedicou-se em denunciar veemente os problemas da fome, pobreza e miséria que assolavam o mundo. Entre suas obras, estão os livros clássicos: *Geografia da fome* (1946) e *Geopolítica da fome* (1951). Participou de forma intensa em projetos a nível nacional e em 1951, quando iniciava suas atividades na Comissão Nacional de Bem-estar Social, Josué de Castro venceu Lord Bruce, apoiado pela Inglaterra, EUA e França, para a direção da FAO, tornando-se presidente do conselho executivo da FAO de 1952 a 1956. O resultado foi comemorado no governo como uma vitória dos interesses nacionais frente às “grandes potências”. Uma leitura mais precisa sobre a representatividade e trajetória de Josué de Castro pode ser encontrada no artigo *Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo*, de Manuel Correia de Andrade (1997). Josué de Castro conheceu Lebret em 1947. Pela afinidade de ideias, mantiveram dali em diante uma forte aproximação na realização de pesquisas e elaborações conjuntas. Tanto que Castro se somou aos demais que reivindicavam o retorno de Lebret ao Brasil. Sobre o assunto, ver: Pelletier, 1996; Roldan, 2012; Godoy, 2016.

⁵⁰ Nesta fase, a direção da SAGMACS foi composta por: Antônio Delorenzo Neto (diretor presidente), José Gomes de Moraes Neto (diretor gerente), Benevenuto de Santa Cruz (diretor técnico), João Batista de Arruda Sampaio, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Antônio Bezerra Baltar e José Arthur Rios (diretores adjuntos). Esse grupo foi responsável pela permanência da instituição até o início dos anos de 1960 (Pontual, 2016).

pensamento desenvolvimentista no âmbito do Estado brasileiro, tomando fôlego às medidas intervencionistas de amparo e fortalecimento à industrialização e do planejamento como regra para o desenvolvimento econômico regional e nacional.

Nesta fase, marcada por um otimismo modernizador fundamentado na concepção desenvolvimentista e na noção do planejamento como atribuição privilegiada do Estado, as práticas e ações de planejamento urbano e regional da SAGMACS se apresentavam confluindo com os anseios e ideias dos que buscavam pelo desenvolvimento econômico brasileiro naquele período. Como bem lembra Godoy (2015), o desenvolvimentismo católico de Lebret alinhava-se ao desenvolvimentismo de viés getulista, isebiano e cepalino que também buscava por uma terceira via com base em um pacto nacionalista de caráter pluriclassista. “O diálogo intenso entre as equipes coordenadas por Lebret e o aparelho de Estado permitiram que as ideias do Economia e Humanismo se disseminassem”, estabelecendo como pauta central da “agenda política e social do país a necessidade de compatibilização de modelos de crescimento econômico com distribuição de renda” (Godoy, 2015, p. 46-47). De modo geral, este contexto contribuiu em grande medida para que a Economia Humana de Lebret, materializada através da SAGMACS, alcançasse uma dimensão considerável. As pesquisas e trabalhos com enfoque no planejamento urbano e regional, com base na Economia Humana de Lebret, ganharia notoriedade “[...] não somente no Brasil como também na França, junto aos seus colegas do CNRS, tendo seu método de pesquisa validado a partir de experiências de trabalho no Brasil”, pondera Angelo (2013, p. 176). Ao mesmo tempo, “novas frentes de trabalho se abriram para Lebret, não só na América Latina, como na Ásia e na África”⁵¹ (Angelo, 2013, p. 176). Somente no Brasil, entre os anos 1952 e 1961, o estudioso tivera o maior número de permanências (1952, 1953, duas viagens em 1954, 1956, duas viagens em 1957 e, depois, 1960 e 1961). Ainda, conforme a autora, quando não estava presente no Brasil, mantinha contatos por meio de cartas

⁵¹ Entre os estudos realizados e citados por Lebret no Brasil, entre os anos de 1952-1960, estão: *Estudio sobre la vivienda en São Paulo*; *Estudio sobre la infancia abandonada en São Paulo*; *Estudio sobre los problemas de desarrollo del estado de São Paulo*; *Contribución al estudio de los niveles de vida obreiros en varias ciudades del Brasil*; *Estudio general sobre el desarrollo de tres estados del Brasil (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul)*; *Estudio para la mejora urbanística de la aglomeración de São Paulo*; *Estudio sobre la aglomeración urbana de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais*; *Estudio sobre los “favelles” (suburbios) de Rio de Janeiro*. Outros estudos realizados em outras partes do mundo no mesmo período: *Estudio general sobre el desarrollo de Colombia*; *Estudio sobre la situación de la población urbana em Uruguay*; *Estudio general para el plan de desarrollo del Senegal*; *Estudio general para el plan de desarrollo de la República del Viêt-Nam*; *Estudio general para el desarrollo del Líbano*; *Participación en un estudio sobre Dahomey*; ; *Participación en un estudio general sobre el desarrollo de Madagascar*; *Envío de un equipo a Corea para el desarrollo en la base*; *Envío de un equipo al Líbano para el desarrollo en la base*. A relação dos trabalhos realizados por Lebret nesse período consta no primeiro Tomo do *Manual de Encuesta Social*. Ver: Lebret (1961).

com religiosos, políticos e profissionais brasileiros⁵² de modo a orientar sobre as pesquisas, como também manter-se informado sobre os trabalhos em andamento.

Ao chegar no Rio de Janeiro em maio de 1952, Lebret iniciou seus trabalhos na Fundação Getúlio Vargas na condição de consultor da Comissão Nacional de Bem-estar Social (CNBS)⁵³, conduzida pelo sociólogo Josué de Castro. Importante destacar aqui a relação amistosa entre Josué de Castro e Lebret, uma aproximação que se estreitou desde 1947. As pesquisas e trabalhos de Castro - em torno da problemática da fome, entendendo esta como um “problema crônico e permanente”, e que se tornava uma calamidade pública por atingir de maneira generalizada o mundo inteiro – possuíam afinidades com a perspectiva do *Économie et Humanisme* que vinha realizando pesquisas sobre os níveis de vida, tendo a questão alimentar como um dos elementos de análise. A aproximação entre os estudiosos facilitou, inclusive, a publicação em francês dos dois livros de Josué de Castro, *Geografia da fome* (1946) e *Geopolítica da fome* (1951), pelo *Économie et Humanisme*. Quando Lebret retorna ao Brasil, em 1952, Josué de Castro já havia alcançado enorme prestígio no meio político e intelectual nacional e internacional. Naquele ano assumia a presidência do Conselho Executivo da Food and Agricultural Organization (FAO) – órgão ligado à ONU, tornando-se no mesmo ano membro do Comitê Consultivo Permanente de Nutrição da mesma instituição. No ano anterior, em 1951, Castro se apresentava como um dos principais porta-vozes da Comissão Nacional de Bem-estar Social (CNBS) e um dos responsáveis pela idealização e construção do Programa de Bem-Estar Social do governo de Getúlio Vargas. A CNBS tinha por objetivo realizar um diagnóstico sobre as políticas em andamento nas áreas de previdência social, saúde, alimentação, assistência rural, habitação e favelas, bem como coordenar esforços para o desenvolvimento social e econômico no âmbito federal. Por meio do Ministério do Trabalho, órgão ao qual a CNBS estava atrelada, que Josué de Castro articulou um convite à Lebret para a realização de uma consultoria, com vistas a lançar as bases de um método de pesquisa para a Comissão. Utilizando a metodologia empregada pelo *Economia e Humanismo*, o economista dominicano elaborou uma pesquisa sobre os padrões de vida das trinta e quatro maiores cidades

⁵² Angelo (2013), que pesquisou sobre Lebret e a criação da SAGMACS, menciona que são muitas as cartas trocadas entre Lebret e os participantes de projetos via SAGMACS, em especial com Benevenuto Santa Cruz e José Arthur Rios – coordenadores dos escritórios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Além de orientar e dialogar sobre os trabalhos, Lebret mostrava-se conhecedor da vida pessoal de cada um.

⁵³ Para uma leitura mais apurada sobre a historicização da Comissão Nacional de Bem-estar Social (CNBS), ver: Rodrigues de Oliveira (2019).

do Brasil, publicada com o título *A pesquisa brasileira sobre os padrões de vida (1952-1954)*⁵⁴ (Pelletier, 1996; Roldan, 2012; Rodrigues De Oliveira, 2019). A pesquisa sobre os padrões de vida a nível nacional ratificou a relevância dos estudos realizados e conduzidos por Lebret. Josué de Castro e Lebret tiveram uma significativa relação intelectual, a tal ponto que, juntamente com Abbé Pierre, participaram, no final de setembro de 1957, da criação da *Association Mondiale Contre la Faim* (Ascofam).

O trabalho desempenhado na CNBS não foi o principal objetivo do retorno de Lebret ao Brasil. A missão definida à Lebret em seu retorno ao Brasil estava ligada ao cumprimento de uma agenda de estudos encomendada pelo governador de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez. A missão do economista seria a de dirigir pesquisas contratadas pela Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) no âmbito da SAGMACS. A CIBPU foi criada em setembro de 1951 pelos estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e foi presidida por Lucas Garcez. A comissão funcionava como um organismo de planejamento interestadual e instrumento de apoio ao poder público estadual no sentido de auxiliar no planejamento e no desenvolvimento econômico ao nível dos sete estados-membros (Angelo, 2013; Cestaro, 2015; Gardin, 2009; Pelletier, 1996; Pontual, 2016; Roldan, 2012). O novo órgão de planejamento governamental se situava em conformidade com as ideias e políticas vigentes e voltadas ao planejamento econômico no país, portanto, objetivando a redução das disparidades regionais no país. Nesse aspecto, conforme ressalta Gardin (2009, p. 28), “[...] a CIBPU inaugurou, naquele momento, uma experiência pioneira de planejamento no país, por tratar-se de uma iniciativa efetivada apenas entre estados federativos”⁵⁵. De forma análoga, para Lebret e sua equipe também seria a primeira experiência de planejamento e ações com enfoque no desenvolvimento regional, envolvendo vários estados.

A primeira pesquisa coordenada por Lebret, no âmbito estadual, foi antecipadamente solicitada pelo governador Lucas N. Garcez, de caráter confidencial, ainda, em 1951, se referia a um estudo de contribuição para as possibilidades de desenvolvimento (valorização, desenvolvimento e aproveitamento) do estado de São Paulo denominada *Conclusions*

⁵⁴ A pesquisa foi publicada na Revista de Serviço Social (essa foi a primeira revista de Serviço Social - 1939-1956 - publicada no Brasil pela Escola de Serviço Social de São Paulo) em 1954 e pode ser encontrada no *Fond Lebret, Archives Nationales em Fontainebleau*, na França, NA 45 AS 103 (Pelletier, 1996).

⁵⁵ Uma análise criteriosa sobre a história, a constituição e os fundamentos da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) pode ser encontrada na tese de doutoramento de Cleonice Gardin, transformada em livro com o título de *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí no planejamento regional brasileiro (1951-1972)*. Ver: Gardin (2009).

Provisoires du Voyage d' étude (1 de junho a 31 de agosto de 1952)⁵⁶ (Angelo, 2013). O relatório final apontava, segundo Pelletier (1996, p. 306), a

*Conjuncture économique pauliste em regard de la situation du Brésil, et débouche sur des propositions de développement économique fondées sur un découpage regional nouveau et la revitalisation des municipes*⁵⁷. [Ainda, o documento alertava] “*contre la croissance urbaine anarchique de São Paulo et appelle à une reforme des structures agraires.*”

Tal panorama previa a necessária intervenção do estado com vistas a implementar políticas adequadas para a execução das propostas apontadas no projeto. Com a finalidade de aprofundar o referido estudo, a CIBPU, por intermédio do governador Lucas N. Garcez, assinou um contrato com a SAGMACS para a realização do estudo *Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo* (1952 – 1954). Pelletier (1996) informa que o relatório do estudo, realizado a partir do contato global e de forma detalhada de sessenta e quatro municípios, sugeria a divisão do estado em onze regiões, cada uma compreendida por três a oito zonas homogêneas no nível econômico. Com o aprofundamento estatístico, permitiu-se avaliar a economia paulista no contexto econômico brasileiro, destacando as possibilidades de desenvolvimento e os gargalos. Entre as proposições apontadas no estudo estavam:

- a) a intervenção do Estado com vistas a promover a produção industrial e agrícola, a partir do desenvolvimento de equipamentos básicos;
- b) políticas sociais de redistribuição de renda para atenuar o subconsumo; encaminhamento da reforma agrária;
- c) por fim, sugeria uma reforma administrativa orientada em três ações:
 - maior autonomia dos municípios,
 - a desconcentração regional,
 - o aprofundamento da coordenação interestadual ao nível do CIBPU⁵⁸.

Este estudo realizado no Estado de São Paulo, como lembra Angelo (2013, p. 181), “tornou-se modelo para trabalhos semelhantes nos outros seis estados que integravam a Comissão”. Na publicação do estudo de São Paulo (1954), deliberou-se “estudo ‘idêntico’ nos

⁵⁶ Para uma leitura mais abrangente sobre o referido estudo, verificar as obras já citadas: Angelo (2013), Cestaro (2015), Pelletier (1996), Pontual (2016) e Roldan (2012).

⁵⁷ “A conjuntura econômica paulista em relação à situação do Brasil, e conduz a propostas de desenvolvimento econômico baseadas em uma nova divisão regional e na revitalização dos municípios” [Ainda, o documento alertava] “contra o crescimento urbano anárquico de São Paulo e clama por uma reforma das estruturas agrárias” (Pelletier (1996, p. 306, tradução própria)

⁵⁸ Para o conhecimento do grupo de trabalho para realização do estudo, bem como a estrutura final apresentada, verificar: Roldan (2012, p. 184-185).

estados do paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além de um para a Região de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, definido tempos depois – ficando, dessa forma, completos os estudos para aquela bacia.” As pesquisas coordenadas por Lebret junto à CIBPU para os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, utilizando-se da mesma metodologia do estudo para o Estado de São Paulo, foram:

- a) a pesquisa sobre os níveis de vida das zonas rurais do Estado do Paraná (1954-1955);
- b) problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (1955 – 1957).

A primeira pesquisa seguia o mesmo padrão da que foi realizada em São Paulo, onde, a partir do contato global, explorou os padrões de vida na área rural do Estado do Paraná, analisando dezenove municípios (Pelletier, 1996). Já o segundo estudo, no âmbito dos três estados do Sul (RS, SC, PR), apontou um aspecto marcante em relação aos estudos de São Paulo e Paraná – nos quais há um realce para a população rural – indicando a industrialização como condição para atingir o desenvolvimento, com isso apontando para a implantação de polos de desenvolvimento regional, conceito introduzido por François Perroux (Cestaro; Cordovil, 2020).

O período entre os anos de 1952 e 1957, conforme já assinalado, foi aquele em que os estudos e os trabalhos coordenados e realizados por Lebret sobre planejamento e desenvolvimento urbano e regional, com o aporte do Estado, atingiram o maior número de cidades e regiões. É neste período, inclusive, que Lebret desenvolve um dos seus relevantes estudos de planejamento econômico regional no Brasil, o qual faz parte do objeto de pesquisa da presente tese, o *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste* (1954-1955). Além dos trabalhos mencionados podemos ainda acrescentar, o *Estudo para elaboração Plano Diretor de Ourinhos* (1954) e *Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais* (1956-1958). A planificação municipal de Ourinhos (São Paulo) partia da preocupação em organizar o município em função da vida coletiva. Com esse propósito, foram realizados vários levantamentos para diagnosticar as estruturas, funções e densidades da cidade. Das informações levantadas, Lebret elaborou mapas topográficos indicando limites e fronteiras, crescimento urbano, entre outros. Dentre os resultados estava o desenvolvimento de áreas descontínuas definidas pelo estudioso como áreas suburbanas e que mais tarde se tornaram espaços de “segregação socioespacial”. O estudo sobre a aglomeração paulistana deu-se em continuidade ao trabalho realizado para a CIBPU, sendo o estudo que mais demandou mão de obra, pois,

como o próprio Lebret (1966a) chamou atenção, o crescimento ultrarrápido da aglomeração urbana provocava múltiplos problemas o que demandava um estudo amplo e profundo. Para o estudioso, essa pesquisa significou a chave para os estudos sobre desenvolvimento e organização já realizados nos estados do sul do Brasil e a oportunidade de estudar uma região dotada de infraestrutura e indústrias de base, ao mesmo tempo que exercia influência sobre o Brasil inteiro.

A terceira e última fase compreende o período de 1958 em diante. Entre alguns dos trabalhos realizados estão:

- a) *Estrutura Urbana de Belo Horizonte* (1958-1959);
- b) *Plano Diretor de Belo Horizonte* (1961-1963);
- c) *Plano de Ação do Governo do Estado – PAGE* (1959-1963).

O primeiro estudo realizou-se concomitantemente ao de São Paulo (mencionado acima na segunda fase) e se amparando nos mesmos moldes deste. Porém, o objetivo era dar mais ênfase à estrutura urbana da cidade de modo que possibilitasse um conhecimento ordenado e científico dos problemas enfrentados. O relatório desta pesquisa, com cerca de 300 páginas e 60 mapas, trazia uma minuta para a lei do Plano Diretor da Cidade. O segundo estudo foi, então, o desdobramento do primeiro. Entre as ponderações apontadas estavam a crítica à concentração e “monopolarização crescente”. Um dos aspectos que chamou atenção neste trabalho foi “a preocupação com a função social da propriedade urbana e uma sugestão para a implantação de impostos progressivos” (Cestaro, 2015, p. 254). O terceiro trabalho foi o Plano de Ação do governo do Estado de São Paulo (PAGE) que objetivava levar o progresso ao Estado de São Paulo a partir da criação de políticas de planejamento, visando combater as diferenças espaciais de desigualdade econômica, social e demográfica.⁵⁹ O PAGE tinha como intuito promover e incentivar o desenvolvimento de regiões atrasadas no interior do Estado. Esse trabalho não foi realizado no âmbito da SAGMACS, mas sim no âmbito da própria administração pública

⁵⁹ O *Plano de Ação do Governo do Estado* (PAGE) evidencia que, mesmo que a presença efetiva de Lebret tenha se reduzido, bem como os trabalhos realizados pela SAGMACS, os ideários sugeridos por Lebret foram reproduzidos em outras instâncias. O PAGE foi criado, em 1959, no governo de Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto (PDC). Carvalho Pinto foi um dos participantes do curso ministrado por Lebret na ELSP em 1947, conforme mencionado acima. Suas ideias articulavam princípios desenvolvimentistas e humanistas, fortemente influenciados pelas teorias e métodos de Lebret. Ao assumir o governo, convocou um grupo de especialistas em planejamento para detalhar as formas de execução do seu projeto de governo que deu origem ao PAGE. A coordenação do grupo ficou a cargo de Plínio de Arruda Sampaio, também do Partido Democrata Cristão e influenciado pelas ideias lebrebianas. Na equipe técnica do projeto, entre os participantes estavam Celso Monteiro Lamparelli e Francisco Whitaker Ferreira que se tornaram discípulos de Lebret (Godoy, 2016). O PAGE teve relevante contribuição no campo do planejamento, abrangendo o problema da relação capital-interior o que propunha uma maior harmonia territorial do desenvolvimento.

representada pelo governador Carvalho Pinto (PDC), um dos participantes do curso de Lebret na ELSP em 1947 (Angelo, 2013; Cestaro, 2015; Pelletier, 1996).

Esta última fase é marcada por uma reduzida presença do estudioso no Brasil na coordenação direta de estudos e pesquisas. Podemos assegurar que as razões pelas quais levaram Lebret a se distanciar do país, em grande medida, estão ligadas ao aumento de sua participação em atividades desenvolvidas em vários países e órgãos. Entre os compromissos assumidos nesse período estão os trabalhos firmados em países da África e da Ásia e a fundação do *Institut de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé* (IRFED), em 27 de março de 1958. O IRFED foi criado como uma espécie de universidade internacional de formação paralela, tendo por finalidade a formação de pessoas graduadas para a habilitação em *expert* na área do desenvolvimento econômico, a partir da formação técnica, política e militante. Configurando-se numa pós-graduação voltada à formação de quadros profissionais com capacidade de visão completa do desenvolvimento que estariam aptos a subsidiar ações governamentais, como também a formação de professores que, na qualidade de *agentes de disseminação*, pudessem formar outros *développeurs* – “agentes do desenvolvimento”. Competência que estaria para além da ideia de técnico em desenvolvimento, estando revestida de um sentido militante que almejava a formação técnica e humana para o desempenho de atividades em países subdesenvolvidos. A instituição foi criada na sequência dos estudos realizados por Lebret em diversas regiões e países com diferentes níveis de desenvolvimento. O contato direto e o choque do subdesenvolvimento da América Latina serviram de impulso a sua fundação. As pesquisas desenvolvidas no Brasil, na América-Latina e em outras partes do mundo permitiram ao estudioso experimentar seus métodos, explicar sua teoria do desenvolvimento e formar uma rede de seguidores em vários países que, nas palavras de Angelo (2013, p. 214), “fariam do IRFED um instituto de visibilidade internacional”⁶⁰. A fundação do IRFED significou para Lebret a síntese dos seus anos de estudos, trabalho e dedicação aos

⁶⁰ Pelletier (1996) argumenta que o IRFED se apresenta independente de qualquer vida conventual, obscurecendo a dimensão religiosa vigente no *Économie et Humanisme* e assumindo o corolário do novo estatuto de especialista e a secularização a que lhe está associada. Tanto que Lebret foi o único membro dominicano do primeiro conselho de administração. Assim, a vertente teórica do desenvolvimento harmônico toma certo distanciamento do catolicismo mais intransigente de origem, porém não se afasta da leitura renovada da doutrina social da igreja. O instituto formou um total de 591 alunos nos seus primeiros cinco anos de funcionamento (1958-1959 a 1962-1963). Destes, quase a metade, 290 alunos, vieram da América Latina, África e Ásia. Angelo (2013), por sua vez, argumenta que na modalidade de ciclo longo de formação, no período de 1958 a 1967, houve a participação de 517 estudantes. Deste total, 178 alunos tinham origem latino-americana, ficando somente atrás dos participantes europeus com 202 alunos. O IRFED dispunha de bolsas de estudos fornecidas por instituições estrangeiras, como a ONU, FAO, UNESCO, CEE e OCDE.

problemas do subdesenvolvimento, sendo o “resultado de uma trintena de anos de investigação e de experiências efetuadas em numerosos países” (Lebret; Viau, 1965, p. 27).

Em paralelo a sua atuação no IRFED, o trabalho analítico de Lebret ganharia espaço junto à ONU, abrindo-lhe perspectivas inclusive para a produção de seus dois livros sobre a temática do desenvolvimento que tiveram alcance na literatura: *Dinámica concreta del desarrollo* ([1960] 1966a) e *Suicídio ou sobrevivência do Ocidente?* (1964). Muitos dos dados estatísticos e informações sobre aspectos econômicos e sociais, contidos nessas obras, foram facilitados graças ao seu acesso às Nações Unidas. Sua primeira participação na ONU, em 1953, deu-se na condição de especialista sobre os níveis de vida. Posteriormente, entre 1954 e 1964, Lebret teve participação destacada em inúmeras conferências que traziam como temática o comércio internacional e as relações entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Como representante do Vaticano, Lebret participou de duas conferências das Nações Unidas: a primeira em 1963, com o tema *A aplicação das ciências e das técnicas nas regiões pouco desenvolvidas*; a segunda, em 1964, com a temática *Comércio e Desenvolvimento*. Nesta última conferência, Lebret apresentou uma exposição significativa para a compreensão do tema na perspectiva do humanismo, com um discurso girando em torno da ideia de que o desenvolvimento social se fazia uma exigência para o desenvolvimento econômico (Pontual, 2016; Rosa, 2020). Esta representatividade revela a abertura que a alta hierarquia da Igreja Católica estava tendo para com as teorias do desenvolvimento, um processo que resultaria na publicação da Encíclica *Populorum Progressio*⁶¹, em 1967, considerada “o ápice do avanço do pensamento desenvolvimentista na Igreja” (Godoy, 2020, p. 30).

Em síntese, o contato de Lebret com a América Latina, especialmente com o Brasil, o fez aprofundar suas concepções sobre desenvolvimento e o colocou em contato com uma realidade bastante diversa daquela vivenciada pelo Economia e Humanismo na França. Apesar de adotar uma metodologia que tomava por base as pesquisas realizadas na França junto ao MRU, a SAGMA e o CNRS, as pesquisas sobre a realidade brasileira o colocaram diante de novas problemáticas em espaços sociais onde as condições de pobreza e miséria diferiam em muito daquelas encontradas na Europa. Os padrões de desigualdade social se mostravam profundamente enraizados em fortes mecanismos de reprodução do *status quo*. O

⁶¹ Lebret foi um ativista intenso em favor da renovação da Igreja Católica e de seus princípios doutrinários. O ponto alto de sua atuação neste aspecto se deu com a elaboração da Encíclica *Populorum Progressio* que ficou sob sua responsabilidade. A Encíclica foi publicada, em 1967, um ano após a sua morte, sob o pontificado de Paulo VI. Nela, estavam contemplados vários trechos da obra *Dinâmica Concreta do Desenvolvimento*, significando a síntese do amadurecimento de suas ideias sobre o desenvolvimento econômico.

subdesenvolvimento não se constituía somente como uma formação econômica e social nacional, mas sim, adquire diferentes formações e níveis conforme a região onde se estruturava. A região onde o subdesenvolvimento se manifestava de forma mais brutal era o Nordeste brasileiro. Lebret terá contato com a região e será desafiado a propor um diagnóstico e um plano de ação para a região. Este desafio dará origem ao *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, elaborado no período de 1954-1955, onde o economista dominicano produziu uma de suas análises mais significativas sobre a realidade brasileira e as perspectivas para o desenvolvimento de uma região subdesenvolvida dentro do subdesenvolvimento, ou seja, um território ainda mais desafiador do que aquele onde seu método foi inicialmente pensado.

3.2.2 A proposição da Economia Humana de Lebret para o desenvolvimento do Nordeste: o Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste

Conforme já exposto, os anos de 1950 representaram para o Nordeste a convergência de esforços no sentido de compreender as reais razões do seu atraso e subdesenvolvimento no âmbito regional. Cada vez mais se reforçava a concepção de que outros fatores para além do problema das secas - que vinha sendo difundido como a principal razão do não desenvolvimento econômico da região - poderiam ser tão ou mais perversos do que a brutalidade das estiagens, pois as medidas tradicionais de combate às secas, implementadas pelo governo desde a Primeira República, sobretudo as políticas de irrigação, não haviam reduzido o grau de subdesenvolvimento econômico e social. Pelo contrário, persistem as baixas taxas de crescimento econômico e de acumulação, as condições de vida desumanas da população, a miserabilidade, exclusão social secular e a problemática do latifúndio. Com isso, gradualmente foi tomando corpo a ideia de que as ações governamentais voltadas às obras de açudagem ou ações emergenciais durante as grandes secas, no geral, beneficiam os grandes proprietários de terras e de seus aliados políticos. A partir deste questionamento, difundiram-se, na primeira metade da década de 1950, os primeiros estudos objetivando levantar questões sobre o atraso da região, bem como, propor iniciativas e orientações para o alcance do desenvolvimento econômico. Entre esses estudos encontra-se o *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, realizado por Louis-Joseph Lebret iniciado em 1954 e publicado em 1955.

O trabalho conduzido por Lebret tinha por objetivo identificar os entraves e as potencialidades de desenvolvimento e industrialização do Estado de Pernambuco e do Nordeste. Este estudo difere-se dos anteriores realizados pelo economista dominicano, uma vez que o seu campo de pesquisa agora estaria voltado para uma região cujas condições de seca e seu histórico econômico e social a tornava a mais pobre do país. Pernambuco era o principal estado da região, tendo a capital Recife como a cidade regional, industrial e portuária, considerada a metrópole do Nordeste. A principal cidade nordestina se apresentava com elevadas taxas de crescimento demográfico, deficiência de distribuição de energia elétrica e de transportes, analfabetismo, mortalidade infantil, endemias e carência alimentar, além de ter em seu entorno o fenômeno das secas e os males do latifúndio improdutivo. Esses problemas, conforme destaca Pontual (2016b, p. 136), “compunham um quadro aterrador não só do estado, mas de todo o Nordeste e, particularmente, da sua metrópole regional – o Recife”, revelando a situação de paralisação econômica que a região nordeste vivenciava. De um lado, a industrialização não se desenvolvia como no Centro-Sul. De outro, a cidade recebia uma população migrante da área rural que não era absorvida e utilizada pelas atividades econômicas urbanas. É com base nesta realidade que Lebret, a partir de seu método de pesquisa e ação, buscou traçar o diagnóstico da problemática em questão e apontar as possíveis ações para a implantação de novas indústrias, propondo melhorias para as condições sociais e de vida para a população.

O estudo desenvolvido por Lebret se efetivou a partir de um contrato entre a SAGMACS e o governo do Estado de Pernambuco por intermédio da Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CODEPE)⁶², órgão criado em 1952 com o objetivo de inserir o Nordeste no surto de desenvolvimento vivenciado no Brasil diante do processo de substituição de importações. A solicitação do estudo por parte do governador foi articulada pelo Frei Benevenuto de Santa Cruz e pelo engenheiro e urbanista Antônio Bezerra Baltar, membros da SAGMACS de Recife, a partir da Secretaria Geral da CODEPE. Baltar integrava a CODEPE como membro de duas subcomissões, de planificação econômica e de localização de novas

⁶² A CODEPE era um órgão consultivo do Governo Estadual e de assistência às iniciativas de desenvolvimento econômico e modernização do Estado de Pernambuco. Em 1991 passou a se denominar Instituto de Planejamento de Pernambuco (CONDEPE) e, em 2003, o órgão foi reestruturado passando a denominar-se a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), pela Lei complementar nº 049/2003 a partir da fusão do Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco – Condepe e da Fundação de Desenvolvimento Municipal (FIDEM). A Agência CONDEPE/FIDEM tem como missão prover Pernambuco de base de dados, informações e estudos necessários à produção do conhecimento e acompanhamento da sua realidade física, territorial, ambiental, socioeconômica, demográfica, histórica e cultural, subsidiando assim o processo de planejamento e gestão do Estado.
Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem>

indústrias, e tinha ideias de planejamento e desenvolvimento influenciadas pela doutrina da Economia Humana. O interesse pela problemática do desenvolvimento do Nordeste é manifestado pelo engenheiro desde os seus primeiros trabalhos e atuações profissionais, a exemplo de sua tese apresentada em 1951, intitulada *Diretrizes de um Plano Regional para o Recife*, na qual explicitava o planejamento como expressão da racionalidade técnica e a compreensão de que o planejamento deveria ser extensivo a toda a região de modo a atingir a totalidade dos problemas do Nordeste⁶³. Deste modo, entende-se que Baltar representou uma base de estímulo e forças para que Lebret realizasse um estudo sobre os problemas ao entrave do desenvolvimento e industrialização da região.

O próprio Antônio Bezerra Baltar (1955), na sua introdução ao *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, apresenta e explica a estruturação inicial do trabalho realizado pelo economista dominicano. Baltar menciona que a CODEPE optou por fixar o estudo no problema da localização de novas indústrias que se esperava que viessem a ser implantadas no Nordeste – e mais, restritamente, ao território de Pernambuco – em decorrência da crescente disponibilidade de energia elétrica, derivada do programa progressivo de obras da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Delimitado o objeto de pesquisa, Lebret, antes mesmo de se dirigir à Recife para dar início ao trabalho, encaminhou à CODEPE o roteiro de um dossiê que a Comissão teria que providenciar, reunindo os dados preliminares ao estudo da questão proposta. Neste, conforme Baltar (1955), continha amplas e variadas informações, incluindo mapas, plantas, gráficos estatísticos e documentos, compreendendo estudos bibliográficos e monográficos, não somente de Recife, mas de toda a região nordestina. O dossiê continha também dados sobre aspectos morfológicos, solos, regime pluviométrico, população, estabelecimentos industriais, mão de obra, faixa etária da população, consumo industrial de energia e a designação das possíveis indústrias que seriam instaladas em conexão com o aproveitamento da energia advinda da usina de Paulo Afonso.

Lebret chega em Recife no dia 3 de agosto de 1954⁶⁴. Durante os primeiros quinze dias, o estudioso dedicou-se ao estudo do dossiê com a assessoria do Secretário Geral da Comissão,

⁶³ Sobre a trajetória profissional, militante, política e militante de Antônio Bezerra Baltar, bem como a suas contribuições ao Movimento Economia Humana no Brasil, ver: Pontual (1999, 2011, 2016).

⁶⁴ Em 1954 seria a segunda viagem a Pernambuco. A primeira aconteceu em 1953, quando proferiu palestra na Faculdade de Direito do Recife na conferência *Problemas de Civilização*. Convite que partiu do reitor da Universidade do Recife, o professor Joaquim Inácio de Almeida Amazonas. Conforme Pontual (2016, p. 40), tal fato “demonstrou respeito e aceitação das ideias do movimento *Économie et Humanisme* por parte das elites intelectuais, eclesiásticas e políticas de uma cidade de traços conservadores, normalmente advindos de uma formação social associada à aristocracia açucareira.” A autora ainda acrescenta que, provavelmente, “essa

Manoel de Souza Barros, e do engenheiro Antônio Bezerra Baltar. Após avaliar o dossiê, Lebret reuniu com os membros da Comissão para destacar alguns aspectos preliminares a partir das informações recebidas. Avaliou que era possível perceber elementos de infraestrutura e fatores locais favoráveis à implantação de indústrias, tendo em vista: a disponibilidade de terrenos planos, água, vias de comunicação, além de uma concentração demográfica – necessária ao recrutamento de mão de obra – e conexão com a rede distribuidora de energia elétrica. De início fora traçada a divisão do território do estado em zonas homogêneas do ponto de vista das características uniformes existentes⁶⁵, bem como, a organização de um plano de visitas a lugares específicos a serem avaliados durante a pesquisa de campo. Esta fase era entendida pelo grupo Economia e Humanismo como o “contato global com a realidade estudada”. Acompanhado de seus assessores, Lebret fez viagens terrestres e por via aérea, para o conhecimento pessoal da região. Foram visitados municípios pernambucanos (Carpina, Paudalho, Caruaru, Arcoverde, Serra Talhada, Petrolina, Limoeiro, Goiana, Palmares e Catende), o Cariri Cearense (Crato e Juazeiro), Paulo Afonso (Bahia), Campina Grande (Paraíba) e, em especial, os arredores do Recife, sendo entrevistadas dezenas de pessoas, incluindo entrevistas coletivas com grupos de técnicos de forma a completar suas observações acerca dos complexos geoeconômicos e sociocultural da região. Para as entrevistas técnicas, a CODEPE convocou geógrafos, geólogos, agrônomos, engenheiros, economistas, sociólogos, industriais, comerciantes, banqueiros e agricultores.

Dada a fase preliminar de sistematização do estudo, Lebret deu início ao trabalho propriamente dito, levando em conta os pressupostos presentes no ideário e métodos do Economia e Humanismo, assim analisando de forma minuciosa a região dentro do seu contexto econômico-social, histórico e geográfico. Assim, o *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste* foi dividido em quatro partes:

- a) situação atual: exposição do problema;
- b) hipóteses de solução;

conferência tenha dado a Lebret reconhecimento profissional – daí ele ter sido convidado, em 1954, para realizar um estudo sobre a economia pernambucana.

⁶⁵ Vale lembrar que um dos critérios importantes adotados por Lebret em seus estudos era o agrupamento da região a ser pesquisada em zonas homogêneas, ou seja, agrupando todas as subzonas (ou municípios) de uma maior similaridade. Por exemplo, partindo de unidades geográficas, os fatores “solo-clima-relevo” determinam uma primeira homogeneidade; os fatores de “utilização do solo-irrigação” determinam uma segunda homogeneidade; e o fator “medida das exportações” determinam uma terceira. Lebret ainda menciona que os critérios de homogeneidade definidos durante um contato global preliminar podem variar de uma região para outra (Lebret, 1966, p. 210-211).

- c) linhas diretrizes de um plano;
- d) instruções complementares.

Na primeira parte, *Situação atual: exposição do problema*, são explanados:

- a) elementos de desenvolvimento, onde estão contemplados: participação na renda nacional e renda média per capita; depósitos e empréstimos; os níveis de vida; natimortalidade, mortalidade no primeiro ano e subnutrição; rendimento por hectare; utilização de eletricidade; comércio exterior; os problemas do êxodo;
- b) Recife – Metrópole Regional;
- c) incapacidade do Nordeste para assegurar o seu próprio desenvolvimento;
- d) fatores favoráveis;
- e) a unidade de organização e o aproveitamento territorial (aménagement);
- f) gravidade da situação - urgência das soluções.

Na segunda parte, *hipóteses de solução*, são ponderados:

- a) aspectos preliminares;
- b) organizações das migrações;
- c) valorização racional;
- d) as etapas de solução.

Na terceira parte, *Linhas diretrizes de um plano*, são apontadas as diretrizes do planejamento:

- a) *plano a longo termo*: estão indicadas as ações a serem consideradas no longo prazo:
 - completar a infraestrutura e implantar equipamento de base,
 - assegurar as indústrias de base e essenciais (refinaria de petróleo, cimento, metalurgia, alumínio, mecânica, motores e veículos, química pesada, prospecção de minerais, formação de técnicos, equipamento técnico,
 - promover a expansão das indústrias leves e da pesca,
 - características do plano;
- b) *plano imediato*: são indicadas as medidas urgentes a serem implementadas, começando pelo Recife e, em seguida, abrangendo todo o Estado.
- c) *conclusão*: aponta-se a síntese do estudo:
 - conjuntos homogêneos,
 - implantação de indústria,
 - urbanização do Recife – o Porto.

Na quarta parte, *instruções complementares*, são feitas sugestões acerca de:

- a) trabalhos a continuar ou a empreender;
- b) apontamentos estatísticos;
- c) importações a reduzir;
- d) exportações a fomentar.

Na primeira parte do estudo, *Situação atual - exposição do problema*, Lebret (1955) explana sobre as peculiaridades econômico-sociais do Estado de Pernambuco e do Nordeste e as suas condições de desenvolvimento. A discussão inicia contrapondo a Região Nordeste com a Região Sul do país, anteriormente estudada, constatando que havia no “[...] desenvolvimento dos estados do Nordeste, inclusive Pernambuco, não só um atraso em relação a certos estados do Sul, mas também um retardamento absoluto em completar as suas possibilidades de produção e de expansão” (Lebret, 1955, p. 3). Na sequência, o autor ilustra os elementos que constituem as condições de desenvolvimento e subdesenvolvimento da região: os *Elementos de desenvolvimento*.

No que se refere ao elemento *participação na renda nacional e renda média per capita* em valores, com base no relatório do Banco do Brasil referente ao ano de 1952, onde a renda nacional foi estimada em 296,800 bilhões de cruzeiros, o Estado de Pernambuco aparecia à frente dos demais Estados pesquisados, contribuindo com 11,065 bilhões de cruzeiros. Logo depois vinham Ceará com 6,391 bilhões de cruzeiros, Paraíba com 4,322 bilhões de cruzeiros, Rio Grande do Norte com 2,824 bilhões de cruzeiros, Alagoas com 2,627 de cruzeiros, Sergipe com 1,891 bilhões de cruzeiros e Piauí com 1, 695 bilhões de cruzeiros. No entanto, apesar de Pernambuco apresentar uma melhor situação em relação aos outros Estados do Nordeste, ficava bastante atrás comparado aos Estados do Sul. Somente São Paulo atingia a renda de 107,011 bilhões de cruzeiros e o Rio Grande do Sul, com uma população um pouco maior que a de Pernambuco, atingia 26,362 bilhões de cruzeiros. No que tange à renda *per capita*, Pernambuco apresentava uma renda média de Cr\$3.001,40, superior ao Ceará, com Cr\$2.180,60, mas três vezes inferior à renda média de São Paulo, com Cr\$10.813,70, e quase duas vezes inferior à renda do Rio Grande do Sul, com Cr\$5.873,70. Os números indicavam que a região nordestina teria percorrido em média um terço do caminho do desenvolvimento atingido pelos Estados do Sul do Brasil. Tal proporção era percebida, conforme relata Lebret, em todos os elementos que caracterizavam o desenvolvimento, tratando-se de um retardamento real tanto em relação à participação na formação da renda nacional quanto na média da renda *per capita*.

Elemento que denota relevância numa análise de desenvolvimento é a atividade relacionada aos movimentos financeiros: *depósitos e empréstimos*. Neste aspecto, quando

comparada a Região Nordeste à Região Sul e Distrito Federal (Rio de Janeiro), tinham-se, no ano de 1953, os seguintes números: os depósitos à vista *per capita* no Banco do Brasil, eram no Nordeste na ordem de Cr\$ 354,00, quando no Sul eram de Cr\$ 2.597,00 e no Distrito Federal de Cr\$ 21.894,00. No tange aos empréstimos do Banco do Brasil *per capita*, foi para o Nordeste a cifra de Cr\$370,00; para o Sul, Cr\$1.085,00; e para o Distrito Federal de Cr\$25.457,00. Em relação à tomada de empréstimos, novamente a diferença relativa entre as Regiões Nordeste e Sul indicava a proporção de um terço. No geral, os valores ilustrados pelo estudioso evidenciaram a fraca atividade econômica no Nordeste, dado que tanto a renda média *per capita*, como as operações de depósito e as operações de empréstimos apresentavam-se insuficientemente elevadas em Pernambuco e em toda a Região Nordeste.

A análise sobre os *níveis de vida* significava para Lebret um dos elementos que lhe despertava grande atenção. Havia realizado no Brasil, logo no seu retorno em 1952, *A pesquisa brasileira sobre os padrões de vida* (1952-1954) em parceria com Josué de Castro, onde foi pesquisado os padrões de vida das trinta e quatro maiores cidades do Brasil. Para além do exame do “orçamento familiar”, naquele estudo, Lebret já havia incluído como elementos representativos para medir os níveis de vida:

- a) as utilidades domésticas (mobiliário, máquina de costura, geladeira etc.);
- b) a habitação (tipo de construção, número de pessoas por cômodo e por leito, com ou sem água corrente, energia elétrica etc.).

A avaliação do nível de vida baseada unicamente pelo nível salarial era por demais simplista e restrita, ao não levar em conta a medição de, por exemplo, outros benefícios ou o atendimento das necessidades básicas. A partir dos resultados do estudo dos “níveis de vida do operariado industrial urbano” do Brasil, Lebret extrai os elementos:

- a) orçamento familiar;
- b) utilidades domésticas e de habitação para indicar os *níveis de vida* da Região Norte e Nordeste.

Em relação ao nível salarial, no Norte e Nordeste girava em média de Cr\$500,00 a Cr\$800,00 ao mês, o que indicava salários e recursos familiares extremamente baixos. No que se refere às utilidades domésticas e habitação, os componentes são igualmente muito baixos. Um dado de extrema preocupação, segundo o autor, era a inexistência de esgoto canalizado e de fossas sépticas. Aproximadamente, 40% da população era abrangida por fossas precárias, uma questão sanitária ligada ao perigo de doenças como a ancilostomose. Ainda, no tópico *níveis de vida*, tratava-se do analfabetismo, despesas com educação, cultura e recreação. O

analfabetismo alcança níveis alarmantes e de extrema gravidade. No Norte, o analfabetismo para os homens ficou em média de 70% e para as mulheres abaixo de 50%. No Nordeste, o índice também era muito baixo. Lebret avaliava que as baixas despesas em educação e cultura, tornava a população com um nível de vida quase primitivo, denotando uma situação extremamente precária e de miserabilidade geral. Já os estados do Sul, os níveis de vida nas grandes cidades tendiam para um nível de vida europeu. Porém, se reduziam à medida que se penetrava no interior.

O que Lebret chama de “aspectos negativos do comportamento demográfico” e que representa, na sua concepção, característica relevante da insuficiência de desenvolvimento, são os elementos: *natimortalidade*, *mortalidade no primeiro ano e subnutrição*. Em relação à *natimortalidade*, somente o Recife apresentava (natimortos por 1.000 nascidos vivos) os seguintes números: 113 por 1.000 em 1942, 98 por 1.000 em 1948, 83 por 1.000 em 1949 e, em 1950, 81 por 1.000. Havia uma tendência à diminuição daquele flagelo, porém, este ainda era significativo. No que tange à *mortalidade no primeiro ano* (crianças que nasceram vivas e vinham à óbito no seu primeiro ano), os números se elevaram em relação aos natimortos: 293 por 1.000 em 1941, 307 por 1.000 em 1942, 250 por 1.000 em 1949 e 230 por 1.000 em 1950. Quando comparados esses dados com São Paulo, que registrava na média de 80 a 90 por 1000 em 1954, verificava-se uma discrepância considerável. No concernente à *subnutrição*, o pesquisador não teve acesso aos dados. Porém, supunha que os anos de seca seriam anos de pior alimentação e os anos com chuvas de melhorias na alimentação, sendo absolutamente provável que os estudos de nutrição chegassem a resultados danosos. Em São Paulo, a nutrição da população rural e da população operária variava entre 1.800 a 2.400 calorias, o que já era considerado abaixo do que seria normal num país tropical. No quesito *subnutrição*, Lebret chamava atenção da Codepe que seria necessário, o mais breve possível, esclarecer essa problemática, pois a dimensão deste elemento seria fundamental para prever o nível de desenvolvimento.

O desenvolvimento, com efeito, é impossível, no estado de subalimentação generalizada, porque os homens não podem adquirir a capacidade de produção intelectual normal que permita o desenvolvimento em tais condições. [...] É necessário distinguir bem a *mise in valeur*, que apenas encara os aspectos materiais do problema, e o desenvolvimento, que encara simultaneamente os aspectos materiais e os aspectos humanos. Num desenvolvimento coerente é necessário dar à população um nível de vida mais humano, o que constitui uma das tarefas essenciais e deve ser mesmo o objetivo final de todo o trabalho (Lebret, 1955, p. 10).

Ao se referir aos *rendimentos por hectare*, o estudo designava somente o Estado de Pernambuco, o que acaba por prejudicar a apreensão deste elemento do desenvolvimento. Mesmo assim, é possível ter noção da posição desfavorável do rendimento quando comparados com o Estado de São Paulo. Vejamos, o aumento do rendimento de produção por hectare em Pernambuco foi de 110% entre os anos de 1947 e 1954, o que significou um aumento duplicado naquele período, porém Lebret sublinhou que se exigia, diante das circunstâncias dadas, que a produtividade aumentasse para além daquele patamar, o que era possível, segundo o estudioso, desde que se mudasse o modo de cultura a todos os lugares que se pudesse fazer chegar a água. São Paulo, no mesmo período, obteve o aumento de produção por hectare de 207%. Portanto, se Pernambuco duplicou, São Paulo triplicou a produtividade. Outro elemento importante que impacta no desenvolvimento é a *utilização de eletricidade*. Neste ponto, Lebret destaca o consumo de energia elétrica nas capitais do Nordeste, referente ao ano de 1952:

- a) São Luiz, 456.000 kWh;
- b) Teresina, 91.000 kWh;
- c) Fortaleza, 1.273.000 kWh;
- d) Natal, 700.000 kWh;
- e) Maceió, 565.000 kWh;
- f) Aracaju, 475.000;
- g) Salvador, 7.320.000 kWh;
- h) Recife, 8.758.000 kWh.

A capital de Pernambuco aparecia na frente de todas as capitais mencionadas, o que indicava que Recife apresentava uma posição destacada no Nordeste. Porém, estava bastante atrás da utilização de energia da capital São Paulo, que possuía um consumo de 150.447.000 kWh. O estudioso lembra que “a população de São Paulo é três vezes maior que a de Pernambuco, enquanto, o consumo da capital é dezoito vezes maior que o do Recife”, o que quer dizer que Recife, enquanto capital regional, apresentava um nível de consumo extremamente abaixo do desejável (Lebret, 1955, p. 12).

Elemento fundamental, também, para avaliar a capacidade de desenvolvimento diz respeito ao *comércio exterior*. Neste tópico, Lebret, assim como Hans Singer e Rômulo Almeida, se referia à relação comercial desfavorável do Nordeste, tanto com o exterior, como com o Centro-Sul. Toca-se aqui num fator ímpar e relevante que agia significativamente sobre o comportamento negativo da economia nordestina: a política da taxa de câmbio. O sistema de câmbio múltiplo com taxas diferenciadas para a importação de bens de capital e bens de

consumo e os leilões cambiais, adotados pelo governo brasileiro, tornavam as exportações brasileiras mais competitivas no mercado internacional. Esses instrumentos permitiam ao governo, ao mesmo tempo, conciliar a necessidade de proteger a indústria doméstica – não desencorajando as importações, o que era decisivo para o processo de substituição de importações – e reforçar as finanças públicas para, assim, garantir o investimento em infraestrutura. Porém, o mecanismo cambial se tornava desfavorável para a economia nordestina, à medida que a política cambial subsidia a indústria em detrimento da agroexportação. Daí que a supervalorização do câmbio, no sentido de proteger a indústria nacional, afetava negativamente a economia nordestina, de maneira que parte relevante dos ganhos da exportação de açúcar, cacau e algodão eram confiscados pelo câmbio. Um mecanismo que Celso Furtado vai trabalhar depois: a tese do “comércio triangular” em relação aos recursos que entravam e saíam do Nordeste. O Nordeste realizava o “intercâmbio direto com o exterior e com o Centro-Sul, e indireto com esta última região, através do exterior” (Furtado, 2009, p. 98), ou seja, as divisas geradas pelo fluxo de exportação dos bens primários do Nordeste não favoreciam a região na forma de importações, pois, as mercadorias que poderiam adquirir no mercado internacional a preços mais competitivos, tinham que ser adquiridas do Centro-Sul à preços mais altos, o que favorecia a transferências de recursos para o Centro-Sul.

Lebret (1955, p. 12) destaca em sua análise que “as importações de Pernambuco, que em 1952 tinham apresentado um valor de 1 bilhão 732 milhões de cruzeiros, caíram em 1953 para 969 milhões”. Quando se verifica em termos da redução de importações objetivada pelo governo através da Instrução nº 70 de outubro de 1953, visando assegurar o equilíbrio da balança comercial, tal queda representava significativamente. No entanto, ao observar São Paulo, com o registro de 17 bilhões 368 milhões em importações em 1952 e 11 bilhões em 1953, o autor ponderava que, mesmo com as restrições a importar adotadas pelo governo, “São Paulo importou 15 vezes mais que Pernambuco, para uma situação relativa que é da ordem de um para três” (Lebret, 1955, p. 12). No que tange às exportações, os números apresentavam-se quase o mesmo comportamento. Aqui Lebret se refere às exportações somente do ano de 1953, acrescentando o estado da Bahia, o que reforçaria ainda mais o lugar desprivilegiado de Pernambuco. Naquele ano, Pernambuco exportou 551 milhões de cruzeiros e a Bahia, que retomava o mercado do cacau, exportou 2 bilhões 457 milhões. São Paulo, por sua vez, exportou 25 vezes mais que Pernambuco, o que evidenciava a magnitude do atraso do desenvolvimento de Pernambuco e do Nordeste em relação ao desenvolvimento do Sul do país.

O último elemento do desenvolvimento elencado por Lebret e que lhe causava preocupação eram *os problemas do êxodo*. Para o estudioso, a consequência do “retardamento do desenvolvimento” de Pernambuco e do Nordeste se traduzia nas migrações, que se apresentavam de duas formas:

- a) migração entre os estados do Nordeste;
- b) migrações para o Sul do Brasil.

Com o apoio em uma pesquisa realizada pelo economista Colin Clark sobre os Estados do Brasil, Lebret revelava que os anos 1940 e 1950 já apontavam os movimentos das migrações para o Sul, porém, o fenômeno se agravou depois de 1950. Entre os anos de 1951 e 1952, as migrações do Norte e Nordeste, como também da Bahia⁶⁶ e de Minas Gerais para a Região Sul, ultrapassaram de 300 mil pessoas, fato que provocou certo espanto para o estudioso que julgava tratar-se “do maior fenômeno de migração espontânea que jamais se verificou na História” (Lebret, 1955, p. 14-15). Comportamento este que se caracterizava como um “fenômeno colossal” e que indicava a gravidade que se encontrava no Nordeste.

O relato de Lebret, nesse sentido, revelava o quanto aquela realidade era inquietante:

Fomos várias vezes à hospedaria dos imigrantes de S. Paulo e o espetáculo dos Nordestinos a chegarem cada dia, de 300 a 1000, em caminhões ou trens, é a coisa mais pungente que já vimos na vida. Não, vimos coisa igualmente pungente: o subproletariado de Abdjan, na África Ocidental francesa, onde se construiu um grande porto moderno para enriquecer o interior do País e as pessoas se precipitaram para esse porto, pensando que iriam aí encontrar a fortuna – na realidade não se transporta mais do que antes da instalação do grande porto, porque não se fez a valorização do interior da região e era por aí que se devia ter começado. Pois somente a esse espetáculo de miséria norte-africana podemos comparar o da chegada dos retirantes do Norte a S. Paulo (Lebret, 1955, p.14).

Sucintamente, Lebret relaciona a expansão das migrações – os deslocamentos das populações para as regiões mais desenvolvidas – com os movimentos das atividades econômicas estudadas por Clark, economista que classificou a economia dividida em três setores, primário, secundário e terciário, e caracterizou o desenvolvimento econômico como uma mudança gradual do emprego no setor primário (extração) ao secundário (transformação) e, posteriormente, ao terciário (serviços). Deste modo, o desenvolvimento de um país, de uma região ou de um povo pode ser caracterizado pela posição relativa da população ativa ocupada em cada um dos três setores. Nesse sentido, Lebret argumenta que na medida que cresce a relação entre o setor secundário e o primário (indústria em relação à extração, que compreende

⁶⁶ Na década de 1950, a divisão geográfica oficial não considerava o estado da Bahia como pertencente à região Nordeste.

a agricultura) assinala-se um estágio de desenvolvimento melhor, dado que a indústria assegura o desenvolvimento. Ainda mais sensível é o desenvolvimento quando cresce o setor dos serviços, quando para grande parte do país se consagra os mais diversos tipos de serviços coletivos (saúde, culturais, comunicação, distribuição de mercadorias, finanças) – nessas condições, o desenvolvimento se expressa. Portanto, esse movimento das atividades econômicas representa uma espécie de “barômetro do desenvolvimento” (Lebret, 1955, p. 14). Daí que Lebret apresenta as suas considerações acerca dos dados apresentados por Clark, no estudo sobre os estados do Brasil, referente aos anos 1940 e 1950:

Percebe-se o desenvolvimento colossal de São Paulo. Pode-se apreciar o desenvolvimento considerável também do Rio de Janeiro, verificando-se, de qualquer modo, que um progresso sensível foi feito nos estados do Norte e do Nordeste. Há, contudo, algumas regressões, mas, no conjunto, o movimento foi ascendente, porém, muito menos ascendente do que nas três unidades: Distrito Federal, São Paulo e Rio Grande do Sul. Vê-se que Pernambuco se coloca em posição muito boa, postas de lado aquelas unidades privilegiadas. Ele se põe à frente em relação aos Estados do Norte e do Nordeste, mas a sua situação, em relação aos Estados do Sul, permanece inferior (Lebret, 1955, p.15).

Diante dos elementos selecionados e índices analisados é inegável, segundo Lebret, o “atraso do desenvolvimento da região”, e a insistência nesses elementos-problemas significava a necessidade de considerar os mais variados aspectos que pudessem influir sobre a capacidade de progresso do desenvolvimento. Os resultados obtidos pelo estudioso, evidenciaram a realidade de uma região que historicamente teve a sua riqueza econômica atrelada, em grande medida, à economia açucareira. Entretanto, a fase em que o açúcar representou a riqueza quase única da região, mostrava ter sido superada e que não era mais sustentável.

Aspecto relevante para a análise é a posição geográfica da capital pernambucana, tratado no capítulo *Recife – a Metrópole Regional*. Lebret considerou o Recife a metrópole natural do Nordeste por apresentar os seguintes fatores:

- a) *densidade demográfica*: o exame da distribuição da densidade da população, a concentração verificada fazia da cidade do Recife o centro natural da região, o centro metropolitano;
- b) *localização geográfica do maior porto do Nordeste*: o desenvolvimento não ocorre sem que haja a possibilidade de comunicação com os países estrangeiros. O porto do Recife possuía vantagem considerável pela sua extensão, estrutura e proteção natural que vinha dos arrecifes. Lebret percebeu a necessidade e a possibilidade de o porto crescer e, sobretudo, obter equipamentos melhores. A ideia era pensar o

melhoramento do porto como uma operação que iria viabilizar o desenvolvimento de Pernambuco e do Nordeste à longo prazo, durante vinte, trinta ou mesmo cinquenta anos. O estudioso via imensas possibilidades de desenvolvimento a partir do uso do porto, desde que não se cometessem erros;

- c) *eixo pernambucano de maior fluidez de rodoferrovias*: a maior fluidez dada em direção ao oeste fazia deste eixo a espinha dorsal da rápida comunicação, numa zona relativamente plana com ramais para o norte e para o sul (eixo que se dirigia ao Piauí, com ramificação para o norte da Bahia e rio São Francisco). Porém, não havia somente essa situação privilegiada, mas convergiam para o Recife todas as grandes rodovias e ferrovias do Nordeste do país. Tratava-se de um fato histórico e relevante, segundo o estudioso, que correspondia a situação portuária privilegiada da capital Recife;
- d) *proximidade relativa da Usina de Paulo Afonso*: Recife se situava nas proximidades de um dos maiores potenciais elétricos do mundo que produzia em sua primeira etapa 180 mil Kw. O que Le Bret já considerava um potencial considerável. Porém, quando as demais três quedas previstas de Paulo Afonso estivessem funcionando poderia se contar com a produção de 2,3 milhões Kw, o que representava uma capacidade maior do que o país como um todo produzia naquele momento;
- e) *as tradições e a cultura*: o fato da cidade do Recife deter a vocação metropolitana tornava-a o equipamento cultural da região. Nesse aspecto, Le Bret se refere particularmente ao ensino superior que, basicamente, se concentrava no Recife. Possuía mais de uma universidade, tradições culturais, intelectuais de grande prestígio, fatores que contribuíram para que a cidade ocupasse posição privilegiada no Nordeste. O estudioso ponderou ainda a relevância da proximidade do Recife com a Europa, estando a poucas horas de Paris, Londres e Roma, por exemplo.

No tocante ao que Le Bret se refere à *incapacidade do Nordeste para assegurar o seu próprio desenvolvimento*, primeiramente, é apontado um fator essencialmente econômico: *nível de poupança fortemente insuficiente*. O nível de poupança para investimentos era praticamente nulo em Pernambuco e no Nordeste como um todo, o que significava a quase impossibilidade de desenvolvimento. Alguns números são representativos nesse aspecto: os lucros estimados para Pernambuco, no momento do estudo, eram de 2,5% do lucro total da Federação, enquanto os lucros estimados de São Paulo eram de 45%, do Rio Grande do Sul 6,89% e do Ceará 0,92%. Tais números indicam que a poupança se resume aos grandes industriais, pois praticamente não

havia economias individuais. Somente os detentores de notáveis capitais teriam condições de poupar e investir. Em termos monetários, o lucro total em Pernambuco era de CR\$332,00 *per capita*, ao passo que em São Paulo atingia R\$2.573,00 *per capita*, o que quer dizer que a capacidade de desenvolvimento em São Paulo era oito vezes mais forte do que Pernambuco. Portanto, a insuficiência de poupança local levava à necessidade de adotar outras fontes de viabilidade para o desenvolvimento. O segundo fator da incapacidade de desenvolvimento era a *densidade insuficiente de mão de obra* altamente qualificada e de quadros técnicos. Os quadros técnicos de mão de obra estavam muito abaixo das primeiras necessidades para o desenvolvimento. Lebret avaliava que, para além desta deficiência, havia uma falta de fornecimento em maior número de engenheiros (aptos a atuação em indústrias) e agrônomos (aptos ao aproveitamento ou extração do beneficiamento das terras) por parte das escolas de formação. A formação de pessoal qualificado era fator indispensável para o desenvolvimento. Existia ainda o problema das grandes secas que atingia fortemente a produção agrícola.

Entretanto, mesmo diante de elementos que limitavam ou entravam as condições nordestinas de prosperar e se desenvolver, o estudioso ponderava a existência de *fatores favoráveis* ao desenvolvimento. Primeiramente, Lebret interpretou os nordestinos como um *povo que possuía qualidades humanas excepcionais*, com capacidades de trabalho surpreendentes e aptidões de adaptação às novas experiências – pessoas que se adaptam facilmente às atividades modernas. O segundo fator favorável seria *a possibilidade da diversidade da produção*. A diversidade da produção agrícola era propiciada pela sua distribuição em zonas diferentes, a zona Litoral – Mata, a zona Agreste e o Sertão, com altitudes muito diferentes. Propriedades que permitem uma variedade extensa de produção agrícola. O terceiro fator era a *capacidade energética progressiva da usina de Paulo Afonso*. Lebret reafirmava o peso relevante da usina hidrelétrica que colocaria à disposição do estado toda a energia necessária para a sua própria valorização. O quarto fator era *a preocupação nacional com a solução dos problemas do Nordeste*. Neste aspecto, Lebret se referia ao olhar político sobre o Nordeste que havia ganhado dimensão naquele momento. Conforme foi dito anteriormente, a fase democrática pós-1945 significou para o Brasil um ponto de inflexão no amadurecimento de debates e de ações consistentes no sentido de superação do subdesenvolvimento do país. Foi então que o desenvolvimentismo se fortaleceu enquanto ideia e enquanto prática, por parte de *policymakers* e governos, norteados as ações políticas no sentido de alcançar o desenvolvimento. Neste âmbito, ganhou espaço a revisão da problemática secular nordestina. Entendida pelos desenvolvimentistas como um problema que não poderia

mais ser pensado apenas pelo ângulo da engenharia hidráulica, mas como questões socioeconômicas. Ou seja, o determinismo climático dá lugar a uma perspectiva socioeconômica. O problema do atraso econômico do Nordeste passava a ser apreendido por meio de estudos técnicos, realizados por profissionais qualificados na área do desenvolvimento, fazendo parte deste direcionamento a criação de instituições voltadas à viabilidade das ações e projetos de desenvolvimento, a exemplo do BNB, ETENE e a CVFS. Então, como pode-se perceber, a problemática do atraso do Nordeste em relação a outras regiões mais desenvolvidas do país se tornava um fato inquestionável. É nesse sentido que Lebret se referia que, politicamente, a batalha estava ganha em apresentar o retardamento do Nordeste como um “escândalo nacional”. Dirigentes políticos estavam cientes de que se tratava de uma situação que exigia ser superada. Neste caso, o estudioso chamava atenção para que não se perdesse o momento oportuno de colaboração necessária para o desenvolvimento. O quinto fator favorável era a criação do Banco do Nordeste. Lebret via o BNB, em conjunto com o BNDE, frente à inexistência de poupança, como um instrumento regional que financiaria o desenvolvimento e a modernização das atividades econômicas da região. Porém, o estudioso lembrava da necessidade de os estados do Sul entenderem que o desenvolvimento nordestino era de seu interesse também, visto que esse desenvolvimento assegura a prosperidade do país como um todo. A existência de zonas desenvolvidas e modernizadas frente às zonas atrasadas e subdesenvolvidas no âmbito de um mesmo país, não conduziria ao progresso durável, pois, no interior de uma nação todas as regiões são complementares para o desenvolvimento e o progresso do país inteiro. Por isso, Lebret (1955, p. 22) julgava que os estados do Sul deveriam “ver com muita simpatia a ajuda a esta região”. Porém, para que esta “simpatia” se efetivasse era preciso desenvolver amplos estudos que ancorassem as decisões sobre os investimentos na região. Nesse sentido, o estudioso propunha,

[...] a criação nos diferentes Estados, de órgãos como a CODEPE, estabelecendo-se entre essas comissões de estudos uma ligação permanente, porque, de outro modo, nos arriscaríamos a uma dominação de tecnocratas, a deliberações tomadas de cima para baixo, sem que a base seja consultada, ou sem que possa se exprimir, o que levaria a grandes erros. [...]. O certo é que se torna necessária uma coordenação de esforços, porque o Nordeste não pode ser separado (Lebret, 1955, p. 22).

Tal proposta chama a atenção em dois aspectos fundamentais. Primeiramente, Lebret busca a construção de uma perspectiva nordestina de seu método no que diz respeito a necessária ação participativa dos próprios atores sociais da região, uma proposição não tecnocrática e impositiva, mas sim, definida de baixo para cima, levando em conta aqueles que

vivenciam a realidade e a necessidade local. Num segundo ponto, não hierarquicamente definido, a ideia de uma ação coordenada para o desenvolvimento do Nordeste refletia uma sintonia com o novo paradigma que vinha sendo elaborado pelos diferentes estudos publicados na década de 1950 e que culminaria na proposta de criação da Sudene. Porém, apesar de tal sintonia, Lebret ainda não vislumbrava um órgão único voltado para o desenvolvimento do Nordeste, mas sim, “a colaboração entre os organismos de estudos dos estados, na dependência do Banco de Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste” formando um “agrupamento desse organismo, uma espécie de super-grupamento do Nordeste” (Lebret, 1955, p. 22). Essa espécie de confederação de grupos de estudo aponta semelhanças com a forma organizativa que assumiram o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e o Conselho Deliberativo da Sudene, que contavam com representações do conjunto dos estados da região.

Na sequência, Lebret destacou um dos elementos proeminentes em seus trabalhos: *a unidade de organização e o aproveitamento territorial (aménagement)*. A organização/ordenação do território (*aménagement*) compunha um dos elementos metodológicos fundamentais em seus estudos e do grupo Economia e Humanismo. O objetivo fundamental da ordenação e planejamento do território era criar, por meio da organização e da introdução de equipamentos e técnicas apropriadas, as condições ótimas para a melhoria das condições do solo, do subsolo, da energia e da valorização da terra, bem como, os planos mais adequados e adaptáveis às condições de desenvolvimento econômico e humano do espaço ou região estudada. Com base nesta ideia, de modo a contemplar o ótimo em termos de aproveitamento da região nordestina, a qual não poderia ser vista em separado do restante do país, Lebret dividiu o Brasil em três grandes espaços econômicos: a bacia amazônica, a bacia do Paraná-Uruguai e a bacia do São Francisco. Em relação à bacia amazônica, esta seria um problema de desenvolvimento de longo prazo. A bacia do Paraná-Uruguai, por sua vez, estava em rápido desenvolvimento, “talvez o mais rápido do mundo”. Já a bacia do São Francisco, que afetava mais diretamente o Nordeste, deveria ser pensada de forma alargada, indo além do território compreendido pela Comissão do Vale do São Francisco, incorporando as bacias do Nordeste, incluindo o Maranhão no Norte e a região que se estende até o Espírito Santo no Sul. Isso produziria uma unidade de um planejamento que deveria ser pensado de forma coerente, integrando a região ao restante do Brasil.

Lebret encerra a exposição da problemática, explicitando a *gravidade da situação e a urgência das soluções*. Diante do baixo nível de vida populacional e do rápido crescimento da

população no país, o quadro era grave e exigia soluções extremamente urgentes. A industrialização que, no geral, fazia baixar a taxa de natalidade, atingia uma fração muito ínfima da população. Em um país como o Brasil, que já havia alcançado 56 milhões de habitantes aproximadamente e que previa um salto do crescimento populacional de, praticamente o dobro até 1980, se tornava inadiável o dever de se desenvolver economicamente, de forma que o nível econômico da população também se desenvolvesse. Nesse aspecto, a produção industrial precisava atingir, segundo o estudioso, uma taxa de crescimento anual na ordem de 5% ao ano, o que exigia um esforço considerável por parte dos intelectuais, economistas e políticos do país. Outro fenômeno inquietante apontado era o crescimento da população urbana. Lebret se reporta à capital Recife para ilustrar, de forma breve, tal comportamento. Dos anos 1940 a 1950, a cidade havia crescido em média 18.900 habitantes por ano, significando cerca de 50 novos habitantes por dia, o que era impressionante. No médio prazo seria necessário levar em conta o crescimento populacional previsto e o processo de emigração em andamento, o que consequentemente geraria uma maior demanda por emprego e consumo de alimentos. Em suma, o estudioso diagnosticava um cenário econômico-social que exigia esforços políticos qualificados de modo a fazer frente aos enormes desafios.

Na segunda parte do estudo, Lebret apresenta as *hipóteses de solução* à cerca do problema evidenciado. De antemão, assume duas hipóteses: a organização da emigração e “*mise en valeur*” racional do Nordeste. Ideia atrelada a organização/ordenação do território (*aménagement*) – neste caso, organização da emigração – e a valorização do território (*mise en valeur*). Ambos são elementos basilares para a elaboração de seus estudos. Os objetivos fundamentais destas categorias, valorização e a organização do território, estavam atrelados não somente ao ponto de vista do lucro, mas da elevação do nível de vida das populações, favorecendo a expansão econômica e a vitalidade das unidades territoriais. Especificamente, conforme já sublinhado acima, a ordenação ou planejamento do território visava criar, por meio da organização do espaço e da introdução de equipamentos e técnicas apropriadas, as condições ótimas para a melhoria das condições do solo, do subsolo, da energia e da valorização da terra, bem como, os planos mais adequados e adaptáveis ao desenvolvimento humano dos habitantes. Nesta perspectiva, de modo a ordenar o processo migratório e promover a valorização e o melhor aproveitamento da região nordestina, é que Lebret construiu as suas hipóteses de trabalho.

Inicialmente, o estudioso explica que a emigração se dava de forma espontânea para o Sul do país. Mesmo no interior do Nordeste ocorrem migrações consideráveis, resultantes do

mal-estar geral e da atração urbana, sendo as capitais Recife e Fortaleza o grande destino dos migrantes. Entretanto, o fenômeno de migrações para o Sul era o mais importante. Seria necessário considerar as possibilidades da emigração para o Sul, levando em conta as necessidades de mão de obra daquela região. Lebret entendia que São Paulo e Paraná tinham a necessidade de mão de obra para a sua *mise en valeur*, porém exigia-se estudos muito precisos, que até aquele momento não haviam sido realizados. No quesito mão de obra, haveria a influência da reforma agrária. Na visão do estudioso, sendo feita a reforma agrária e dependendo de como fosse feita, as necessidades de mão de obra seriam muito diferentes nos Estados de São Paulo e Paraná. A reforma agrária era uma política defendida por Lebret como indispensável, porém, se sua implementação fosse malconduzida poderia gerar problemas maiores do que os já existentes. Tomando por base o grande número de reformas agrárias executadas no mundo, Lebret esclarecia que muitas fracassaram em virtude de se pensar que a reforma agrária se resumia apenas na distribuição de terras, assim se distribuía terras à operários agrícolas que não eram agricultores. A ocupação de operário agrícola e a de agricultor profissional se situavam mais num ramo de mão de obra. O operário agrícola geralmente era um especialista de determinada produção (algodão, cana de açúcar, café), mas não um agricultor de policultura, caracterizado por um ofício bastante complexo. Portanto, simplesmente distribuir a terra poderia incorrer numa diminuição considerável da produção. A orientação de Lebret era de que a reforma agrária deveria ser feita de maneira coordenada, estudando primeiramente as terras que são utilizáveis, deixando de lado as terras mais difíceis, sobretudo, quando ainda existem as de melhores qualidades. Para que a produção crescesse era necessário também o acompanhamento de um quadro técnico bastante amplo. Além do mais, seriam necessários médicos para a população, agrônomos, veterinários para a produção agropecuária, mecânicos, comerciantes para o abastecimento. Tais pressupostos exigem, segundo Lebret, uma preparação que levaria em média dez anos, de modo a estruturar uma reforma agrária bem-sucedida. Então, a partir do modo de reforma agrária a ser adotado no Brasil, os Estados do Sul se encontraram diante de necessidades muito diferentes da mão de obra oriunda do Nordeste.

Por conta desta questão relacionada aos Estados do Sul, a *organização das migrações* deveria ser pensada a partir de outras possibilidades territoriais no Brasil. Apesar das possibilidades dos Estados do Sul serem ainda certas naquele contexto, Lebret chamava atenção para o fato de que a situação poderia mudar naqueles próximos dez anos. Tal incerteza levou a refletir sobre outros locais como o Mato Grosso, cujo sul do Estado tinha dado excelentes resultados, principalmente a região de Dourados, enquanto ao Norte, a área mais considerável

do Estado, ainda era uma incógnita. Goiás, por sua vez, seria uma outra possibilidade, porém no longo prazo, não como uma solução imediata. A concepção estratégica do estudioso “era criar uma rede de cidades que pelo seu dinamismo econômico de base industrial ou de serviços pudesse exercer o papel de reter e filtrar as migrações” que se destinavam “ao Recife e a outros centros econômicos importantes do País, como São Paulo, que continuava recebendo naquela década fortes correntes migratórias originárias de vários estados da região. (Souza; Jatobá, 2016, p. 178). Em suma, a organização das migrações precisava ser medida a partir do que poderia “[...] proporcionar como ajuda ao encargo colossal de população a sustentar” (Lebret, 1955, p. 30). Ao se reportar à *valorização racional*, entendida como a utilização e o melhoramento das condições existentes, Lebret considerava que o melhoramento das condições do solo nordestino incluía, principalmente, o problema da água. Somando à questão da escassez da água estava o problema dos fertilizantes e a utilização de adubos verdes, bem como, de outros adubos. A produção de adubos verdes seria de fácil viabilização, dizia o estudioso, porém a produção de fertilizantes químicos já exigiria a importação de nitrato. Havia ainda o problema do fosfato e do potássio. O melhoramento da fertilização do solo, por sua vez, afetava a proteção do solo. Se tornava então, uma condição essencial a conservação do solo, de modo a garantir à terra o máximo de rendimento sem que a tornasse desgastada. Outro ponto relacionado ao programa de valorização era o mecanismo da seleção, em qualquer sentido, seja a seleção de espécies vegetais, das variedades vegetais e animais. Lebret assegurava que com esses problemas resolvidos, certamente seria permitido aumentos consideráveis da produção e da produtividade acompanhados do maior emprego de mão de obra na agricultura.

Nas *etapas de solução* para suas hipóteses, Lebret elenca os passos fundamentais. O primeiro passo seria o *estudo metucioso das necessidades e possibilidades* – a valorização racional presumia a evolução industrial racional, uma evolução que deveria se dar de forma coordenada para assim corresponder às necessidades e possibilidades, o que requer um vasto e metucioso estudo dessas necessidades e possibilidades. O segundo passo era o *escalonamento de soluções* - diante das múltiplas necessidades (dado o crescimento populacional e o retardamento do desenvolvimento da região) exigia-se um plano de conjunto (plano de conjunto à longo prazo e de programas de execução à curto prazo), pois, se não houvesse um certo escalonamento na execução o fracasso do plano seria inevitável. A terceira etapa seria a *realização de estudos preliminares* – os investimentos em estudos técnicos e preliminares compensariam, visto que uma equipe de estudos bem-preparada poderia ganhar cem vezes, mil vezes, as despesas com ela gasta. Entretanto, esta convicção não fazia parte da perspectiva dos

países latino-americanos, o que era um problema e que deveria ser reagido de modo a não fracassar. A última etapa seria a fase dos *testes e a elaboração de modelos reduzidos das soluções* – antes de se lançar em grandes realizações se fazia necessário construir modelos, analisando sobre conjuntos restritos as melhores soluções. Reportando tal procedimento ao estudo do Nordeste, Lebret (1955, p. 32) indicava a elaboração de modelos “segundo os territórios, segundo as diversas zonas da Mata, do Agreste e do Sertão, fazê-los de estruturas diferentes, por exemplo, para a valorização do solo, ensaiar formas comunitárias, formas cooperativas”. O estudioso ponderava a necessidade de se utilizar orientação técnica e ensaiar várias soluções, uma vez que haveria algumas que produziram resultados melhores do que outras.

A terceira parte do estudo, contempla as *Linhas diretrizes de um plano: o plano de desenvolvimento para Pernambuco e o Nordeste* propriamente dito. Inicialmente Lebret trata do *planejamento a longo prazo* e salienta que este deve começar pela *complementação da infraestrutura* e da *implantação de equipamentos de base*, pois, primeiramente, fazia-se “necessário criar os elementos que vão permitir o desenvolvimento do conjunto, a expansão econômica geral” (Lebret, 1955, p. 33). O autor falava de infraestrutura e equipamento de base, entendendo que “as duas noções não são conexas”. A questão da *infraestrutura* dependia do fluxo de energia em tempo e condições adequadas para Pernambuco e outras áreas do Nordeste. A disposição de energia consistia na capacidade da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) utilizar de forma eficiente e proveitosa todo o rendimento colocado à disposição pela capacidade energética de Paulo Afonso. A produção de energia liberada pela usina precisava ser distribuída e empregada de forma satisfatória à medida que fosse sendo incrementada. Vinculada à infraestrutura estava também as comunicações – a ferrovia, a rodovia e as vias navegáveis. Lebret sugeria reordenar e expandir algumas malhas rodoviárias e ferroviárias, objetivando reduzir o percurso e ampliar a fluidez do deslocamento das mercadorias. Neste aspecto, destacava em particular para Pernambuco, o eixo-Petrolina-Juazeiro com Recife, antevendo a ideia de consolidação do transporte multimodal (rede fluvial da bacia do rio São Francisco, transporte rodoferroviário e o porto do Recife) (Guimarães Neto; Santos, 2016). Outra questão ponderada foi a indicação de um conjunto de diretrizes visando ampliar o sistema de irrigação do sertão nordestino (canal de irrigação, navegação, canais oblíquos, bombeamento da água e tubulações distribuidoras). O estudioso assegurava que qualquer das opções aumentaria consideravelmente a zona produtiva do estado.

Uma ação também importante em termos de “infraestrutura econômica” seria *assegurar as indústrias de base e essenciais*. Neste tópico são contemplados um amplo e variado grupo de indústrias a serem implantadas:

- a) refinaria de petróleo: a ideia de uma refinaria de petróleo bruto no Recife, pois além de ser um centro distribuidor de todos os produtos petrolíferos do Nordeste, a capital possuía um grande porto e uma rede de comunicação que interagiu com todos os estados da região. A ideia da refinaria se impunha na medida que o consumo cresce com a motorização generalizada, havendo assim um imenso espaço a abastecer, portanto seria uma medida de interesse de toda a região nordestina;
- b) cimento: por trata-se de um insumo básico para qualquer construção, o que torna a sua produção uma necessidade, desde que haja recursos naturais para a fabricação;
- c) metalurgia: a produção do aço estava dificultada em Pernambuco pela inexistência do carvão, mas havia a possibilidade de produzir aços especiais. Le Bret considerava que a produção deste tipo de aço era bastante retardada no Brasil. A partir da disponibilidade de energia prevista, Pernambuco poderia implementar um certo número de usinas de aço especial, pois, todo o empreendimento mecânico exigia o insumo;
- d) alumínio: um metal que vinha substituindo outros materiais metálicos e bastante usado nas linhas de transmissão de energia elétrica (alumínio com alma de aço) poderia ser fabricado aproveitando-se da energia de Paulo Afonso cuja primeira turbina já estava funcionando;
- e) mecânica: inexistia a grande indústria mecânica em Pernambuco como também não havia suporte mecânico para máquinas e motores. O estudioso considera indispensável um estaleiro naval em Recife⁶⁷, visto que detinha um grande porto e

⁶⁷ A indústria naval levava algumas décadas para ser efetivada em Pernambuco. Somente em 2005, que Recife passou a compor no mapa da indústria naval brasileira, capitaneando a descentralização até então fortemente sediada no Rio de Janeiro. A implantação do Estaleiro Atlântico Sul (EAS) teve início em 2005. Naquele mesmo ano passou a ser construído navios – fábrica e navio começaram a ser construídos ao mesmo tempo. Em setembro de 2008, a planta foi inaugurada e o primeiro petroleiro, batizado de João Cândido, foi lançado ao mar em abril de 2010 e entregue em 2012 pelo EAS. Atualmente o EAS é a melhor referência na construção de navios petroleiros tipo Suezmax e Aframax no continente americano, além de importante centro de reparação de navios na região. Localizado no Porto de Suape – Recife, onde encontra-se estrategicamente posicionado no centro das rotas de navegação internacionais, e entre os campos do Pré-Sal brasileiro e do Golfo do México. O estaleiro representa um símbolo da modernidade e capacidade técnica brasileira, construindo navios de grande porte, como petroleiros e plataformas de exploração de petróleo. Ver sobre em: <https://www.easbr.com/eas/> - EAS – Estaleiro (easbr.com)

enfrentava a ineficiência do sistema de cabotagem⁶⁸. Naquele momento, a cabotagem no Brasil era vista como um problema ser resolvido;

- f) motores e veículos: importante o estado sediar a fabricação de motores e de veículos, pois, um dos motivos da situação econômica de Pernambuco era ocasionado pela importação de motores e veículos a custos elevados, ocasionando a crise de divisas e provocando, em partes, a crise econômica. Lembrando que a falta de fábrica de motores era um problema não somente de Pernambuco ou do Nordeste, mas de todo o país. Lebret (1955, p. 39) sublinha que a “fabricação de motores e de veículos, quer se trate de veículos ferroviários ou rodoviários” era “absolutamente insuficiente no Brasil”. O estudioso percebia ser possível ocupar um lugar vantajoso neste ramo, dada a energia disponível;
- g) química pesada: representa a indústria de base essencial, pois dela se depende, por exemplo, a fabricação de fertilizantes e de produtos farmacêuticos;
- h) prospecção de minerais: com o início da energia produzida pela Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso abria perspectivas para estudar as possibilidades de descobertas de minerais. Caso se confirmasse a expectativa abriria caminhos para a indústria pesada metalúrgica;
- i) formação de técnicos: para o desenvolvimento a longo prazo se fazia imprescindível a formação pedagógica, a formação profissional. Lebret via uma extrema necessidade de profissionais capazes no plano agrícola, não se tratando apenas da formação de agrônomos. Uma pedagogia para formação de homens necessários à valorização da terra, técnicos agrícolas, instrutores. O estudioso acreditava que uma grande mudança no ensino primários deveria ser implementada em função das populações agrícolas;
- j) equipamento técnico: Lebret se referia ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) como importante na área de escolas técnicas, porém em equipamentos era insuficiente. As diversas atividades exigiam pessoal qualificado e altamente qualificado. Nesse sentido, o estudioso avaliava não somente o melhoramento dos cursos técnicos, mas também a necessidade da criação de ensino superior, sugerindo a fundação de uma faculdade de planejamento para o conjunto

⁶⁸ Cabotagem é a forma de navegação realizada entre portos ou ponto de um mesmo país, utilizando-se de vias marítimas e vias navegáveis interiores (rios e mares). No contexto aqui colocado, refere-se ao transporte de cargas com origem e destino em portos brasileiros, sem passar por portos estrangeiros.

do Nordeste que, segundo ele, seria a melhor escola para formação de dirigentes políticos, tornando pessoas capazes de dominar a complexidade dos problemas de modo a adotar as soluções convenientes para o bem público.

Integrava-se ao planejamento de longo prazo a ação de *promover a expansão das indústrias leves e da pesca*. A deficiência desta categoria industrial causava o fracasso generalizado, visto que representava a base que condicionava todo o restante do emprego e da produção. Neste sentido, Lebret destacava as necessidades de:

- a) viabilizar a produção crescente por parte das usinas de tratamento de produtos agrícolas e de beneficiamento;
- b) crescimento da indústria têxtil proporcionalmente ao crescimento da população e ao nível de vida;
- c) avançar a fabricação de produtos acabados e semiacabados;
- d) estudos de mercado para detectar o tipo de produção viável;
- e) dar atenção ao cultivo do agave, sisal e algodão dada a capacidade da terra e a possibilidade de encontrar bons mercados para produtos elaborados a partir destas matérias-primas. Buscando alternativas para esses produtos nos mercados regionais, sul-americanos e internacionais, de forma a ampliá-los tais produtos tradicionais da indústria de transformação pernambucana;
- f) avançar e modernizar a indústria da pesca, propondo que Pernambuco transite da pesca artesanal, primitiva e miserável para uma indústria de pesca, dado que o Estado dispunha de uma plataforma continental utilizável com profundidade de até duzentos metros. Porém, como o estudioso não teve acesso à carta hidrográfica para mapear com precisão, colocava a necessidade de aprofundar os estudos sobre as profundidades marítimas com vistas a não arriscar um empreendimento custoso.

Lebret chamava atenção para a deficiência de indústrias tanto no Nordeste como no Brasil como um todo, e essa condição abria espaços para a implementação de indústrias novas. O estudioso avaliava que havia:

[...] vários setores industriais praticamente nulos e um bom número de outros quase nulos. São esses pontos que normalmente deverão ser preenchidos com novas indústrias.

Para saber sobre que ponto preferencial deve ser conduzido agora, o esforço industrial, é necessário levar em conta as importações gerais do Brasil, que, com efeito, pesam grandemente na balança, de modo a criar o déficit dos anos anteriores e a crise atual, que é grave. As importações a reduzir, segundo o que se deduz dos dados referentes aos anos de 1949 e 1950, apontam como mais interessantes [...] a celulose, as peças sobressalentes, os combustíveis líquidos. A utilização do álcool poderia ser ampliada, pois é um combustível muito bom quando os motores são adaptados a ele, mas aí

estamos diante das potências petrolíferas, que impedem dar ao álcool a sua utilização normal. O motor especialmente feito para o álcool é um motor excelente [...] (Lebret, 1955, p. 42-44).

Aqui chama atenção o destaque dado por Lebret ao uso do álcool, apontado como um combustível alternativo e poupador do uso do petróleo. Porém, o autor referenciava interesses de países petrolíferos como um obstáculo quanto a essa possibilidade. O uso do álcool levava em conta o fato de o açúcar significar naquele momento o maior peso das exportações de Pernambuco. Nesse sentido, o álcool poderia se transformar num produto de exportação por poder ser misturado com a gasolina, contando ainda o fato de os preços de sua produção serem baixos. Nesse caso, abriam-se possibilidades, inclusive, de encontrar mercado nos Estados Unidos, onde o combustível custava mais caro, representando assim uma fonte de renda.

O esforço da produção industrial, conforme dito acima, exigia considerar o peso das importações brasileiras na balança comercial e que eram as fontes dos déficits. Entre as sugestões de produção estavam a celulose, as peças sobressalentes e os combustíveis líquidos. As folhas de flandres, geradores e motores elétricos, máquinas agrícolas, locomotivas, vagões e acessórios, máquinas têxteis e equipamentos para a construção de estradas. Os produtos farmacêuticos, automóveis e caminhões, bem como suas respectivas peças. A soda cáustica, os fosfatos, os ligantes hidráulicos, pneus, motocicletas e bicicletas, o fio de linha importado poderia ser substituído por certas fibras nativas. No Nordeste, particularmente em Pernambuco, faltava borracha e indústrias da borracha, podendo estas serem implantadas sem que haja risco. Do mesmo modo, a produção de material elétrico e de comunicações, tendo em vista a alta capacidade projetada da hidrelétrica de Paulo Afonso (previsão de dois milhões e trezentos mil kilowatt em quarenta anos). Para a instalação da Usina de Paulo Afonso havia-se importado cabos de alumínio do Canadá, mas, para distribuir a capacidade de energia futura, abria-se imensa margem para a produção nacional de grandes quantidades de material elétrico. Havia também a insuficiência da indústria de mobiliários, construção civil e motores de combustão.

Nota-se nas recomendações de Lebret a importância dada à industrialização, abrangendo a industrialização de base, intermediária e de capital. Perspectiva que mudaria a composição do produto industrial, constituindo empresas com maior relação capital-trabalho e maior produtividade. À frente deste processo havia uma premissa fundamental para Lebret: a necessidade de “homens de empresa” - na visão schumpeteriana⁶⁹, os “homens de negócio” ou

⁶⁹ O empreendedor de schumpeteriano é aquele agente que destrói a ordem econômica existente pela introdução de novos produtos e serviços, pela criação de novas formas de organização ou pela exploração de novos recursos materiais – a condição do empresário, o homem de negócios, vincula-se à função inovadora. Categoria

“empresário inovador” (ou como Furtado irá se referir a “homens com espírito empresarial”). O estudioso reconhecia esse agente como fator elementar do mecanismo do desenvolvimento: “se não houver homens empreendedores, tudo está morto e acabado e o País caminhará para um estado primitivo decrescendo, em recuo permanente”. Prosseguindo, destacava que os “homens de empresa” deveriam “assumir o risco necessário”, mas era preciso que esses empreendedores fossem “ajudados, sem dúvida, pelos organismos públicos” (Lebret, 1955, p. 47). Fica nítida nessa passagem a importância do Estado, do setor público, enquanto estimulador do setor privado, promovendo políticas e ações que possam contribuir para futuros investimentos privados. O fenômeno da “carência de empreendedores”, termo utilizado por Lebret, devia-se em partes pela falta de escolas especializadas na formação de técnicos qualificados, por isso exigia-se a elevação do nível geral da educação, criando escolas técnicas e universidades, conforme já sublinhado acima, de modo a despertar o interesse de homens capazes de fundar e dirigir empresas. A ausência do empreendedor levava os governos da maior parte dos países subdesenvolvidos a substituírem a iniciativa privada (Lebret, 1964). Nesses países, segundo o estudioso, frequentemente se encontrava homens com espírito empreendedor, porém a grande parte não estava capacitada para a grande empresa. Partiam da produção artesanal, chegando até o limite da organização de empresas de dimensões médias, na concepção de que tudo deveria “concentrar em suas mãos, tudo dirigir, até os mínimos detalhes, sem constituir o estado-maior industrial capaz de dominar a evolução técnica e comercial da empresa” (Lebret, 1964, p. 113).

Para finalizar as suas proposições acerca do *planejamento a longo prazo*, Lebret traça as *características do plano*, as quais seguem as diretrizes gerais da sua concepção do desenvolvimento integral e harmônico. A orientação do plano era assegurar o desenvolvimento no ritmo mais rápido possível, visto que o Brasil comportava uma população que crescia muito rapidamente e em ritmo acelerado, o que, por sua vez, exigia que o desenvolvimento acontecesse de modo a corresponder a pressão do crescimento populacional. Outro ponto a considerar era o de que o desenvolvimento a se obter deveria se realizar a um custo menos elevado possível, daí a importância dos grupos de estudos e do trabalho técnico orientando os

atrelada ao conceito elementar de “destruição criativa”. Esse processo de “destruição criativa” é o fato essencial do capitalismo. As inovações não se confundem com invenções, uma vez que as invenções podem permanecer irrelevantes economicamente enquanto não forem aplicadas à produção e/ou circulação de mercadorias. Os empresários possuem uma posição de liderança no capitalismo em razão de suas inovações abrirem novas perspectivas de negócios e novos produtos. A inovação é o impulso fundamental que aciona e mantém em marcha o motor capitalista, criando melhores produtos, novos mercados e oferecendo alternativas aos métodos menos eficientes e mais caros (Schumpeter, 1982, 2017).

maiores rendimentos. Dado que é “desse rendimento que vai depender a segurança econômica do plano, dos mercados e das trocas e é dele que vai depender, portanto, o nível de vida das populações” (Lebret, 1955, p. 48). Assim, era necessário que os órgãos competentes se comprometessem com os “esforços consideráveis de produtividade a empreender”. Esses aspectos não poderiam se desvincular ainda da harmonia do conjunto de empreendimentos, pois, sem que se tenha feito esse cálculo harmonioso não se terá resultado satisfatório. Em suma, um plano de desenvolvimento precisa ser ordenado a partir de três atributos:

Essencialidade: é necessário ir sempre ao que é mais essencial e mais urgente, ao que é mais básico, e mais determinante das outras atividades; as comunicações, por exemplo, são essenciais. Segundo, *proporcionalidade*: isto é, é necessário que no interior de uma atividade tudo seja proporcional para que não haja gargalos de estrangulamento internos; terceiro, *homogeneidade*: é necessário que todos os ramos de atividade complementar cresçam juntamente, desenvolvam-se em conjunto: equipamentos de base, produção agrícola e ensino técnico (Lebret, 1955, p. 49).

Lebret ainda lembrava que a fase não produtiva é também muito importante, pois, dependendo do empreendimento, poderia levar três, quatro, cinco ou dez anos sem que fossem produtivos. Somente depois disso é que se tornaram produtivos. Portanto, era necessário ter paciência e aceitar o sacrifício. Durante esse período, os níveis de vida e de habitação, por exemplo, não crescerão na rapidez almejada. Entretanto, se não agir desta forma, a população continuará crescendo e estará condenada aos efeitos do desprovimento e da pobreza. Deste modo, é necessário e importante garantir que “o crescimento industrial seja harmonioso e isso exige a boa administração dos recursos disponíveis”. Sendo tudo isso, “objeto de uma ciência nova, de uma política nova e racional que é mais do que planejamento; é a política e a economia no grande sentido das palavras”, agindo “para o que é necessário preparar especialistas e formar equipes [...] com especialistas complementares para resolver os problemas, não ao acaso, mas objetivamente” (Lebret, 1955, p. 49). Caso o Estado não disponha de capacidade financeira e técnica para dar conta de tal empreendimento, Lebret aconselhava buscar ajuda de outros Estados ou mesmo, em certos casos, ajuda estrangeira.

Em se tratando do *planejamento à curto prazo* - plano imediato – o estudioso se reporta às propostas de estruturação econômica para o Estado de Pernambuco, levando em conta as técnicas associadas à organização e gestão do espaço público (*L'Áménagement du Territoire*), sempre fiel a sua preocupação com a dimensão humana da economia. Portanto, inicialmente, projeta o planejamento urbano de Recife e, em seguida, apresenta a ideia de desenvolvimento para o estado como um todo. A perspectiva de Lebret, o “[...] *núcleo duro* do plano era criar uma rede de cidades que retivesse ou mitigasse as migrações de origem urbana e rural com

destino à Recife. A cidade, por sua vez, deveria se estruturar para acolher novas indústrias” (Souza; Jatobá, 2016, p. 195, grifo nosso). Estrutura essa que precisaria ser pensada no sentido de facilitar o acesso dos trabalhadores às indústrias, com isso tornando melhorada a mobilidade na cidade. Por essa razão, Recife acaba sendo central na análise e orientações de Lebret. Nessa perspectiva, o estudioso procurou propor alguns delineamentos que iriam ao encontro de um meio urbano e rural mais equilibrado e desenvolvido.

Primeiramente, se reporta a uma medida considerada de extrema urgência que era resolver a questão do intenso ritmo do crescimento populacional do Recife. Para esse fim, recomendava ações básicas a serem contempladas num *plano de urbanismo e ordenamento da cidade*. Dizia que “uma cidade que se estende anarquicamente, qualquer que seja a sua riqueza, não pode dispor dos equipamentos fundamentais”. Dessa forma, será incapaz de construir redes de estradas, de esgotos, de água e de eletricidade, bem como, os serviços sanitários e a pavimentação das ruas correspondentes, ou seja, será um todo que “se tornará absolutamente impraticável” (Lebret, 1955, p. 50). Dentro desta primeira proposta estava a necessidade de estabelecer um *zoneamento dentro de um perímetro de aglomeração*, definindo-se dentro deste perímetro o zoneamento comercial, o zoneamento dos equipamentos coletivos, o zoneamento industrial e residencial, o dos espaços verdes e das reservas. A seguir, destacava a necessidade de “*reserva de terrenos periféricos apropriados para a implantação de indústrias*”, sendo necessário que se estancasse a expansão prevista de loteamento urbano, a qual beneficiava unicamente a especulação imobiliária, com isso “destruindo as possibilidades de instalações industriais fora do perímetro urbano do Recife” (Lebret, 1955, p. 51, grifo nosso). Associada a essa ideia estava a criação da rede de vias circulares e radiais de aproximação e de penetração, de grande circulação, que deveria ser executado antes que indústrias e imóveis sejam instalados, pois, se assim ocorresse, se tornaria um erro irreparável. Por isso, a importância da reserva de terrenos, prevendo o acesso, a instalação e atração de indústrias, o que também seria uma forma de evitar o problema da especulação imobiliária. Lebret tomava por base a experiência francesa de racionalização da expansão imobiliária, efetivada na cidade de Reims, onde o Estado ou a municipalidade adquire terrenos diretamente das famílias proprietárias e revende (beneficiados por equipamento de infraestrutura) aos industriais ao preço de custo. Essa política se torna atrativa, permitindo condições favoráveis aos industriais na instalação de novas indústrias.

A *melhoria do porto* foi colocada como uma necessidade imediata, prevendo um funcionamento de até quinze anos e reservando possibilidades de expansão futura. Outro ponto sugerido era de que as indústrias pesadas fossem instaladas próximas ao porto e à estrada de

ferro. Lebret dizia que o imenso espaço disposto ao sul do porto de Recife poderia abrigar armazéns e fábricas de grande porte. Em relação à moradia, aconselhava a *extinção de mocambos* e a organização dos *bairros populares* existentes (pois, era enorme a concentração de residentes nos morros da cidade) ou o planejamento e criação de uma grande *cidade popular*, com isso permitindo uma vida sadia e melhor para a população subproletarizada. Nesse sentido, alertava sobre o problema da separação na cidade das zonas residenciais por classe social, isso significava “uma catástrofe do ponto de vista humano”, sendo necessário que houvesse “uma mistura da população” de modo a evitar o “aguçamento de tensões sociais”. Ainda, se referindo ao planejamento urbano do Recife, supunha que a cidade não poderia ultrapassar um milhão de habitantes, nos limites da aglomeração da época. Depois de chegar a esse limite populacional, sugeria “passar a uma cidade radial em constelação com um certo número de pontos satélites e de junções”. O estudioso lembrava ainda que o ordenamento proposto da capital não poderia negligenciar dos “muitos espaços verdes, grandes e pequenos à disposição da coletividade” (Lebret, 1955, p. 54).

Para propor a estruturação do desenvolvimento econômico à nível do Estado de Pernambuco, como também do Nordeste, Lebret buscou traçar a integração da capital do Recife com o interior do Estado. Ao pensar *o interior*, imediatamente, o estudioso levanta uma questão fundamental: a necessidade de contenção do afluxo da população, não somente do Estado de Pernambuco, mas também de todo o Nordeste, para o Recife. De modo que a capital não se transformasse numa “cidade monstruosa” a ponto de obrigar-se a fazer a proteção artificial do trabalho, diminuindo assim acentuadamente a produção. Para o enfrentamento do afluxo migratório sugeria a criação de barragens com vários pontos de cristalização, com vistas a retenção do êxodo. A ideia de barragens significava estratégias de descentralização industrial por meio de cidades-polo que auxiliavam na atração de migrantes de áreas rurais desfavorecidas. Lebret sugeria, preliminarmente, uma primeira barragem ao noroeste onde estavam bem situadas as cidades de Campina Grande (na Paraíba) e Limoeiro, com capacidade de sediar grandes indústrias. A oeste, sob a forma de rosário, poderia se desenvolver uma série de cidades com o crescimento das cidades de Moreno e Vitória, que comportam pequenas indústrias, ao passo que em Gravatá havia áreas grandes e favoráveis, ao norte e ao nordeste. Outro grupo de cidades seria formado por Caruaru, Bezerros e São Caetano que comportam espaços desocupados e de dimensão considerável. Apresentavam também terrenos favoráveis as cidades de Belo Jardim, Arcoverde e Palmares, além de Garanhuns. Vale lembrar que, além da capital Recife, Lebret identificava capitais secundárias, como Limoeiro, Caruaru e Garanhuns,

que depois de equipadas poderiam desempenhar o seu papel de capital. Todas as suas ponderações, conforme foi dito, objetivavam a desconcentração populacional e industrial do Recife - a capital metropolitana do Nordeste. Assim, manifesta a urgência da construção de barragens que, na sua visão, iriam “reter a vitalização no interior”, ao passo que fossem tomadas “as diferentes direções, permitindo uma estrutura sadia no conjunto do estado” (Lebret, 1955, p. 56). Para a capital Recife, o estudioso traçou o projeto do “Grande Recife”, definindo que partiria da “praia da Conceição (fábrica de cimento), continuando por Paulista e atingindo entre Vitória e Moreno”, lugar que apresentava “uma parte demasiado montanhosa para continuar, mas recaindo aí sobre o Cabo”. Na região sertaneja se despontava o conjunto Serra Talhada-Salgueiro sujeito a sediar um mercado de serviços que impedisse a população de migrar para o Recife. Por último, destaca Petrolina e Juazeiro que, ocupando a parte dos dois Estados, formavam uma só aglomeração, ainda levando em conta que a ponte que estava sendo construída (Ponte Presidente Dutra sobre o Rio São Francisco) seria logo inaugurada. Aqui havia o problema de reter uma população que vivia do Rio São Francisco e se estendia sobre as planícies e vales.

Caminhando para as conclusões do estudo sobre o desenvolvimento e implantação de indústrias em Pernambuco e Nordeste, Lebret manifestava sentir limitações em seu trabalho, o qual caracterizava-o como indicações para pesquisas futuras e levantamento de hipóteses que deveriam ser estudadas e verificadas. O estudo foi tratado pelo estudioso como um relatório, um “diagnóstico provisório” que exigia verificações. Apesar destas limitações, nas palavras do autor, o trabalho era “ainda assim, um diagnóstico” que, pelo conteúdo contemplado, poderia auxiliar outras interpretações, principalmente, por conter um certo número de apontamentos que não poderiam ser contestados (Lebret, 1955, p. 58). Isto posto, pode-se constatar que o estudo de Lebret se situa entre as pioneiras tentativas de constituição de uma nova interpretação para os problemas nordestinos. Um estudo que tinha, conforme o próprio Lebret (1955, p. 64) afirma, a esperança de ser útil “para promover o desenvolvimento desta região – compreendendo não só a valorização dos recursos existentes, mas também o aproveitamento de valores humanos”. Esta mesma expectativa podemos encontrar também em Celso Furtado que, assim como Lebret, teve um papel fundamental na proposição de um novo paradigma para a superação do subdesenvolvimento no Nordeste.

3.3 CELSO FURTADO, A OPERAÇÃO NORDESTE E A SUDENE

A segunda metade da década de 1950 se caracterizou como um período de grande entusiasmo e descoberta das potencialidades do Brasil. Após o traumático episódio do suicídio do presidente Getúlio Vargas e o impopular governo de Café Filho, Juscelino Kubistchek assume a presidência com a proposta ousada de fazer o país crescer “50 anos em 5”. Como o primeiro presidente eleito a apresentar um plano de governo efetivo, o Plano de Metas, seu governo representou o auge do pensamento desenvolvimentista no Brasil. Foi em meio a este contexto que Celso Furtado, já consagrado como um importante economista cepalino, retornou ao país, primeiramente, para assumir uma das diretorias do Banco Nacional de Desenvolvimento, cargo que ocuparia por pouco tempo. Diante do agravamento da situação gerada pela forte seca que atingiu o Nordeste em 1958, Furtado foi recrutado pelo presidente Kubitschek para a tarefa de construir uma política desenvolvimentista para aquela região, num primeiro momento como coordenador do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, depois como coordenador do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e, por fim, como Superintendente para o Desenvolvimento do Nordeste. O economista nordestino enfrenta o maior desafio de sua trajetória.

3.3.1 O reencontro de Celso Furtado com o Brasil

Após seu trabalho junto à Cepal, Celso Furtado passou um ano no *King's College* da Universidade de Cambridge, onde retomou seus estudos no campo da dinâmica econômica, sob a supervisão de Nicholas Kaldor. Nesta breve passagem pela Inglaterra, escreveu sua obra mais difundida, *Formação Econômica do Brasil*. Entre as muitas contribuições dessa grande síntese da História Econômica Brasileira está a identificação das raízes da diversidade e da desigualdade regional na organização territorial do Brasil. Mais uma vez, assim como em sua tese, Furtado irá proceder uma análise do processo histórico vivenciado pelo Nordeste, primeira região a ser ocupada pelos portugueses e que abrigou o primeiro ciclo econômico da colônia, o ciclo do açúcar. Furtado trabalhou detalhadamente o que chamou de *Formação do Complexo Econômico Nordestino*, sobretudo, a partir dos dois sistemas da economia da região: o açucareiro e a pecuária. O último entendido como projeção do primeiro.

No que se refere ao processo de decadência da região, esse não é tratado de forma específica, mas sim, interligado à fatores amplos, tais como a concorrência do açúcar das

Antilhas, a dependência de capitais externos e a escassez destes a partir do século XVII, e a mudança do centro econômico colonial para a região da mineração. No final da obra, analisando o que havia se passado até então nas primeiras décadas do século XX, o autor lançou uma das bases de seus trabalhos posteriores sobre a questão nordestina: a proposição de que na medida em que o desenvolvimento industrial sucedia à prosperidade cafeeira “acentuava-se a tendência à concentração regional da renda” o que produzia uma realidade onde “o crescimento intenso de uma região é necessariamente a contrapartida da estagnação da outra” (Furtado, 1998, p. 238-239). Estas análises preliminares sobre o Nordeste viriam ao encontro das funções que Furtado irá desempenhar quando de seu retorno ao Brasil.

Celso Furtado retornou ao Brasil em agosto de 1958. O Brasil que havia encontrado em seu regresso, nas suas palavras, “era um país em extraordinária efervescência”. O empenho do presidente Juscelino Kubitschek em construir de Brasília, “pusera em marcha um processo cujas repercussões em todos os planos da vida nacional começavam se fazer sentir”, despertando “uma enorme vaga de confiança”. A construção de Brasília tinha a capacidade de fazer arrefecer uma ideia antiga de que “algo estava errado no Brasil” e que isso se devia “à omissão do governo”. Horizontes se abriam, “falava-se de um continente novo a ser conquistado”. De que o povo brasileiro já não era mais “um ‘povo de caranguejos’, presos à beira da praia”. Havia um sentimento de que as “instituições públicas se renovariam ao serem trasladadas para uma cidade que nascia pronta para enfrentar os desafios do futuro” (Furtado, 2014, p. 226). Eram os “anos JK”, onde, nas palavras de Lucia Lippi de Oliveira (2002, p. 41), o país se via mergulhado na “ideia de incorporação do que era novo e moderno: o desenvolvimento, as estradas, as hidroelétricas, a arquitetura moderna, a música”, uma ideia que vinha acompanhada por outra, “[...] de que era possível recuperar o tempo perdido, daí o slogan ‘50 anos em 5’”. Eram tempos culturais acelerados e marcados por uma “vontade de mudança”. Novacap, cinema novo, bossa nova eram termos que remetiam a um certo “espírito do novo”.

Com relação ao pensamento econômico brasileiro, foi o período em que o desenvolvimentismo atingiu o seu auge, marcado por dois fenômenos significativos: a plena difusão na literatura brasileira do projeto de industrialização planejada e a subordinação da reflexão econômica à discussão sobre o problema do desenvolvimento econômico (Bielschowsky, 1988). Tais fenômenos se integraram, ganhando um perfil acentuado, através do Plano de Metas proposto pelo governo brasileiro. Juscelino Kubitschek foi o primeiro presidente da História do Brasil a ser eleito apresentando um plano de governo consistente e estruturado. O documento *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento*,

publicado durante a campanha presidencial em 1955, lançou as bases do que seria a política de desenvolvimento do governo. A situação brasileira se caracterizava como um momento de transformação das estruturas econômica e sociais, a partir de um processo de saída da fase de subdesenvolvimento e de semi-colonialismo rumo a uma nova etapa de pleno desenvolvimento e emancipação. Uma transformação que se processava através de profundos desequilíbrios estruturais que se manifestavam na crise de intercâmbio com o exterior e na crise dos serviços de infraestrutura, o que, por sua vez, repercutia, “perturbadoramente, sobre o sistema da moeda e do crédito e sobre os padrões de vida” (Oliveira, 1955, p. 17). Nesse sentido, o país vivenciava uma “crise de transformação”, um “fenômeno de crescimento” que, ao mesmo tempo em que se fazia decorrente do progresso, revelado pela sua taxa vertiginosa de expansão, era também uma condição para a condução do país à etapa do pleno desenvolvimento.

Este diagnóstico conduzia à conclusão de que o desenvolvimento econômico do Brasil só poderia ser promovido “mediante uma contínua e eficaz assistência do Estado às necessidades da produção, do empresariado e do trabalhador nacional” (Oliveira, 1955, p. 26). A ação do Estado seria guiada pelo Plano Nacional de Desenvolvimento que tinha como ideia a “aceleração do processo de formação de riquezas, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtivas”. Como objetivo final, o plano estabelecia o aumento do padrão de vida do povo, “abrindo-lhe oportunidades de melhor futuro” (Oliveira, 1955, p. 39). Para atingir essa finalidade foram apontados seis objetivos primários a serem atacados:

- a) expansão dos serviços básicos de energia e transporte;
- b) industrialização de base;
- c) racionalização da Agricultura;
- d) valorização do trabalhador;
- e) educação para o desenvolvimento;
- f) planejamento regional e urbano.

Estes seis objetivos primários derivaram na fixação das trinta metas⁷⁰ que compuseram o Plano de Metas adotado pelo governo. A estas metas se somaria uma promessa feita por

⁷⁰ Meta 1 – Energia Elétrica; Meta 2 – Energia Nuclear; Meta 3 – Carvão Mineral; Meta 4 – Petróleo (Produção); Meta 5 – Petróleo (Refino); Meta 6 – Ferrovias (Aparelhamento); Meta 7 – Ferrovias (Construção); Meta 8 – Rodovias (Pavimentação); Meta 9 – Rodovias (Construção); Meta 10 – Portos e Drenagem; Meta 11 – Marinha mercante; Meta 12 – Transporte Aeroviário; Meta 13 – Produção de Trigo; Meta 14 – Armazéns e Silos; Meta 15 – Armazéns Frigoríficos; Meta 16 – Matadouro Industrial; Meta 17 – Mecanização Agrícola; Meta 18 – Fertilizantes; Meta 19 – Siderurgia; Meta 20 – Alumínio; Meta 21 – Metais não ferrosos; Meta 22- Cimento; Meta 23 – Alcalis; Meta 24 – Papel e Celulose; Meta 25 – Borracha; Meta 26 – Exportação de minério de ferro;

Juscelino Kubitschek durante a campanha presidencial: o cumprimento do artigo constitucional que previa a mudança da capital para o interior do Brasil. Desta promessa nasceu o projeto de construção de Brasília, a meta-síntese do Plano de Metas, uma medida que não apenas se tornou o grande desafio do governo Kubitschek, como também transformou a questão da integração nacional e dos desequilíbrios regionais em objeto de intensos debates.

Quando Celso Furtado retorna ao Brasil, o Plano de Metas estava em plena execução e o ideário do planejamento havia tomado conta das ações governamentais⁷¹. Furtado contribuiu indiretamente para que esse fato acontecesse. O Plano de Metas tinha como principais pontos de partida os estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico e do Grupo Misto de Estudos Cepal-BNDE, este último coordenado por Celso Furtado, principal representante da Cepal no grupo. Em setembro de 1958, Furtado iria assumir justamente uma das diretorias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a diretoria do Nordeste. Em seu diário, no dia 28 de outubro de 1958, relatou um de seus primeiros contatos com a realidade nordestina:

Fortaleza, 28.10.58

Visitei ontem o porto e vi uma porção de gente aglomerada perto de um navio. Perguntei se se tratava de passageiros – passageiros humildes de alguma linha fluvial ou costeira. Disseram-me que não. Eram simplesmente pessoas que ali estavam aguardando o desembarque de sacos de farinha de trigo. Durante o desembarque, um deles – mais atrevido – consegue avançar e perfurar um dos sacos. O carregador abandona-o então como deteriorado e atira-o à distância. A multidão avança sobre o saco abandonado e o esmaga. O seguro depois indenizará. Um saco talvez seja suficiente como resgate para que o trabalho da tarde possa correr “normalmente”. Exatamente – disse o rapaz que me acompanhava – como os boiadeiros que querem atravessar o rio com um rebanho. Largam uma novilha às piranhas e podem fazer o trabalho tranquilos. As condições de vida do povo aqui nessa cidade são das mais precárias que hei visto em toda a minha vida. A habitação é extremamente precária. Em conjunto a situação ainda é pior do que a de população similares – cidades médias ou pequenas em zonas pobres – no México, na América Central ou no Equador. Esta é tipicamente uma região superpovoada (Furtado, 2019, p. 153).

Para piorar a situação, Furtado chega ao Nordeste brasileiro quando a região vivenciava uma de suas piores secas. As secas de 1957 e 1958 atingiram cerca de 11 milhões de pessoas. A imagem dos famintos retirantes buscando um refúgio em alguma das capitais do Nordeste ou no centro-sul contrastava drasticamente com a “enorme vaga de confiança” do restante do país. Juscelino Kubitschek se preocupava muito com essa contradição regional. Em suas viagens na

Meta 27 – Indústria Automobilística; Meta 28 – Construção Naval; Meta 29 – Indústria de material elétrico pesado e de mecânica pesada; Meta 30 – Formação de pessoal técnico. (Conselho do Desenvolvimento, 1958).

⁷¹ Bielschowsky (1988, p.467) chama atenção para o fato de que ao longo do governo Kubitschek “pela primeira vez, o planejamento econômico tinha efeitos decisivos sobre a economia”.

região, o presidente não apenas constatou pessoalmente a realidade, como também verificou que o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o GTDN, criado em 1956, após o I Encontro dos Bispos do Nordeste, não passava de um órgão burocrático inoperante. Ao mesmo tempo, um relatório produzido pelo coronel Ramagem, membro do gabinete presidencial, indicava o que já vinha sendo denunciado há bastante tempo: a corrupção nos recursos públicos destinados ao combate à seca. Conforme descreve em sua biografia, Kubitschek (1978, p. 232), em seu contato com o Nordeste, sentiu “desde o primeiro momento, que o caminho administrativo não era, sem dúvida, o mais certo”, verificou *in loco* que “os esquemas administrativos já elaborados haviam tornado evidente sua ineficácia” e por isso era necessário seguir outro caminho.

A problemática do Nordeste ganhava notoriedade em um momento em que, além da seca, as dificuldades econômicas, sobretudo, de financiamento das metas de desenvolvimento, especialmente, a construção de Brasília, começavam a transparecer. O ano de 1958 é marcado pelo aumento da inflação, por uma tendência de recessão, pelo aumento do custo de vida, por um conjunto de greves e pelo acentuado endividamento externo⁷². Ao mesmo tempo, o resultado das eleições de 1958 apresentou um quadro político de amplo predomínio de governadores de oposição no Nordeste⁷³. Completando esse quadro que ameaçava o “equilíbrio instável” do governo Kubitschek⁷⁴, o ano de 1958 presenciou também o crescimento das manifestações das Ligas Camponesas no Nordeste. Diante do quadro apresentado, a necessidade de dar uma resposta às pressões que vinha sofrendo, principalmente, em relação ao atraso da política do governo para o Nordeste, desafiava o governo Kubitschek a criar uma nova pauta que aglutinava a sociedade para um novo desafio mobilizador. Foi este objetivo que levou o presidente a convidar Celso Furtado para coordenar do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O grupo, que foi instituído em dezembro de 1956,

⁷² Em 1958, a inflação, que no ano anterior havia sido de 6,96%, cresceu para 24,40%. Com relação ao endividamento externo, este havia saltado de 1.445 milhões de dólares, em 1955, para 3.069 milhões de dólares, em 1958. A evolução do salário-consumo em 1958, segundo o Índice de Preço ao Consumidor do Ministério do Trabalho (IPC-MTb), foi de -0,5%. Segundo o Índice de Preços ao Consumidor da Prefeitura de São Paulo / Instituto de Pesquisas Econômicas da USP (IPC-SP), foi de -1,89% (Bastos, Costa, 2021; Brum, 2010).

⁷³ Foram eleitos governadores: Luiz Cavalcante (Alagoas), Juracy Magalhães (Bahia), Pedro Gondim (Paraíba), Cid Sampaio (Pernambuco), Luís Garcia (Sergipe), todos da UDN, principal partido de oposição ao governo Kubitschek.

⁷⁴ Maria Victória Benevides (1976, 1991), aponta que o governo Kubitschek foi marcado por um governo de “equilíbrio instável”, onde a política presidencial se caracterizava por um conjunto de “mecanismos de compensação” que atingiam diferentes setores sociais e políticos. Tais mecanismos giravam em torno de quatro variáveis: a) a cooptação dos militares; b) a aliança política PSD-PTB que garantia apoio no Congresso, principalmente, diante das disputas orçamentárias; c) o desenvolvimento do Plano de Metas; d) a criação de uma “administração paralela” formada por órgãos e equipes tecnocráticas que funcionavam alheias às disputas partidárias e a administração formal, entre essas a Novacap, empresa criada para a construção de Brasília.

incluía representantes do Banco do Nordeste do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Ministério dos Transportes e Obras Públicas, da Comissão do Vale do São Francisco, do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde. À Furtado coube não apenas coordenar essa equipe intergovernamental, como também conduzir a Operação Nordeste, uma ação lançada pelo governo Kubitschek visando a implantação de uma política desenvolvimentista na região.

3.3.2 A Operação Nordeste e o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)

A nomeação de Celso Furtado para a coordenação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste veio ao encontro do trabalho que o economista vinha realizando no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. No breve período que esteve na diretoria para o Nordeste do BNDE, Furtado iniciou um estudo que buscava a produção de um diagnóstico sobre a situação da região. Sua nomeação para a coordenação do GTDN foi delegada diretamente pelo presidente Kubitschek, que tomou por base o trabalho que o economista vinha desenvolvendo junto com o diplomata José Sette Câmara Filho, subchefe do Gabinete Civil da Presidência e membro do Conselho de Administração do BNDE. Sette Câmara havia assumido, em maio de 1958, a secretaria geral do Conselho Nacional de Abastecimento e Preços e seria um grande aliado de Furtado no processo de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).⁷⁵

A razão de sua nomeação como coordenador do GTDN, que classificou como “intervenção”, segundo o próprio Furtado (2014, p. 230), “era descobrir por que nada dali saía até o momento”. Antes de sua nomeação, o GTDN era coordenado pelo ex-deputado estadual paraibano Aluízio Campos, definido por Furtado como um “advogado brilhante, mas sem qualquer conhecimento especializado em questões de desenvolvimento”. Estava em andamento

⁷⁵ Em sua biografia, o presidente Juscelino Kubitschek (1978, p. 203) relata que ao regressar de sua viagem pelo Nordeste, realizada em abril de 1958, chamou Sette Câmara e lhe relatou sobre “a impressão que tivera da seca”, solicitando uma “solução de urgência”, porém, não “uma solução paliativa, mas uma solução definitiva, apoiada em bases técnicas”. Segundo o presidente, Sette Câmara lhe explicou “que havia um grupo de trabalho, funcionando no BNDE, com a incumbência de estudar o assunto”. Sette Câmara disse “que iria se entender com aquele GT” e que, em seguida, daria uma informação segura ao presidente “sobre o trabalho que estava sendo realizado”. Foi nesse contexto que Sette Câmara foi nomeado, em maio de 1958, para secretaria geral do Conselho Nacional de Abastecimento e Preços. A verificação da ineficiência do GTDN, sobretudo através do Relatório Ramagem, levou o presidente a intervir naquele grupo de trabalho, trocando seu coordenador em fins de 1958.

alguns estudos setoriais e o grupo tinha o apoio de uma missão técnica das Nações Unidas, porém, não havia no grupo “nenhuma pessoa com conhecimento do conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento”. Nesse sentido, o GTDN se apresentava como “uma equipe improvisada, e sem direção competente” que “servia apenas de escusa para que o governo pudesse dizer que a questão nordestina estava sendo devidamente estudada, e que oportunamente se passaria a ação” (Furtado, 2014, p. 230). Devido a inoperância do GTDN, a política para o Nordeste seguia sendo conduzida pelo DNOCS, “instituição dominada por interesses eleitorais locais, que vinha insistindo, havia decênios, na chamada ‘solução hidráulica’ para o problema da seca” (Furtado, 2014, p. 231). O DNOCS havia conseguido represar, até então, 7 bilhões de metros cúbicos de água, “sem que se soubesse exatamente para que”. A falta de uma política de desenvolvimento para o Nordeste fazia o governo Kubitschek mergulhar na continuidade da construção de barragens como Orós, a maior de todas na região, ou “em trabalhos emergenciais improvisados para assistir à população flagelada pela seca”.

Em sua conclusão sobre as ações do governo no Nordeste, Furtado (2014, p. 232) ainda chamava atenção para o fato de que faltava relacionar a ecologia com as estruturas socioeconômicas. Uma relação que permitiria “perceber que o fenômeno da ‘seca’ é em grande parte devido a essas estruturas” e que se não houver modificação nessas estruturas, “toda tentativa para a solução do referido problema carece de seriedade”. Faltava também a compreensão das peculiaridades das relações da região com o polo industrial emergente no Centro Sul do país. Aqui Furtado indicava alguns caminhos de suas análises no GTDN e na Sudene. Em sua síntese geral sobre o contato com a região, antes de assumir o GTDN, Furtado (2014, p. 232) relata que:

Viajando pelo Semiárido durante a seca de 1958, concentrei minhas observações no quadro social. As condições de vida da população trabalhadora rural eram calamitosas, embora a classe de proprietários de terra não parecesse sobremodo afetada. Não fora a ação do governo federal, parte da população seria dizimada pela fome, e parte emigraria, obrigando a economia regional a reestruturar-se para sobreviver. A ação do poder público eliminava essa solução “natural” e permitia que as estruturas tradicionais sobrevivessem. Populações que, para os proprietários de terras, desempenhavam a função de “curral eleitoral” eram retidas em meios artificiais. Saltava aos olhos que, se o ponto fraco da economia regional estava na produção de alimentos, a qual desapareceria nas estiagens mais severas, as terras beneficiadas pela açudagem pública deveriam ser utilizadas de preferência para reforçar esse setor. Mas, nos anos normais, a população produzia seus alimentos, o que explicava que as poucas terras irrigadas fossem destinadas à produção de cana para fabricação de cachaça ou a outra produção qualquer destinada a mercados de maior poder aquisitivo. Em síntese, a ação do governo, sob controle da classe latifundiária, reforçava as estruturas existente e agravava os efeitos sociais da seca.

Outros problemas que chamaram atenção do economista se relacionavam com a falta de infraestrutura nas regiões urbanas litorâneas, em especial a cidade de Fortaleza, onde se observava:

- a) a inexistência dos serviços de água encanada e a poluição da água retirada dos poços;
- b) a ausência de instalações portuárias, o que levava o desembarque de mercadorias a ser feito em precárias alvarengas⁷⁶;
- c) a pouca capacidade de geração de energia.

O quadro era completado pelo declínio das atividades industriais na região, por um sistema rodoviário que vinha sendo construído reforçando o isolamento dentro da região e dos próprios estados, e, para finalizar, por uma atividade política polarizada em torno das disputas pelas verbas federais aplicadas na região e com fortes barreiras para a sua renovação, sobretudo, por estar fortemente ligada aos vínculos de parentesco.

O papel da atividade política nordestina no impedimento das ações na região foi destacado também por Juscelino Kubitschek (1978, p. 234) quando relatou que os debates de Sete Câmara e Celso Furtado com os integrantes do grupo de técnicos do BNDE, ao longo de 1958, “não progrediram com rapidez devido às interferências políticas”. Como exemplo, Kubitschek destacou que o candidato a governador do Rio Grande do Norte, Aloiso Alves, “opusera sérias dificuldades ao projeto de se criar um órgão de cúpula na região”. Mesmo assim, em 06 de janeiro de 1959, o presidente convocou uma reunião, no Palácio do Rio Negro, em Petrópolis (RJ), com um grupo de pessoas ligadas à problemática do Nordeste. O objetivo era debater a questão nordestina. Desta reunião saíram dois encaminhamentos: a construção de uma nova política para o Nordeste, que receberia a denominação de Operação Nordeste, e a apresentação por parte do GTDN de um estudo apontando um plano de ação que serviria de subsídio para a construção desta nova política. O prazo inicial para a apresentação do estudo era de três semanas, porém, como lembra Furtado (2014, p. 238), o carnaval “esticou as três semanas”.

O estudo, intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, foi entregue em março de 1959. Apesar de ter sido redigido por Celso Furtado, sem os demais membros do GTDN terem feito sequer a leitura devido ao tempo exímio para sua elaboração, o documento foi apresentado com a assinatura daquele grupo. A ideia era apresentar o texto como fundamentação técnica da exposição feita por Furtado aos presentes em uma reunião convocada pelo presidente Kubitschek. Tal “tática de apresentação”, conforme relata o próprio Furtado

⁷⁶ Embarcações rústicas usadas na carga e descarga dos navios e no transporte de fardos pesados.

(2014, p. 249), “foi providencial para a sua sobrevivência quando caíram sobre nós os dias sombrios da ditadura militar”. Como consequência do golpe de 1964, Furtado teve seus direitos cassados e tudo aquilo que continha o seu nome passou a ser visto como suspeito. Devido a assinatura do GTDN, um órgão “técnico”, o estudo continuou sendo utilizado mesmo após a ruptura da democracia e a adoção por parte da Ditadura Civil-Militar da política de negação daquilo que vinha dos governos anteriores, considerados “subversivos”.

O estudo do GTDN pode ser entendido, nas palavras de Pinto (2020, p. 55), como a “gênese das estratégias de planejamento para a região”, um “documento ímpar para a compreensão do projeto político” de Celso Furtado para a economia do Nordeste, no período 1958-1964. Através de um diagnóstico da região, o estudo foi um “espaço de enunciação dos primeiros elementos de um modelo institucional que se configurou na Sudene”, sobretudo, por ter apresentado um conjunto de subsídios que contribuíram para a elaboração dos futuros planos diretores daquele órgão. Com relação às influências de outros estudos e abordagens sobre *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, Duarte (1994) chama atenção para o fato de que, apesar de ter sido minimizado por Celso Furtado em sua autobiografia⁷⁷, existem evidências no próprio documento do GTDN que apontam para a forte influência metodológica do estudo realizado por Hans Singer, em 1953, principalmente, em seu diagnóstico da região e no destaque para a questão da industrialização. Amélia Cohn (1978, p. 122), por sua vez, destaca a influência dos conceitos da Cepal sobre o documento:

[...] os pontos principais, ressaltados pelo documento [...] são exatamente aqueles apontados pela CEPAL com os fundamentos para se ter em conta numa formulação de uma política de desenvolvimento: o setor agrícola como sendo ponto de estrangulamento interno mais grave a ser superado, o problema das desigualdades (no caso regionais e não entre centro e periferia), o problema da deterioração do termos de troca, a necessidade de andarem paralelos o desenvolvimento econômico e social, o planejamento como instrumento necessário para racionalizar a alocação dos recursos para se chegar a um processo de industrialização, bem como a ideia de que a intervenção estatal (via planejamento) não leve a uma perda de autonomia da iniciativa privada, mas, ao contrário, represente um estímulo a esta.

A autora ressalta ainda que a única característica do pensamento cepalino não muito enfatizada no estudo foi a técnica de programação, tão cara àquela instituição. O estudo do

⁷⁷ Na segunda parte de sua autobiografia, intitulada *A fantasia desfeita*, Furtado (2014, p. 231) afirma: “Hans Singer, técnico das Nações Unidas, havia feito para o BNDE, poucos anos antes, um primeiro exercício macroeconômico sobre o esforço financeiro requerido para retirar a economia nordestina da estagnação. Ele não conhecia as peculiaridades da economia regional e tampouco as assimetrias existentes nas relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul. Preocupar-se especificamente em estimar a magnitude da ‘ajuda financeira externa’ para romper a inércia inicial”.

GTDN, conforme já destacado, foi na verdade um estudo realizado unicamente por Celso Furtado, que por conta de sua visão política optou por publicizá-lo com a assinatura daquele grupo técnico, daí a sua forte influência cepalina. O documento constituiu-se como o primeiro estudo de grande alcance feito por Furtado tendo como objetivo analisar uma região de subdesenvolvimento dentro de um país subdesenvolvido. Este ponto de partida marcou a própria organização do estudo. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* inicia com uma introdução sintética das análises e das proposições contidas ao longo do texto. Na sequência, o documento apresenta um diagnóstico dividido em três partes:

- a) o Nordeste na economia brasileira;
- b) elementos dinâmicos da economia do Nordeste;
- c) aspectos econômicos do problema das secas.

Por fim, em sua quarta parte, é apresentado um Plano de Ação a ser implementado pelo governo federal e pelos governos estaduais. É importante ressaltar que o estudo elaborado tomou por base os dados disponíveis relativos ao período 1948-1956. São esses dados que compõem os vinte e sete quadros estatísticos apresentados ao longo do estudo. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que o Estado do Maranhão não foi incorporado ao estudo, uma vez que, na época, pertencia à região Norte do país. Dessa forma, o Nordeste brasileiro retratado se estendia da Bahia ao Piauí.

Na introdução do texto, Furtado (2009, p. 83) apresenta o estudo como “uma análise sucinta do problema que representa o Nordeste, no quadro do desenvolvimento econômico nacional, e um conjunto de recomendações concretas que, se levadas à prática poderão modificar os dados desse problema e encaminhar uma solução definitiva deste”. Na sequência são enumerados os pontos centrais da análise e as diretrizes que orientam as recomendações. São estes:

1. A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional. [...].
2. O ritmo de crescimento da economia nordestina, nos últimos decênios, vem sendo substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul. [...].
3. [...] a ausência de uma compreensão adequada dos problemas decorrentes da disparidade regional de níveis de renda tem contribuído para que a própria política de desenvolvimento agrave o problema [...].
4. [...] as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, operando o setor privado como instrumento de transferência contra o Nordeste e o setor público (o governo federal) em sentido inverso. [...]. As transferências por intermédio do governo federal avolumam-se nos anos secos e, em grande parte, diluem-se em obras assistenciais. O setor privado transfere recursos do Nordeste principalmente nos anos bons; recursos que saem da região

- em busca das melhores oportunidades de investimentos oferecidos pelo Centro-Sul.
5. O desenvolvimento da economia nordestina tem recebido seu impulso básico, até o presente, do setor exportador. [...]. As exportações para o exterior foram seriamente prejudicadas, até 1953, pela política cambial. [...] o impulso criado pelas exportações não foi suficiente para que a economia do Nordeste acompanhasse o crescimento da do Centro-Sul.
 6. Se bem que o elemento dinâmico fundamental da economia nordestina venha sendo o *quantum* de suas exportações, o setor público também desempenha um papel básico. O governo federal despense na região uma soma de recursos muito superior ao que ali arrecada. [...].
 7. A regressividade do sistema tributário federal, e mais ainda, a do estadual e municipal, faz com que a carga tributária do Nordeste seja, dentro do conjunto da federação, maior que seria de se esperar dado seu nível de renda. [...]. Assim, se do lado do dispêndio o setor político opera como elemento dinâmico da economia do Nordeste, do lado da arrecadação tributária contribui para agravar a tendência às disparidades regionais de níveis de desenvolvimento.
 8. Aumentar as exportações de produtos primários é, seguramente, a forma mais “barata” de uma economia crescer. Ocorre, entretanto, que nem sempre essa linha de desenvolvimento está aberta ou apresenta as dimensões requeridas. [...]. Sendo assim, o desenvolvimento só é factível mediante a diversificação da própria produção interna, ou seja, pela industrialização. Sem prejuízo de um esforço sistemático no sentido de ampliar as linhas de exportação do Nordeste, a análise da presente situação econômica dessa região indica nitidamente que seu atraso relativo só poderá ser superado mediante uma política de industrialização. [...]. A política de industrialização visa ao triplice objetivo de dar emprego a essa massa populacional flutuante, criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento, e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que atualmente tendem a emigrar.
 9. A economia da zona semiárida do Nordeste define-se por um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento. Do ponto de vista do conjunto da população trabalhadora, a atividade mais importante é a agrícola. [...]. É exatamente este último setor o mais afetado pelo regime irregular e a redução da precipitação pluviométrica, que determinam o fenômeno periódico das secas. O colapso de uma produção de alimentos, organizada como agricultura de subsistência, assume, necessariamente, dimensões de calamidade social. [...]. Como crise de produção, a seca é muito mais grave do que a crise típica da economia capitalista. Esta última decorre de um colapso da demanda efetiva, e por isso mesmo sua carga tende a distribuir-se por todo o sistema econômico. No caso da seca, o impacto concentra-se no segmento mais frágil do sistema: a agricultura de subsistência. As repercussões sociais são, por conseguinte, muito mais profunda.
 10. O combate aos efeitos da seca tem consistido, até o presente momento, em medidas de curto prazo – principalmente de caráter assistencial – e de longo prazo, concentrando-se estas últimas na construção de redes de açude. [...]. Tanto as medidas de curto como as de longo prazo têm contribuído, indiretamente, para fixar na região um excedente demográfico crescente, sem modificar em nada os dados fundamentais do problema. [...]. Pode-se afirmar com segurança que a seca não é hoje problema social menos grave do que quando se iniciou o combate sistemático aos seus efeitos (Furtado, 2009, p. 83-88).

Após a exposição destes pontos centrais, ainda na introdução (Furtado, 2009, p. 88), são apresentadas as quatro diretrizes básicas do Plano de Ação:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;

- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida.

A primeira parte do documento, *O Nordeste na economia brasileira*, procura estabelecer um comparativo entre a região Nordeste e a região Centro-Sul do Brasil, partindo das *disparidades de níveis de desenvolvimento*, passando pelas *disparidades de ritmo de crescimento* até chegar propriamente nas *relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul*. Com uma renda *per capita* que, em 1956, não alcançava 100 dólares, o Nordeste é identificado como uma das regiões menos desenvolvidas do hemisfério ocidental e a mais extensa área de baixo nível de desenvolvimento do continente americano. Em comparação com o Centro-Sul do país, a renda *per capita* nordestina representava 1/3 da renda *per capita* daquela região, uma diferença muito superior ao resultado da comparação entre o Centro-Sul brasileiro e os países industrializados da Europa Ocidental. Por conta disso, o problema do Nordeste, dentro da economia brasileira, foi apresentado como sendo de maior gravidade do que o do próprio Brasil no conjunto das economias do mundo ocidental. Uma realidade que era reforçada por outros dados comparativos como:

- a) proporção menor da população ativa no total da população;
- b) proporção muito maior da população ativa ocupada na agricultura;
- c) quantidade muito menor de terra por homem ocupado em trabalhos agrícolas;
- d) quantidade bem inferior de capitais investidos na agricultura (excetuando o valor da terra);
- e) grau muito menor de capitalização nas indústrias.

Todas essas diferenças estruturais levam à conclusão de que duas causas básicas respondiam pelo mais baixo nível de renda do Nordeste: a escassez relativa do fator terra e o menor acúmulo de capital. Porém, como a acumulação de capital é entendida, por si só, como um sintoma do estágio de desenvolvimento, “a verdadeira causa do atraso da economia nordestina, em face da do Centro-Sul do Brasil”, estava “na pobreza relativa de seu suporte

físico” (Furtado, 2009, p. 90). Tal pobreza relativa, marcada pela menor quantidade de terra por pessoa ocupada e pela mais reduzida dotação de capital por unidade da terra, era a causa básica da baixa produtividade da agricultura nordestina, que contrastava, não apenas com a produtividade industrial do Centro-Sul, como também, com a própria produtividade agrícola daquela região, cerca de 52% maior que a do Nordeste.

Esta disparidade de nível de desenvolvimento entre o Nordeste e o Centro-Sul do país era agravada pela disparidade de ritmo de crescimento entre as duas regiões. A disparidade de ritmo de crescimento era entendida como o principal problema econômico do Brasil na etapa de desenvolvimento em que se encontrava quando da publicação do estudo. Um problema que se agravou com a diminuição da participação do Nordeste na renda total do país entre 1948 e 1956 de 15,5% para 13,4%. Comparado com o Centro-Sul, o ritmo de crescimento do Nordeste, entre 1948 e 1956, foi pouco mais da metade do ritmo de crescimento daquela região. Uma realidade que trazia uma grande preocupação: se a tendência se mantivesse no próximo período, a renda *per capita* do Nordeste, em 1970, seria de 118 dólares, enquanto a renda *per capita* do Centro-Sul seria de 440 dólares. Entre os fatores que geram vantagens para a região Centro-Sul estava a sua diversidade econômica, principalmente os ganhos advindos da diversificação de seu parque industrial que geram condições para que a região pudesse “apoiar-se em si mesma para crescer”. Através da identificação do fator diversificação econômica via industrialização como vantagem do Centro-Sul em relação ao Nordeste, Furtado trazia para o documento do GTDN uma das principais teses do estruturalismo-cepalino, transformando-a na primeira diretriz do Plano de Ação, qual seja, a intensificação dos investimentos industriais, visando a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira, neste caso, no Nordeste brasileiro. Uma diretriz que era reforçada diante da conclusão de que a produção industrial da região havia crescido 50% entre 1948 e 1956, uma taxa de 5,2% ao ano, o que indicava que “as indústrias nordestinas” conservavam algum vigor e estavam “lutando para sobreviver”.

Ao tratar das relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul, Furtado, mais uma vez, lança mão do arcabouço teórico cepalino. A ideia de centro-periferia é trazida para o contexto interno e sua inserção no comércio internacional o leva a utilizar uma formulação que já havia feito em *Formação Econômica do Brasil*: a tese do comércio triangular. Para o coordenador do GTDN, o fluxo de recursos reais que entram e saem do Nordeste possui um caráter triangular: “intercâmbio direto com o exterior e com o Centro-Sul, e indireto com esta última região, através do exterior” (Furtado, 2009, p. 98). A análise dos dados do intercâmbio externo indicava que, entre 1948 e 1956, o saldo positivo da balança comercial nordestina havia

crescido 638 milhões de dólares, um número suficiente não apenas para cobrir o déficit da balança comercial do resto do país, na ordem de 552 milhões de dólares, como também para atender outras contas da balança de pagamento com os 74 milhões de dólares que sobravam. Porém, o Nordeste não utilizou a totalidade destas divisas, pois cerca de 40% dessas foram transferidas para outras regiões do país. A causa desta transferência de divisas se evidenciava no fato de que o ritmo de desenvolvimento do Centro-Sul estava sendo mais intenso, o que fazia com que as suas modificações estruturais também fossem mais rápidas. Esse fato fazia com que a demanda por equipamentos e produtos semielaborados crescesse fortemente no Centro-Sul, gerando uma maior procura por divisas. Esta procura por divisas levou o governo brasileiro a adoção de uma política seletiva de controle das importações que priorizava as importações sem equivalente nacional, algo que era muito mais demandado pelo Centro-Sul do que pelo Nordeste. Este era “um caso típico de medidas que, embora orientadas no louvável sentido de fomentar a industrialização do país, redundaram em prejuízo direto da região menos desenvolvida”. Mesmo sendo um defensor do protecionismo, por conta de seu objetivo de proteção das indústrias nacionais, Furtado o enxergava como um fator de desequilíbrio regional, ao provocar importantes transferências de recursos da região mais pobre para a região mais rica do país. Além das vantagens do Centro-Sul com a política de controle de importações, Furtado (2009, p.100) identificou ainda que o não acesso à totalidade de suas divisas produzidas pela exportação levava o Nordeste “a despendar a renda correspondente a essas divisas em compras no Sul do país” (Furtado, 2009, p. 100). Desta forma, a análise das relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul o levou a concluir que:

- a) o Nordeste, ao fornecer divisas ao Centro-Sul, estava contribuindo para o desenvolvimento daquela região com o fator mais escasso que esta possuía: a capacidade de importação;
- b) o Nordeste constituía um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul do que o inverso.

Esta última situação se agrava quando analisada a qualidade das exportações de uma região para a outra. Enquanto o Nordeste exporta muito mais matérias primas para o Centro-Sul, o Centro-Sul exportava muito mais produtos manufaturados para o Nordeste. Dessa forma, a discrepância a favor do Centro-Sul era ainda maior se o intercâmbio fosse medido em termos de massa de emprego criado nas duas regiões. A tese cepalina da deterioração dos termos de troca se evidencia nessa análise, assim como, também havia se evidenciado nas análises anteriores feitas por Hans Singer, responsável pela elaboração de uma tese semelhante.

Além dessa aproximação, o estudo do GTDN também se aproximou daquele feito pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em sua afirmação de que a política de manutenção de uma taxa de câmbio supervalorizada até 1953⁷⁸ conduziu à perda de mercado interno para muitos produtos nordestinos. Esta temática é bastante desenvolvida na segunda parte do documento, intitulada *Elementos dinâmicos da economia do Nordeste*, onde se pode verificar que entre 1948 e 1953, período de estabilidade cambial, os preços médios das mercadorias vendidas para o exterior ficaram estacionados, enquanto os preços médios das mercadorias compradas do Centro-Sul subiram cerca de 70%. Isso confirma os efeitos negativos da política cambial adotada até 1953 para as exportações nordestinas. A reforma cambial de 1953, permitiu a recuperação dos preços das exportações nordestinas para o exterior, porém, o término do declínio relativo não representou uma recuperação do terreno perdido, pelo menos até 1956, por conta da continuidade da drenagem de divisas do Nordeste para o Centro-Sul. Na segunda parte do documento, Furtado destaca ainda que mesmo com a ação de fatores negativos, como à irregularidade do clima, à constelação menos favorável de recursos naturais e à transferência oculta ou aberta de recursos para fora da região, a economia nordestina alcançou, no período de 1948-1956, uma taxa de crescimento superior ao crescimento da população, o que significava uma melhora substancial do ritmo de crescimento da economia nordestina. Ao mesmo tempo, aponta que os gastos do setor público compensam em termos absolutos as transferências de renda operadas pelo setor privado da região Nordeste para a região Centro-Sul. Porém, devido ao seu caráter assistencial, em especial, avolumados nos períodos de seca, os gastos do setor público não tinham quase nenhum efeito sobre a estrutura econômica e a capacidade de produção do sistema. Esse caráter se diferenciava daquele dos recursos que saíam da região, estes buscavam colocação na região Centro-Sul. Nesse sentido, a poupança era desviada da região Nordeste em busca das melhores oportunidades de inversão oferecidas pelo Sul do país. O desafio era fazer com que a região Nordeste pudesse firmar-se em sua própria poupança para alcançar um ritmo de crescimento similar ao do Centro Sul, o que significava melhorar as oportunidades de inversão na própria região. A ação dos gastos públicos na região

⁷⁸ A política cambial adotada pelo governo Dutra, e que se estendeu até 1953, preconizava ao mesmo tempo o controle cambial e o controle das importações. O controle de câmbio estabelecia que os bancos autorizados a operar em câmbio eram obrigados a vender ao Banco do Brasil 30% de suas compras em câmbio livre, à taxa oficial de compra. O controle das importações se baseava na concessão de licenças prévias para importar de acordo com as prioridades do governo. Tais medidas levaram a paridade do cruzeiro com o dólar, o que prejudicava as exportações. Em 1953, o governo Vargas flexibilizou a política cambial, instituindo o mercado livre de câmbio. A nova política cambial estabeleceu taxas distintas para diferentes categorias de importação, o que acabou promovendo uma enorme desvalorização do cruzeiro em relação ao dólar, beneficiando as exportações e encarecendo as importações (Silva, 2004).

também era prejudicada pelo sistema tributário. Seja na forma de custeio ou investimentos, os gastos públicos são fundamentalmente financiados com os recursos provenientes da arrecadação. A arrecadação tributária federal ocorria em função dos níveis de consumo e de renda *per capita*, o que ocasionava uma arrecadação por habitante muito menor no Nordeste do que no Centro-Sul. Ao mesmo tempo, o caráter não progressivo do sistema tributário brasileiro o impedia de atuar como corretor dos desequilíbrios regionais. Apesar de a renda ter crescido mais intensamente no Centro-Sul, ao longo do período analisado por Furtado, a carga tributária havia se mantido praticamente estável nas duas regiões. O problema tributário nordestino se aprofundava ainda mais pelo fato de que a tributação dos estados e dos municípios serem mais regressivas do que a federal. Tais considerações, levaram Furtado (2009, p. 119) a constatar que a “própria estrutura fiscal do país opera, por conseguinte, em desfavor das regiões que encontram maiores dificuldades para desenvolver-se”.

No que diz respeito a busca por melhorar as oportunidades de inversão na própria região Nordeste, Furtado indicava duas possibilidades: a partir de um impulso dinâmico originado de fora, onde o elemento dinâmico do desenvolvimento seria as exportações; e a partir de modificações estruturais que permitissem crescer apoiando-se na própria procura interna, nesse caso, o elemento dinâmico do desenvolvimento seria a industrialização. O estudo do GTDN caracterizava o complexo econômico nordestino como sendo dividido em duas grandes sub-regiões: a faixa úmida do litoral oriental e o interior semiárido, onde predominavam dois sistemas econômicos, respectivamente, a produção açucareira e a pecuária. Utilizando o método histórico-estrutural, ressalta que estes dois sistemas econômicos se constituíram desde os primórdios da colonização e que devido ao próprio caráter daquele processo, voltado para o mercado externo, a região da economia açucareira havia alcançado alto grau de produtividade. A ocupação da região do semiárido, bem como, da região do Agreste, por sua vez, ganhou importância nas “intermitentes etapas de dificuldade da economia açucareira”, quando “o crescimento demográfico foi determinando a expansão de uma faixa de economia de subsistência, que se traduzia na ocupação das terras de qualidade inferior”. Nesse sentido, a formação do complexo econômico nordestino “fez-se através da sucessão de períodos de prosperidade do setor açucareiro” e “períodos de dificuldade para a velha economia açucareira” que “engendraram a expansão de uma agricultura de subsistência de baixa produtividade” (Furtado, 2009, p. 122). A economia da faixa úmida, conforme Furtado (2009, p. 122), “[...] constituía caso típico de um sistema que se formou e cresceu por indução de fatores externos”. Como um processo em que, nos períodos de crescimento da procura externa, “o sistema ia

absorvendo fatores (mão de obra e terra) em um nível de produtividade crescente ou constante”, porém, em períodos de enfraquecimento da procura externa, “a absorção de fatores se fazia na faixa de subsistência, com baixa produtividade média, do conjunto da economia”. Nas últimas décadas, afirmava o estudo, “as exportações para o exterior foram substituídas por exportações para o Sul do país, com garantias de preço”. Fato esse que permitiu a economia açucareira “atravessar uma crise de grandes proporções no mercado internacional do açúcar [...] sem sofrer modificações estruturais de maior monta”. Foram justamente estas estruturas que não sofreram modificações, principalmente, a grande concentração da renda, fruto do predomínio do latifúndio, que entrava no desenvolvimento de um mercado interno no Nordeste. Uma realidade que contrasta com a expansão da economia cafeeira e o papel que essa desempenhou na “rápida formação de um mercado de manufaturas de consumo geral no Sul do país, mercado esse que serviu de ponto de partida para o processo de industrialização” (Furtado, 2009, p. 123).

O estudo do GTDN diagnosticava que parte substancial das melhores terras do Nordeste haviam sido absorvidas pela economia açucareira, o que fazia com que a terra fosse um fator escasso na região. Por isso, o desenvolvimento exigia um elevado esforço da capitalização que somente seria possível com a elevação da dotação de capital por pessoa ocupada na agricultura ou em outros setores. Isso somente seria possível diversificando a oferta, aumentando as exportações agrícolas ou se industrializando. Como era impossível aumentar a exportação agrícola devido às desvantagens naturais e a escassez da oferta de terras adequadas, a única saída seria a industrialização. Furtado (2009, p. 124) pronunciava que “[...] se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste ele é, em certa medida, a única forma de abrir esse caminho”. Para o autor do estudo, um plano de industrialização para o Nordeste deveria ter dois objetivos centrais: reorganizar as indústrias tradicionais da região e modificar a estrutura do sistema industrial da região através da instalação de indústrias de base, criando um sistema capaz de autopropagação. A elaboração do plano deveria também levar em conta o que já existia na região:

- (a) um mercado de dimensões razoáveis para um grande número de produtos manufaturados de uso corrente; (b) uma oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos; (c) disponibilidade de certas matérias primas, com respeito às quais o Nordeste ocupa posição privilegiada dentro do país; (d) uma oferta francamente elástica de mão de obra não especializada a custos mais baixos que nos centros industriais do Centro-Sul; e (e) que já existem no país instituições de financiamento governamentais, tais como o BNDE e o BNB, legalmente obrigadas a despendem na região um volume substancial de recursos (Furtado, 2009, p. 131).

Por fim, ainda a respeito de um plano de industrialização do Nordeste, destacava-se que o ponto mais fraco das indústrias da região residia na própria agricultura nordestina. A reestruturação da agricultura, a partir de um uso mais racional e intensivo dos recursos escassos da terra e da água, era um pré-requisito para a industrialização, sobretudo, para o seu principal objetivo: modificar a tendência de encarecimento relativo dos alimentos. O problema do abastecimento de alimentos às zonas urbanas era considerado como sendo da mesma alta prioridade que à intensificação dos investimentos industriais. Tal problema se fazia sentir de forma mais intensa durante os períodos das secas.

O problema das secas foi abordado na terceira parte do estudo, *Aspectos econômicos do problema das secas*. A economia das zonas semiáridas, região que constantemente é atingida pelas secas, é caracterizada como contendo um núcleo central, a lavoura de subsistência, pela baixa produtividade e por um reduzido grau de integração com os mercados. Os períodos de seca agravam esses fatores, provocando uma crise de produção que atinge fundamentalmente a agricultura de subsistência a tal ponto de assumir características de calamidade social. Nesse sentido, o problema da seca não seria somente uma questão climática, mas sim, relacionado à vulnerabilidade econômica da região semiárida do Nordeste diante de reduções periódicas no volume das chuvas que desorganizaram a agricultura de subsistência. O problema era estrutural e não apenas conjuntural. A conjuntura das secas não era um fim em si mesmo, uma vez que sua principal característica seria o agravamento das condições impostas pelas estruturas arcaicas existentes na região. Essa concepção defendida por Furtado no documento do GTDN, trazia para o âmbito interno do governo Juscelino Kubitschek a mudança de enfoque que vinha sendo produzida ao longo da década de 1950. O documento do GTDN, no que se refere à problemática da seca, representou a afirmação da perspectiva do desenvolvimento regional sobre a perspectiva hidráulica, ainda hegemônica nos órgãos federais. A definição da *seca como crise de produção* foi, sem sombra de dúvida, o principal argumento nesse sentido.

Nas palavras de Furtado (2009, p. 139), partindo do conjunto da economia nordestina, “[...] a seca constituiu uma crise de produção de magnitude limitada”. Utilizando como exemplo os dados de 1951, sobretudo, o caso do Ceará, região mais duramente atingida, a crise alcançou 25% do produto estadual. Tomando por base o conjunto do Nordeste não representou mais do que 5%. Nesse sentido, a crise da seca não é uma crise que atinge todo o sistema produtivo nordestino. Porém, é uma crise cujos efeitos se concentram justamente nos setores mais vulneráveis da população, as pessoas que não possuem nenhum meio de defesa. É a classe trabalhadora, aqueles que têm menos resistência econômica, que sente os maiores efeitos

causados pelos prejuízos da seca, uma vez que é a lavoura de subsistência, a base da alimentação popular, a mais afetada pela crise de produção. Por esse motivo, a especificidade do problema da seca, entendido por Furtado, estava no fato de que:

[...] como crise econômica, a seca nordestina se apresenta muito mais grave do que qualquer outra contração do produto, de igual magnitude, provocada por um debilitamento de procura efetiva. A crise cíclica de economia capitalista, cuja origem é o colapso da procura efetiva, não afeta praticamente a capacidade de produção do sistema. Seu peso tende a distribuir-se por todos os grupos de atividade produtiva. No caso da crise nordestina, cujos efeitos estão em grande parte concentrados em atividades que não criam renda monetária (na agricultura de subsistência), sua capacidade de propagação é muito reduzida. Destarte, os efeitos se restringem a uma certa faixa da atividade econômica e são muito profundos. Para que se tenha uma ideia da magnitude dessa crise, basta observar que a população ocupada na agropecuária, nos quatro estados mais afetados pela seca de 1958 – Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba – não é muito superior a 1,5 milhão, e que o número de pessoas que tiveram de ser empregadas pelo governo superou meio milhão. Se se admite que uma terça parte daquela população trabalha em terras localizadas na zona afetada pela seca (faixa úmida, serras, chapadas etc.), deduz-se que uma pessoa em duas que trabalham na agricultura do perímetro semiárido foi reduzida pela seca à completa indigência. Ora, uma crise que provoca 50% de desemprego em uma extensa região, cuja população não dispõe de qualquer reserva, tem necessariamente que assumir o caráter de grande calamidade social (Furtado, 2009, p. 139-140).

Para enfrentar essa grande calamidade social se fazia necessário redefinir as bases da atuação governamental no *combate aos efeitos das secas*. Até então, as ações governamentais que visavam combater os efeitos da seca eram, no curto prazo, a criação de fontes de ocupação que garantem um nível mínimo de renda à população afetada e, no longo prazo, a construção de açudes de pequena ou grande magnitude. A primeira medida tinha por objetivo garantir a permanência da população na região afetada pela seca. E, à primeira vista, isso é garantido. Entretanto, também é uma forma de reforçar um sistema de produção inadequado, bem como, a própria estrutura arcaica de poder da região. Na prática, a política de criação de fontes de ocupação durante os períodos de seca, fazia com que muitos fazendeiros dispensasse uma significativa fração de seus moradores, pois, estariam confiantes de que esses moradores manteriam suas famílias dentro da propriedade, enquanto se ocupavam em trabalhos para o governo nas redondezas, ficando à margem uma possível imigração. A política de açudagem, por sua vez, apesar de contribuir para a retenção da população na região, não tinha sido eficiente no sentido de aumentar a oferta de alimentos, uma vez que a principal atividade econômica que fora beneficiada por ela foi a pecuária e não a agricultura. Isso fazia com que os efeitos da seca se agravassem ainda mais. As crises da seca aliviavam uma perigosa combinação entre superpopulação e subprodução de alimentos, uma combinação que não era atingida pela política de açudagem executada pelo DNOCS. Essa política não apenas “não havia aumentado o cultivo

da lavoura de subsistência no Nordeste, razão pela qual os sertanejos não podiam sobreviver às secas sem assistência federal” (Buckley, 2021, p. 205), como também, na medida em que contribuía para tornar mais rentável a pecuária, contribuía para “reter maior massa populacional na região” (Furtado, 2009, p.143).

Uma nova política de combate aos efeitos da seca, portanto, não deveria se focar simplesmente nessas duas medidas, mas sim, em uma política de conjunto que requer uma melhor compreensão dos aspectos econômicos fundamentais do problema. Mallorquin (2005, p. 171) destaca que, conforme o estudo do GTDN elaborado por Furtado, uma “nova política para o Nordeste teria que deixar de lado sua tradicional característica ‘assistencial’ e prover assessoria inicial e meios para as comunidades locais, a fim de que pudessem se defender em períodos de seca”. A formulação dessa política requer uma clara compreensão dos aspectos econômicos fundamentais do problema da seca, ter em conta “as características da unidade econômica típica da região”, considerar “por que razões uma crise de produção assume aspectos sociais tão graves” e, principalmente, definir se o objetivo é “reduzir os efeitos sociais da crise de produção ou reorganizar a economia da região de forma a torná-la mais resistente ao impacto da seca” (Furtado, 2009, p. 143). Furtado aponta justamente para o segundo caminho: a reorganização da economia da região semiárida. A agricultura de subsistência, além de não ser capaz de prover a quantidade necessária de alimentos em tempos de crise, não era capaz de garantir renda à população. Nesse sentido, a questão não era apenas de estabilizar a oferta de alimentos na região, mas também fazer com que a população tivesse uma renda monetária que lhe permitisse a compra de alimentos provenientes das zonas irrigadas durante o período de seca. A raiz do problema, portanto, estava “em dar maior estabilidade à renda real do trabalhador, e não à oferta de alimentos” (Furtado, 2009, p. 144). Para isso, a única saída era reduzir o âmbito da agricultura de subsistência aumentando a faixa monetária através de sua integração ao mercado, o que significava apostar na expansão da pecuária e do plantio do algodão mocó.

Outra questão urgente, relacionada à reorganização da economia da região semiárida que preocupava Furtado era a questão do excedente de mão de obra. O estudo do GTDN chamava atenção para o fato de que o sistema econômico do semiárido nordestino tinha por base um contingente de mão de obra que produzia o seu próprio alimento, e, justamente por essa razão, se tornava barata. Situação essa que acabava reforçando a tendência de retenção da população nas propriedades. Nos períodos de chuvas normais o sistema conseguia comportar a sua carga humana em condições semelhantes das que prevaleciam nos vales úmidos do litoral.

Somente nos períodos de seca é que o excedente populacional se manifestava. Mesmo assim, a política que o governo federal seguia isentava o sistema econômico da responsabilidade de permanecer com a grande parte de sua mão de obra nesses períodos. Isso fazia com que os fazendeiros se rebelassem contra qualquer propósito de retiradas substanciais da população da região. Porém, tal deslocamento era fundamental para o objetivo de reorganização da unidade produtiva. A eliminação progressiva da agricultura de subsistência exigia necessariamente a redução da massa populacional a ser retida, o que significava liberação de mão de obra da região semiárida. Daí resultava um novo problema: o que fazer com essa mão de obra liberada? A esta pergunta Furtado (2009, p. 148-149) responde afirmando que a “forma mais racional de utilização da mão de obra liberada na região semiárida” parecia “ser o deslocamento da fronteira agrícola da economia nordestina para as direções”, nas quais, fossem possíveis “contornar os obstáculos das secas”. Tal expansão agrícola “poderia ter como objetivo imediato produzir os alimentos tão necessários à estabilização da economia das zonas semiáridas”. Aqui a reorganização da economia da região semiárida, “visando eliminar o setor de subsistência”, ganhava uma outra frente de batalha: “a abertura de uma fronteira agrícola na periferia úmida, quer pela utilização mais racional dos vales úmidos da faixa litorânea, quer por deslocamento demográfico em maior escala na região do Maranhão”.

Em síntese, o conjunto das proposições visava, para além da reorganização da economia da região semiárida, a criação de novos empregos para os trabalhadores sertanejos em setores menos afetados pela seca, o que incluía também uma necessidade mais ampla: a industrialização do Nordeste. Além de proporcionar a diversificação econômica, a industrialização, “com o passar do tempo, converter-se-ia no centro de atração da mão de obra supérflua do campo”, podendo também “conduzir a produção de insumos industriais em e para a região, insumos que tradicionalmente eram ‘importados’ do Centro-Sul” (Mallorquin, 2005, p. 171-172). Nesse ponto, a estratégia de substituição de importações, defendida pela Cepal em seu projeto de superação do subdesenvolvimento, foi trazida para o âmbito interno do Brasil e colocada como uma das iniciativas de redução das desigualdades regionais. Outra proposição cepalina trazida por Furtado foi a recomendação de que o governo investisse em siderúrgicas, que poderiam formar a base de outras indústrias regionais. Porém, em que pese a importância destas, o estudo do GTDN não apontou apenas para as “indústrias de base” em sua proposta, “também incentivou a expansão de indústrias para as quais o Nordeste possuía matéria prima, como minerais e fibras” (Buckley, 2021, p. 206). Nesse sentido, o projeto de industrialização do

Nordeste não seria apenas a abertura de novos segmentos industriais, mas também, o aproveitamento das potencialidades que a própria região oferecia.

Todas estas reflexões apontadas no decorrer das primeiras partes do estudo ganharam formatação nas medidas propostas no Plano de Ação que o documento indicava. As ideias de que a industrialização, a maior produção de alimentos, a reorganização da economia da região semiárida e o deslocamento da fronteira agrícola nordestina apontaram para um conjunto de oito eixos:

- a) reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semiárida;
- b) reorganização da economia da região semiárida e abertura de frentes de colonização;
- c) intensificação dos investimentos industriais;
- d) solução para o problema da oferta de energia elétrica;
- e) aproveitamento de conquistas tecnológicas recentes;
- f) aumento da oferta de alimentos nos centros industriais;
- g) assistência técnica aos governos estaduais;
- h) articulação geral da execução do plano.

As ideias propostas em *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* foram aprofundadas por Celso Furtado em um outro trabalho, intitulado *A Operação Nordeste*, escrito para uma conferência que pronunciou no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). A Operação Nordeste foi como o presidente Juscelino Kubitschek denominou o conjunto de ações planejadas pelo seu governo para a região. O nome fazia referência à realização no âmbito interno da Operação Panamericana, iniciativa lançada pelo governo brasileiro junto ao governo estadunidense, visando congregar ações de combate à miséria na América Latina. A conferência de Furtado foi realizada no dia 13 de junho de 1959, no auditório do Instituto, no Rio de Janeiro, como parte do Curso Introdução aos Problemas do Brasil. *A Operação Nordeste* se tratava, conforme Rosa Freire D'Aguiar Furtado (2009, p. 9), de uma “visão mais política e enxuta da mesma problemática” apontada no estudo do GTDN. Em sua exposição, utilizando o método histórico-estrutural que caracteriza os seus trabalhos, Furtado (2009b) aponta que as raízes da desigualdade regional brasileira deveriam ser buscadas na constelação de pequenos sistemas econômicos isolados, unidos por vínculos políticos e ligados à economia internacional, que caracterizava o Brasil no Século XIX. Foi a articulação dessas “ilhas econômicas” que deu forma ao desenvolvimento econômico brasileiro. Uma articulação que privilegiou o mercado em expansão, graças ao impulso do setor cafeeiro, da região Centro-Sul e que reproduziu no âmbito interno “o mesmo esquema da divisão geográfica mundial que

viciaria todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias produtoras de matérias-primas” (Furtado, 2009, p. 31-35). Como consequência desta forma de articulação, à medida em que a industrialização brasileira avançava, as desigualdades regionais iam se acentuando a tal ponto que se institucionalizaram, tornando sua reversão espontânea “praticamente impossível”. Nesse sentido, o que se almejava era a modificação da maneira de encarar o problema a tal ponto “que não seja possível voltar atrás”. Para isso se fazia necessário um “adequado instrumento administrativo”: a Sudene. Pela primeira vez, em *A Operação Nordeste*, Furtado expõe textualmente seu principal projeto para o desenvolvimento do Nordeste.

Conforme o coordenador do CODENO, órgão que veio substituir o GTDN, a partir de abril de 1959, a Sudene pretendia ser:

[...] um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos.

Definidos esses objetivos, deixará de haver multiplicidade de políticas no Nordeste: uma do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) e outra da Comissão do Vale do São Francisco; uma do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e outra do Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF); finalmente tantas políticas quantos são os órgãos do governo federal que operam na região, todos crescendo vegetativamente, repetindo coisas que fizeram no passado, bem ou mal, na medida em que puderam, e quase todos com enormes dificuldades principalmente porque não podem ver o problema no seu todo.

Sem visão global do problema e, portanto, incapacitados para resolvê-lo, tendem a gerar em seus quadros um profundo sentimento de frustração, que quase sempre encontramos nos responsáveis pela política do governo federal no Nordeste.

A ideia básica, por conseguinte, é a de que o governo terá uma só política de desenvolvimento em relação ao Nordeste. Para este fim a Sudene deverá congrega os dirigentes das agências governamentais mais importantes na área, coordenando os planos de todas elas, a serem feitos em cooperação com os técnicos do órgão integrador. Não se trata, portanto, de promover uma reforma administrativa geral do dia para a noite, que, obviamente, não teria nenhum sentido prático – iríamos apenas trocar tabuletas, mudar nomes das coisas. Trata-se, na verdade, de unificar a ação do governo, submetendo-a ao mesmo conjunto de diretrizes. Uma vez chegados a um acordo sobre essas diretrizes, impõe-se traduzir as mesmas em programas de trabalho. Dessa forma, as atividades de planejamento estariam integradas. A descentralização viria apenas na etapa de execução, cabendo ao órgão coordenador acompanhá-la em suas linhas gerais (Furtado, 2009, p. 36).

A proposta da criação de uma nova entidade que teria como principal função coordenar as ações de desenvolvimento para a região Nordeste foi levada ao governo Juscelino Kubitschek por Celso Furtado através de seus contatos com Sette Câmara. A ideia era encaminhar a mensagem ao Congresso Nacional propondo a Sudene logo após a reunião de lançamento da Operação Nordeste, onde Furtado apresentaria o estudo do GTDN e o presidente assinaria o

decreto instituindo o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO). Da reunião participaram nove governadores da região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), membros da bancada nordestina na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e inúmeras personalidades ligadas à região. Aqui se observa que a participação ampliava a própria concepção que o IBGE estabelecia para o Nordeste, que deixava de fora os estados da Bahia e do Maranhão. Para Furtado, a participação destes dois estados era muito importante, tanto do ponto de vista geográfico, uma vez que parcela significativa do território baiano se situava no Polígono da Seca, como do ponto de vista político. A inclusão da Bahia e do Maranhão na política para o Nordeste significava ampliar o contingente de terras úmidas a serem aproveitadas e reduzir o constrangimento da pressão demográfica sobre os solos aráveis, afinal as terras úmidas da região subamazônica maranhense e do sul da Bahia podiam ser aproveitadas na abertura de novas frentes de colonização. A criação de novas frentes de colonização, incorporando novas terras ao Nordeste e deslocando a sua fronteira agrícola, apresentada primeiramente no estudo do GTDN, foi reafirmado na conferência no ISEB com uma das três linhas do Plano de Ação que vinha sendo construído no âmbito da nova política de desenvolvimento. As outras linhas de ação eram: a criação de uma economia resistente à seca na região do semiárido e a industrialização que, conforme o documento (Furtado, 2009, p. 46), deveria ser vista “como decorrência da própria transformação da economia do Nordeste”.

Conforme já referido, se retirarmos a parte em que a Sudene é apresentada, o texto *A Operação Nordeste* não trouxe nenhuma outra grande questão em relação ao que foi apresentado em *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. As principais controvérsias não estavam no texto, porém apareceram no debate realizado após a explanação de Celso Furtado. A principal delas surgiu quando uma pessoa do auditório questionou “se a reforma agrária traria, no momento, benefícios para o Nordeste” (Furtado, 2009, p. 61). A questão da Reforma Agrária no Nordeste já havia sido destacada no Congresso de Salvação do Nordeste, em 1955, e no I Encontro dos Bispos do Nordeste, em 1956, e vinha ganhando força política com a expansão das Ligas Camponesas na região. Em sua resposta, Furtado (2009b) analisou a questão agrária nordestina a partir de três regiões econômicas: a Caatinga, o Agreste e a Zona da Mata. Com relação à economia da caatinga, o autor afirmou que “a divisão da terra seria o tiro de misericórdia, inclusive com a liquidação da pecuária”. Sua argumentação se baseava nas condições ecológicas e no tipo de técnico que era utilizado na região que não permitiam a nenhum homem subsistir com uma pequena ou até mesmo média propriedade.

Uma unidade de produção na caatinga, assegura Furtado (2009, p. 62), “para subsistir, precisa ser relativamente grande, pois as terras são pobres e, de certo modo, têm de compensar em quantidade sua deficiência qualitativa”. Devido a pobreza do solo, o clima da região e a pequena carga animal que suportam os pastos, fatores que “não permitem uma economia de grande densidade demográfica” na caatinga, a pequena propriedade é inviável na região. Nesse sentido, uma reforma agrária naquelas condições não devia ser pensada em termos de divisão de terras, mas sim “de reorganização da agricultura, proporcionando ao homem melhor nível de vida” (Furtado, 2009, p. 63). No Agreste, as terras se encontravam extremamente subdivididas e a reforma agrária deveria ter como objetivo aglutinar as pequenas unidades de terras, pois, para produzir o algodão e para manter o gado, necessário para tração, o mínimo requerido de terras seria de vinte hectares, o que corresponde a uma grande propriedade na região. Por fim, com relação a Zona da Mata, local onde se encontra o latifúndio açucareiro, Furtado avaliava que o problema maior não estava no latifúndio, mas no fato deste ser açucareiro. É a monocultura a razão do atraso e ela que não permite o uso racional do solo. Era necessário “acabar com a lenda de que as terras só produzem açúcar e não outra coisa” (Furtado, 2009, p. 65). Um caminho para isso era introduzir a irrigação como forma de reduzir a extensão do plantio de cana, elevando a sua produção e, conseqüentemente, liberando terras para o plantio de outras culturas. A irrigação era justamente o caso mais sério de uso inadequado dos recursos públicos no Nordeste.

Furtado (2009, p. 66) tratou o problema da irrigação no Nordeste nos seguintes termos:

[...] O governo fez importantes investimentos em irrigação no Nordeste, nas bacias dos açudes. Essas bacias são subutilizadas por uma série de razões de ordem não econômica. O governo ali fez tudo: os estudos, a barragem, a terraplanagem, os canais e a drenagem. Cede a água por preço ínfimo e empresta as máquinas para o dono da terra trabalhar. Esse indivíduo, em muitos casos, passa a ser milionário do dia para a noite. Podemos perguntar: com que objetivo fez o governo esses investimentos? Fazer milionários? Não posso crê-lo. O objetivo deve ter sido outro. É isso que quero saber. Estou promovendo o debate entre estudiosos da matéria. Estou estudando o assunto com o propósito de apresentar ao Congresso uma lei de irrigação para o Nordeste.

O projeto de Lei de Irrigação foi a primeira grande batalha de Celso Furtado junto ao Congresso brasileiro e no âmbito do próprio Conselho de Desenvolvimento do Nordeste. O CODENO foi criado a partir do Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959 (Brasil, 1959), para substituição o GTDN e atuar enquanto a Sudene não se constituía por lei, tendo como objetivo “coordenar e executar os projetos e programas de ação imediata, tendentes ao desenvolvimento econômico e social daquela área”. Através deste decreto a área do Nordeste

passou a ser composta pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, seguindo a lógica dos convidados para a reunião de lançamento da Operação Nordeste. O conselho compreendia uma secretaria executiva, que passou a ser ocupada por Celso Furtado, e um Conselho Deliberativo composto por 19 membros, 9 representantes indicados pelos governos estaduais e 10 representando os seguintes órgãos: Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Saúde, Ministério da Viação e Obras Públicas, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Banco do Nordeste do Brasil e o Secretário-Geral da Conferência Nacional dos Bispos. O superintendente da CVSF e o Diretor-Geral do DNOCS também participavam do conselho como membros nato. Ao CODENO (Brasil, 1959a) competia:

- a) formular, com base nos trabalhos técnicos da Secretaria Executiva, as diretrizes da política de desenvolvimento regional;
- b) verificar e orientar a execução dos programas e projetos integrantes do Plano Diretor;
- c) sugerir a integração dos planos estaduais de desenvolvimento na orientação do Plano Diretor;
- d) pronunciar-se sobre as proposições da Secretaria Executiva referidas no Artigo 6º, alínea h, e encaminhar sugestões aos poderes competentes;
- e) opinar sobre a elaboração e execução de projetos à cargo de órgãos federais que operam na região;
- f) propor ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos dirigentes de órgãos não ministeriais subordinados à Presidência da República, a adoção de medidas tendentes a facilitar ou acelerar a execução dos programas, projetos e obras, inclusive em curso, bem como a fixação de normas para a sua elaboração;
- g) organizar o seu regimento interno.

As duas primeiras grandes tarefas do CODENO foram a elaboração do anteprojeto da lei de criação da Sudene e a discussão do projeto de lei que regulamenta o uso das águas e das terras nas bacias de irrigação beneficiárias do investimento público, o chamado Projeto de Lei de Irrigação. Historizando a questão da irrigação no Nordeste, Buckley (2021, p. 163) afirma que:

[...] a irrigação recebeu apoio insuficiente por parte da inspetoria de combate à seca ao longo de suas primeiras décadas porque ameaçava a elite latifundiária. As colônias irrigadas de pequenos produtores visavam fornecer aos agricultores um meio seguro de se sustentarem, o que reduziria sua dependência dos figurões influentes do sertão. No entanto, era essa mesma dependência que tornava os coronéis poderosos dentro dos sistemas locais de clientelismo. Para expandir substancialmente a pequena

propriedade no sertão, o DNOCS teria que expropriar e redistribuir extensas áreas de terra ao redor dos reservatórios. Qualquer esforço nessa direção teria prejudicado o relacionamento do departamento com muitos políticos da região.

Esta afirmação exprime que os órgãos do Estado brasileiro que atuavam no Nordeste não tinham como objetivo a mudança nas estruturas econômicas e sociais da região. Pelo contrário, na maioria das vezes, as ações destes órgãos reforçam as condições de dominação socioeconômica das oligarquias nordestinas. O jornalista Antônio Callado (1960, p. 5) denunciava essas ações como parte da “Indústria da Seca”, uma “teia de interesses criados” que envolviam a “tradicional calamidade brasileira”⁷⁹. A política de construção de açudes era parte essencial desta teia. Os grandes trabalhos de açudagem, feitos primeiramente pela IFOCS e depois pelo DNOCS, produziam, conforme ressaltava Callado (1960, p. 6), “a mais fantástica e injusta das loterias do mundo”. Uma situação na qual aqueles cujas terras ficavam na área inundada, perdiam tudo, recebiam uma pequena indenização e acabavam indo para uma outra terra seca. Aqueles cujas terras ficavam na área irrigável dos açudes, por sua vez, enriqueciam “do dia para a noite”, arrojavam quem trabalhasse para eles em suas terras “subitamente férteis e valorizadas” e mudavam para a cidade, criando “uma terra de proprietários ausentes” (Callado, 1960, p. 6-7). Assim, os “feitos do DNOCS” eram “os colossais açudes, as estradas e os escândalos”. Um órgão com um orçamento de 3 bilhões e uma “terrível mentalidade empreguista e suntuária”, com “ligações as mais íntimas com a indústria da seca”. “A seca e o DNOCS”, afirma o jornalista, constituíam “uma espécie de exemplo vivo do dito popular: juntou-se a fome com a vontade de comer, ou a sede com a vontade de beber”. O importante para o DNOCS era “fazer obras gigantescas para presidentes e governadores inaugurarem” e “servir à política nordestina e não ao Nordeste”, ou, melhor dizendo, “servir às famílias importantes da região” (Callado, 1960, p. 12).

O projeto de lei de irrigação vinha a ser o primeiro grande enfrentamento desta forma oligárquica com que o Estado brasileiro atuava no Nordeste. Em suas memórias, Furtado (2014, p. 256) fala que ao propor a regulamentação do uso das águas e das terras nas bacias de irrigação beneficiárias do investimento público “era pôr o dedo em ponto extremamente sensível”, era “atacar de frente a cidadela da indústria da seca” e “medir forças em um campo raso com o núcleo duro do latifundismo”. As principais ideias que norteiam o projeto eram:

⁷⁹ Ao longo de 1959, Antônio Callado escreveu uma série de artigos para o jornal *Correio da Manhã*, do Rio de Janeiro, denunciando as estruturas do poder das oligarquias nordestinas e como os órgãos do Estado que atuavam na região, especialmente o DNOCS, funcionavam como mecanismos de reforço destas estruturas. Callado foi o primeiro a utilizar o termo “Indústria da Seca”. Ver: Callado (1960).

- a) a criação de uma classe de agricultores regantes de nível de vida suficientemente alto para que pudessem desempenhar sua complexa missão de interesse econômico e social;
- b) garantia de utilização ótima da capacidade de produção criada pelo investimento público;
- c) garantia dos padrões técnicos requeridos para a preservação dos recursos naturais;
- d) preservação do caráter social na utilização da capacidade produtiva das terras irrigadas.

Nesse sentido, o projeto, denominado em sua tramitação como PL nº 882/1959, propunha que todas as fazendas ao redor das barragens construídas pelo DNOCS, que tivessem mais de 30 hectares ou que não estivessem sendo cultivadas, fossem desapropriadas. A Lei também se estendia às fazendas situadas ao longo dos rios irrigáveis, exceto se tivessem mais de 100 hectares e fossem desapropriadas. Os proprietários receberiam as indenizações de acordo com uma tabela de preços, determinada primeiramente pelo Codeno e depois pela Sudene, tendo por base levantamentos de terras e solos realizados pelo DNOCS. As indenizações não levariam em consideração o aumento do valor da terra resultante dos trabalhos de irrigação realizados ou planejados. Os custos das desapropriações seriam recuperados por meio de aluguéis e impostos pelo uso da água a serem cobrados dos agricultores que habitavam as novas colônias (Brasil, 1959b).

Furtado (2014, p. 257) define o projeto de lei de irrigação como “a primeira iniciativa séria, de que havia registro, visando modificar as bases da ordem social em que assentava aquele quadro de estagnação e miséria”. Ao longo da discussão do projeto no âmbito do CODENO, a oposição da maioria dos governadores se fez transparecer, contrastando com o apoio de outras instituições, como as Forças Armadas que consideravam aquele projeto como uma medida que iria “modificar, em parte os alicerces econômicos da região nordestina” (Furtado, 2014, p. 258). O único governador que demonstrou simpatia pelo projeto foi Cid Sampaio, governador de Pernambuco, ligado a UDN, principal partido de oposição ao governo Kubitschek. O principal opositor, por sua vez, foi o governador do Ceará, Parsifal Barroso, ligado ao PTB. Primeiramente, a tese adotada foi a da inconstitucionalidade do projeto. Em um segundo momento, o projeto passou a ser definido como uma “reforma agrária disfarçada”. Por trás destes discursos oposicionistas estavam os interesses da elite nordestina e sua oposição veemente à qualquer iniciativa que alterasse as estruturas fundiárias e os arranjos trabalhistas

que alimentavam a superexploração na região, bem como, procurasse mudar as bases das relações entre as oligarquias nordestinas e os órgãos do Estado, sobretudo, o DNOCS.⁸⁰

Antônio Callado (1960, p. 20-21), criticando a forte oposição ao projeto feita pelo deputado cearense Expedito Machado na Câmara Federal, expõe as relações entre as oligarquias cearenses e o DNOCS nos seguintes termos:

Acontece que o grande fazendeiro cearense é em geral homem de criação de gado à solta e do algodão mocó mais ou menos de qualquer jeito. O pequeno proprietário é quem planta lavoura de subsistência. O grande, em época de seca, põe o gado para pastar o algodão (aliás a “poda” do algodão é trabalho do gado mesmo) e manda os trabalhadores ganhar o dinheiro do DNOCS. Quando chove, o DNOCS (que paga o salário-mínimo, o que o proprietário nordestino nunca faz) despede o cabra, que volta a canga sonhando com uma eterna seca e pagamento do DNOCS. O Deputado Expedito Machado ataca os minifúndios com conhecimento de causa pois o único latifúndio da Bacia de irrigação do açude General Sampaio é precisamente o seu, que forma a Companhia Machado S.A. Só na faixa úmida da bacia a Cia. Machado tem 182 hectares. O segundo lugar é o de um proprietário com 28 hectares de faixa úmida. Quem quer ouvir falar em desapropriação numa situação dessas?

Apesar de não ser propriamente um projeto de Reforma Agrária, a Lei de Irrigação era um primeiro passo para um processo de diminuição do predomínio do latifúndio na estrutura socioeconômica nordestina. A oligarquia da região visualizava isso, tanto que buscou identificar o projeto de lei como associado ao movimento das Ligas Camponesas, lideradas por Francisco Julião, cujo slogan “Reforma Agrária na Lei ou na Marra” assustava não apenas os políticos conservadores, mas também os deputados mais moderados. Com o interesse voltado aos políticos mais moderados e com o intuito de disputar a opinião pública que vinha se inclinando favoravelmente à lei de irrigação, deputados nordestinos, ligados a “indústria da seca” chegaram a propor um projeto alternativo, com o mesmo nome da lei, porém voltada aos interesses dos proprietários de terras nas áreas irrigadas, garantindo suas propriedades, mesmo as improdutivas, não abordando as questões econômicas e sociais do projeto encaminhando pelo CODENO (Buckley, 2021).

O projeto da Lei de Irrigação não foi aprovado, acabou sendo engavetado pelo próprio Congresso Nacional, porém, como primeiro grande debate proposto pelo CODENO, serviu para que Furtado fosse introduzido na cultura política brasileira. Em seus *Diários Intermitentes*, o principal responsável pelo andamento da Operação Nordeste, refletindo sobre a batalha em torno das mudanças na questão das terras irrigáveis, escreveu:

⁸⁰ Para um aprofundamento dos debates no Conselho Deliberativo do CODENO e as posições assumidas pelos seus membros ver o importante artigo de Gustavo Louis Henrique Pinto, intitulado *Lei de Irrigação (1959) da Sudene: desapropriação e questão fundiária no Nordeste*. Ver: Pinto (2023).

A conclusão que se tira de tudo isso é clara: os inimigos do Nordeste estão lá, ou aqui “representando” o Nordeste. [...] os deputados, na maioria dos casos, se elegem agenciando favores para pequenos chefes locais. Estes, por seu lado, se perpetuam mediante os benefícios decorrentes desses favores. Às vezes o deputado é pessoa esclarecida e fora do seu pequeno feudo luta por causas progressistas. [...]. A raiz, entretanto, é podre. Quando se pretende mexer perto da raiz eles gritam. Foi o que fizemos acenando com a lei de irrigação. A partir desse momento compreenderam o perigo que havia em nosso trabalho aparentemente inocente e idealista (Furtado, 2019, p. 181).

A estratégia para a aprovação do projeto de lei que criava a Sudene deveria ser diferente. O governo teria que buscar o apoio dos deputados do centro-sul, uma vez que seria “totalmente impossível realizar uma reforma administrativa do tipo da que pretendemos se as decisões dependessem dos homens públicos do Nordeste” (Furtado, 2019, p. 181). Os “homens do Sul” poderiam “dar-se ao luxo de ser até certo ponto ‘objetivos’ quando tratam de assuntos nordestinos” (Furtado, 2019, p. 182). Paradoxalmente, Furtado, que produzia uma das mais significativas críticas dos ganhos da região centro-sul do país com as perdas da economia nordestina, passava a ter como principal fonte de esperança a possibilidade de apoio da elite política sulina. Furtado não estava equivocado, mais uma vez, as principais oposições ao projeto de criação da Sudene vieram das elites nordestinas.

3.3.3 Celso Furtado e a SUDENE

O anúncio do encaminhamento do projeto de criação da Sudene ao Congresso Nacional foi feito no dia 16 de fevereiro de 1959, em reunião realizada com o conjunto dos governadores dos Estados do Nordeste. A proposta apresentada pelo presidente Juscelino Kubitschek (1960, p. 68) foi a da “criação de um órgão do Governo Federal em condições de coordenar as atividades das numerosas repartições administrativas que exercem atribuições no Nordeste”. Uma entidade flexível e eficiente, “imune às solicitações do empreguismo”, capaz de impulsionar a ação administrativa e executar “projetos específicos enquadrados nos esquemas oficiais ou particulares de financiamento”. A Sudene seria dotada de recursos próprios, um fundo rotativo de um bilhão de cruzeiros, segundo o presidente, que seriam utilizados em projetos elencados em um plano diretor. Além disso, seria subordinada diretamente ao Presidente da República. Nesta mesma reunião, o presidente Kubitschek manifestou seu “desejo e interesse” de que a Sudene fosse uma instituição “livre das interferências personalistas”, bem como, a sua confiança que o Congresso votasse o projeto de lei “com a possível brevidade”. A preocupação do governo com a tramitação do projeto no Congresso também foi manifestada

pelo presidente na instalação do Conselho Deliberativo do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, no Recife (PE), em 25 de abril de 1959, quando afirmou que estava certo de que o Congresso Nacional proporcionaria ao Governo os meios que lhe havia sido solicitado para a criação e o funcionamento da Sudene. Tais manifestações demonstram o quão preocupado estava o governo com as dificuldades que enfrentava no Congresso Nacional para a aprovação de medidas relativas ao Nordeste. Os debates destas medidas costumavam não seguir a lógica da composição partidária que dava sustentação ao governo, formada pela aliança PSD-PTB, como bem demonstrou a tramitação do projeto da Lei de Irrigação⁸¹, ocorrida em paralelo à tramitação do projeto de criação da Sudene.

Diferente da expectativa de uma tramitação com brevidade, exposta pelo presidente Kubitschek, entre o envio do anteprojeto e a sua aprovação foram dez meses de intensos debates centrados nos seguintes pontos:

[...] o perigo de a Sudene se transformar num superórgão federal na região e conseqüentemente diminuir a autonomia dos governos estaduais; a subordinação ou não do DNOCS à Sudene; a “ambição” dos objetivos do novo órgão de atacar os problemas nordestinos em várias frentes simultaneamente e sua visibilidade; e a luta entre os vários Estados da região por prioridade de verbas e de concessões (Cohn, 1979, p. 134).

As duas primeiras questões foram as que geraram maior debate no Congresso Nacional. Com relação à primeira questão, a transformação da Sudene num superórgão federal com atuação no Nordeste, era inegável que a criação de um órgão de planejamento regional, ligado diretamente à Presidência da República, encontrava a oposição das elites locais. A centralização do poder e o controle político nacional sobre uma região cuja descentralização política resultava numa estrutura de dominação que se ancorava em práticas clientelistas e paternalistas apoiadas em uma forma oligárquica de Estado, produziria uma profunda transformação sobre o *status quo* nordestino. Francisco de Oliveira (2008, p. 164), em seu texto clássico *Elegia para uma re(li)gião*, chegou a afirmar que a Sudene, “em sua forma institucional”, seria “uma espécie de Revolução de 30 defasada de pelo menos duas décadas”. O que aqui assinalamos é que a Sudene representou a síntese de um projeto desenvolvimentista para o Nordeste brasileiro, caracterizado pela *intervenção do Estado*, o *planejamento econômico* e um *projeto de industrialização*. Estes três pilares do desenvolvimentismo confrontavam diretamente a

⁸¹ Conforme já referido, a principal oposição ao projeto da Lei de Irrigação veio de políticos ligados ao PTB cearense, como o governador Parsifal Barroso. A principal defesa, por sua vez, veio do governador de Pernambuco, o udenista Cid Sampaio.

sustentação da “indústria da seca”, uma vez que retiravam a autonomia das oligarquias nordestinas na condução das políticas para a região. A Sudene, ao se colocar como um órgão nacional, onde a política seria construída de forma conjunta entre os governadores e o governo federal, a partir de um planejamento regional, retirava das oligarquias nordestinas o domínio sobre as políticas que seriam implementadas na região. Um domínio que se exercia, conforme já referido, a partir do controle do DNOCS. Aí estava a fonte da segunda grande questão em relação ao projeto de criação da Sudene, a subordinação ou não do DNOCS ao novo órgão. Manter a autonomia do DNOCS significava para a elite política nordestina manter as práticas clientelistas e paternalistas que sustentavam o seu poder.

No sentido de se contrapor às oposições, o discurso do governo para viabilizar a aprovação do projeto de criação da Sudene foi centrado no caráter “técnico” do novo órgão, tendo como principal configuração as ações de planejamento regional. O planejamento seria uma forma de atuação “neutra” do Estado brasileiro, acima dos interesses e das pressões políticas das oligarquias locais, uma “técnica científica” que geraria as condições de modernização na região mais atrasada do país. Obviamente, o planejamento é uma forma técnica de divisão do trabalho, “uma forma técnica da divisão do *trabalho improdutivo*”, na definição de Francisco Oliveira (2008, p. 129), mas não é apenas isso. Em “oposição ao espontâneo, de condução e orientação das atividades econômicas”, o planejamento é “uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos” (Oliveira, 2008, p. 138-139). Em outras palavras, o planejamento traz para dentro do Estado os conflitos sociais. O discurso da “neutralidade do planejamento” vinha ao encontro da política governamental que o governo Juscelino Kubitschek adotava, qual seja, a tomada de decisões a partir da convergência dos interesses partidários e dos militares com vista a consolidação de um consenso⁸². O argumento do caráter “técnico” da Sudene tinha um forte alcance na opinião pública do centro-sul do país. Mesmo assim, a proposta de criação do novo órgão não chegou a ser um consenso na imprensa da região. Enquanto o *Correio da Manhã*, principalmente a partir dos artigos de Antônio Callado, se colocava como grande defensor da proposta, a cadeia de jornais dos *Diários Associados* e o *Estadão*, em São Paulo, foram ferrenhos opositores tanto à Sudene quanto à Celso Furtado. O *Estadão* chegou ao ponto de desdenhar “a tentativa de industrialização do Nordeste, que maldosamente insinuava estar baseada nos moldes de um planejamento

⁸² Sobre a política governamental de Juscelino Kubitschek ver: Benevides (1976).

grosseiramente assimilado à experiência soviética de economia dirigida” (Oliveira, 2008, p. 77). A opinião do jornal vinha ao encontro de toda uma campanha anti-Sudene e anti-Furtado que estava em andamento e que buscava se utilizar de uma prática corriqueira na política brasileira, o discurso anticomunista, no sentido de tirar a credibilidade das proposições encaminhadas pelo Codeno. O próprio Furtado (2014, p. 260), em suas memórias, comenta tal campanha:

Os discursos de denúncia de infiltração comunista no Codeno se multiplicavam nas duas casas do Congresso, e logo alguém logrou obter de autoridades policiais (o Departamento Federal de Segurança Pública da então capital federal) uma bela “ficha” em que eu era apresentado como uma espécie de agente da Internacional Comunista. Não posso assegurar que a “ficha”, distribuída a todos os parlamentares, tenha sido exatamente a obtida do DFSP, em todo caso a repercussão na imprensa foi limitada.

O discurso anticomunista, ainda que tivesse uma presença considerável em significativos setores da sociedade brasileira, não havia adquirido no período do governo Kubitschek a mesma força que iria ter nos anos que antecederam o Golpe Civil-Militar de 1964. Nesse sentido, a suposta infiltração comunista no Codeno não foi central no debate político do projeto de criação da Sudene. Tampouco foram feitas críticas diretas no sentido da não criação do novo órgão. O apoio à aprovação do projeto por parte da ampla maioria dos governadores nordestinos, sobretudo, daqueles que foram eleitos no processo de renovação política de 1958, bem como, o apoio popular à criação da Sudene, tornavam politicamente custosa a negativa ao projeto encaminhando pelo executivo⁸³. A estratégia da oposição foi propor emendas que tinham como objetivo “tentar modificar o projeto de lei, propondo sua criação no sentido de fazer com que ela (a Sudene) não adquirisse controle sobre a oligarquia agrária local, que se centrava essencialmente em torno do DNOCS” (Cohn, 1978, p. 148). Tal estratégia não obteve sucesso. Um total de 14 emendas, das 28 propostas no Senado Federal, foram rejeitadas, entre essas, uma que propunha a representação da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação Nacional do Comércio e da Confederação Rural Brasileira, entidades patronais e ideologicamente conservadoras, no âmbito do Conselho Deliberativo da Sudene. Ao final da votação, o governo não apenas conseguiu a aprovação do projeto, como também garantiu que as emendas aprovadas não desvirtuassem o sentido do novo órgão. A Lei nº 3.692, que criou a Sudene, foi sancionada pelo presidente Kubitschek em 15 de dezembro de 1959, mesma data

⁸³ Furtado (2014) narra que nos dias que antecederam a aprovação do projeto de criação da Sudene houve um conjunto de manifestações da sociedade civil nordestina em apoio ao projeto. No Ceará, um conjunto de 28 presidentes de sindicatos de trabalhadores e dezenas de líderes de classe e estudantes assinaram um manifesto em apoio à criação da Sudene e organizaram um grande ato público. No Recife, o comércio fechou em sinal de protesto contra a tentativa de engavetar o projeto e um comício com a presença do próprio governador foi improvisado.

de sua aprovação, o que demonstra a prioridade que a Operação Nordeste tinha naquele momento.

A Sudene instalou sua sede em Recife, transformando a cidade. No seu auge, a superintendência reuniu aproximadamente três mil funcionários, a maioria técnicos de formação superior em diferentes especialidades que passaram a dar corpo a uma nova classe média. A principal transformação efetuada pelo órgão foi a ruptura com os padrões clientelísticos da política, “seus quadros foram, no princípio, recrutados através de cursos de formação e, quando uma lei patrocinada por Virgílio Távora converteu todos os funcionários temporários em permanentes, então os concursos públicos eram rigorosos” (Oliveira, 2008, p. 66). A forma republicana de recrutamento de funcionários que caracterizava a Sudene contrastava fortemente com as “conveniências paroquiais de parentesco” que marcavam as estruturas de Estado, não apenas no Nordeste, mas no Brasil como um todo. Sob a influência de Celso Furtado, a Sudene se projetava como a razão republicana adentrando no Estado Oligárquico, uma nova perspectiva institucional disposta a enfrentar a cultura patrimonialista das elites nordestinas. Em seu discurso de posse à frente do órgão, Furtado (2009, p. 168) destacava a nova forma de Estado proposta, afirmando que a Sudene não era “um órgão do Estado tradicional prestador de serviços, e sim do Estado moderno promotor de desenvolvimento” que abria caminho para “uma reforma autêntica em nosso serviço público”. A própria natureza da Sudene lhe dava ferramentas para isso.

Nas palavras de Francisco de Oliveira (2008, p. 251-252):

[...]. O novo organismo detinha, entre suas funções, a capacidade de *criar empresas mistas*, combinando capitais da União, dos estados e até do setor privado. Tal capacidade é inteiramente inédita no quadro político-administrativo do país; e o objetivo era precisamente o de tornar o Estado *também produtor* no Nordeste, dissolvendo sua antiga ambiguidade, que era a marca estrutural do populismo. [...]. O Estado nunca tinha sido *produtor* no Nordeste, salvo em poucos casos; [...].

Esta nova formatação de atuação do Estado, a partir de uma política de desenvolvimento para o Nordeste, que começou a ganhar forma com a criação da Sudene, foi o primeiro passo em direção à construção de uma política desenvolvimentista para a região. O segundo passo seria a aprovação de seu primeiro Plano Diretor, um processo que mais uma vez evidenciava não apenas oposição das elites políticas nordestinas, como também, a falta de consenso em relação à implantação do novo órgão. Uma das questões que prejudicava a construção do consenso ou até mesmo da unidade regional em torno da proposta eram as desconfianças frente “a possibilidade de a nova diretriz política criar hegemonias intra-regionais”, bem como, “o

problema das disputas de verbas destinadas a cada Estado” (Cohn, 1978, p. 137). Com relação a oposição das elites políticas nordestinas, esta esteve mais uma vez centrada no temor de uma Reforma Agrária e na possibilidade de perda do controle sobre os aparelhos do Estado, especialmente, o DNOCS.

Assim como a tramitação do projeto que criou a Sudene, o *I Plano Diretor* também teve uma tramitação marcada pela lentidão. Sua aprovação no Conselho Deliberativo da Sudene ocorreu em 04 de maio de 1960, no mês seguinte, após a redação oficial, o projeto de lei foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Porém, o *I Plano Diretor* da Sudene somente foi outorgado em 14 de dezembro de 1961, quando o Congresso Nacional aprovou a Lei 3.995/61. Além da lenta negociação política que envolvia todas as questões relacionadas às políticas para o Nordeste, nesse meio tempo o país também vivenciou um período de forte instabilidade política. Ao longo deste um ano e sete meses de tramitação ocorreram as eleições presidenciais, os conturbados sete meses de governo Jânio Quadros, a renúncia presidencial, a tentativa de golpe contra a posse do vice-presidente João Goulart, a Campanha da Legalidade e o acordo do parlamentarismo. Em paralelo a estes eventos ainda havia a questão da permanência ou não de Furtado na Sudene. Durante a campanha presidencial, o candidato governista Marechal Henrique Teixeira Lott, havia garantido não apenas o apoio ao *I Plano Diretor* da Sudene como também que, em caso de vitória, Furtado seguiria como superintendente. Com a vitória de Jânio Quadros abriu-se um cenário de incerteza, com os udenistas de Pernambuco reivindicando a direção do órgão. O novo presidente optou por manter Furtado no cargo não apenas como “superintendente do Nordeste”, mas também como “membro de pleno direito do governo” (Furtado, 2004, p. 296). Foi nessa condição, em meio à turbulência política, que Furtado negociou a aprovação do *I Plano Diretor*.

Amélia Cohn (1978, p. 153) chama atenção para o fato de que a Sudene foi “resultante das tensões sociopolíticas nordestina”, por isso representou “uma acomodação entre os vários grupos em jogo, diante da impossibilidade de uma solução autônoma, no âmbito da própria região”. Nesse sentido, Santos, Gualda e Campos (2013, p. 425) destacam as divergências entre o texto do GTDN, um documento de estudo, e o *I Plano Diretor* da Sudene, um plano de governo efetivo voltado para aplicação imediata. O que diferenciava os dois documentos, segundo os autores, era o fato de que o “plano dava muita importância para os investimentos em infraestrutura e pouca atenção aos projetos voltados para a agricultura”. A explicação seria a “necessidade de seguir projetos que enfrentassem menor resistência”. O texto do *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-1963)* comprova essa

diferença quando aponta que o objetivo principal do plano seria “[...] apresentar um conjunto orgânico de diretrizes de política econômica, que possam servir de base a um esforço progressivo de ordenação dos investimentos do Governo Federal no Nordeste” (Sudene, 1966a, p. 18). O ponto de partida para a definição das diretrizes do plano se assentava em “três verdades elementares”:

[...] a) o Nordeste é uma das regiões de mais precárias condições no mundo atual; b) a região apresenta reais possibilidades de desenvolvimento, tanto do ponto de vista de sua constelação de recursos naturais, como no que respeita à aptidão de sua gente para assimilar técnicas modernas; c) a liderança do Poder Público, ao processo de formação do capital, é causa necessária para que a enorme distância que já separa o Nordeste do Sul do País possa ser encurtada (Sudene, 1966a, p. 18).

O primeiro destes elementos constava em quase todos os documentos de análise da situação socioeconômica da região produzidos ao longo da década de 1950. O segundo elemento, apesar de também constar em outros documentos, chama atenção pela similaridade da escrita com relação ao que Le Bret (1955, p. 20) havia escrito em seu estudo. O economista dominicano destacava entre os fatores favoráveis ao desenvolvimento do Nordeste o “valor humano excepcional” do nordestino, sua “aptidão para adaptar-se [...] facilmente às atividades modernas”. Com relação aos recursos naturais, estes apresentavam “uma diversidade de possibilidades de produção agrícola”. O terceiro elemento, por sua vez, é parte fundamental do próprio ideário desenvolvimentista que aponta o Estado como impulsionador do processo de formação de capital nas regiões subdesenvolvidas que possuem, entre outras características, a incapacidade de liderança do desenvolvimento por parte do setor privado. Assim, tendo por base estes três elementos, foi construído um conjunto de dezesseis diretrizes que sintetizam a orientação geral do plano:

- I. Reconhecimento da necessidade de sintetizar os investimentos em transportes, dando unidade a todo o sistema, concentrando recursos na melhoria de uma rede prioritária e reservando para as rodovias o papel de investimento pioneiro.
- II. Reconhecimento da necessidade de dar maior dinamismo aos investimentos no setor da energia elétrica, ao qual cabe papel pioneiro no desenvolvimento regional.
- III. Reconhecimento da necessidade de reformular, por completo, a política de aproveitamento dos recursos da água, elemento notoriamente escasso em grande parte da região.
- IV. Reconhecimento da necessidade de se caminhar para uma reestruturação da economia rural, visando um aproveitamento mais racional dos recursos de terra, na zona úmida, um aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação e a criação, na caatinga, de uma economia mais resistente à seca.
- V. Reconhecimento da necessidade de reorientar e intensificar, amplamente, a pesquisa agrônômica.
- VI. Reconhecimento da necessidade de intensificar, de maneira substancial, e colocar sobre bases mais flexíveis o levantamento e a prospecção mineralógicas.

- VII. Reconhecimento da necessidade de orientar os movimentos de população, colonizando ou povoando terras subutilizadas, na zona úmida, particularmente no Maranhão e Sul da Bahia.
- VIII. Reconhecimento da necessidade de assumir o Poder Público a direção de um conjunto de medidas para melhorar as condições de abastecimento, atalhar a tendência estrutural à elevação relativa dos preços dos alimentos, na região e criar reserva estratégica de alimentos em caso de seca.
- IX. Reconhecimento da necessidade de ampliar e coordenar os incentivos à iniciativa privada, particularmente no que respeita aos investimentos industriais, onde mais alto é o esforço de capitalização requerido do empresário.
- X. Reconhecimento da necessidade de mobilizar todos os incentivos para consolidar o parque manufatureiro, implantando indústrias de base com grande força germinativa, capazes de integrar a estrutura industrial.
- XI. Reconhecimento da necessidade de mobilizar todos os meios para salvar as indústrias tradicionais, que tenham autêntica viabilidade econômica e óbvias vantagens locais na região, no presente momento afetadas por fatores negativos, de natureza institucional ou circunstancial.
- XII. Reconhecimento da necessidade de prestar assistência técnica e financeira ao numeroso grupo de produtores artesanais.
- XIII. Reconhecimento da necessidade de dar alta prioridade aos investimentos em serviço de abastecimento d'água urbanos, no interior da região, como medida principal para a melhoria das condições sanitárias.
- XIV. Reconhecimento da necessidade de perceber melhor as reações das populações rurais às medidas de reestruturação da economia agrícola, de assisti-la na identificação de seus problemas, na assimilação de técnicas simples de caráter sanitário ou econômico, enfim, de induzi-las a abrir, por conta própria, o caminho do acesso ao desenvolvimento.
- XV. Reconhecimento da necessidade de iniciar a reforma do sistema administrativo, dando-lhe flexibilidade e funcionalidade condizente com os objetivos da política de desenvolvimento.
- XVI. Reconhecimento da necessidade de se caminhar, rapidamente, para uma progressiva unidade de direção, no planejamento dos investimentos do Poder Público, e para o máximo de descentralização, na fase executória (Sudene, 1966a, p.19-20).

Resumidamente, as diretrizes do plano orientavam a política de desenvolvimento do Nordeste em duas frentes de trabalho. Uma primeira frente de trabalho comportava a modernização da infraestrutura com investimentos nos setores de transporte e energia, a reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água e a prioridade nos investimentos aos serviços de abastecimento de água urbanos no interior da região. A segunda frente de trabalho se voltava para a reorganização da economia a partir da reestruturação da economia rural da zona úmida e na caatinga, do aproveitamento mais racional dos recursos da terra, da colonização da zona úmida, do Maranhão e Sul da Bahia e da coordenação dos investimentos públicos e privados para as indústrias de base. Muitas das diretrizes remontam ao estudo feito por Furtado em nome do GTDN, como as ideias de criação de novas frentes de colonização no Maranhão e no sul da Bahia e de reestruturação da economia rural. Porém, como se pode verificar, as principais diretrizes do plano estavam direcionadas para as questões relativas à infraestrutura e às indústrias de base. Politicamente esse direcionamento prioritário

aliviava as pressões sobre sua execução, especialmente, a oposição das elites nordestinas e o temor relacionado às modificações na estrutura fundiária.

Em termos de ações, o *I Plano Diretor* da Sudene elenca nove tópicos, cada um representado em forma de capítulo específico. São estes:

- a) criação de uma infraestrutura econômica;
- b) aproveitamento racional dos recursos de água;
- c) reestruturação da economia agrícola;
- d) política de industrialização;
- e) racionalização do abastecimento;
- f) aproveitamento dos recursos minerais;
- g) política de Colonização;
- h) saúde pública e educação de base;
- i) levantamentos cartográficos.

Com relação ao primeiro tópico, *criação de uma infraestrutura econômica*, o plano estava centrado nos investimentos em transporte e energia. A partir destes dois setores foram estabelecidos como critérios gerais:

- a) concentrar os investimentos públicos na construção de uma rede prioritária de rodovias e ferrovias que teria como função principal unificar a região em um só mercado;
- b) atribuir mais alta prioridade à melhoria das interligações marítimas e terrestres do Nordeste com o Centro-Sul;
- c) limitar os investimentos de caráter pioneiro, no setor de transporte, ao sistema rodoviário;
- d) concentrar os investimentos portuários no objetivo de fazer com que a região pudesse contar com portos capazes de operar com real eficiência;
- e) unificar as tarifas da energia de Paulo Afonso, para que fosse evitado que a energia viesse a atuar no sentido de uma excessiva concentração da atividade econômica, criando desequilíbrios internos dentro do próprio Nordeste. Nesse sentido, para que a sobrecarga das tarifas fosse evitada, recomendava-se a descapitalização das novas redes de alta tensão e estações correspondentes.

No que tange ao *aproveitamento racional dos recursos de água*, a orientação seria:

- a) promover o treinamento de técnicos e pessoal auxiliar, além de se incentivar a realização de trabalhos técnicos e científicos relacionados com os recursos de água;

- b) iniciar a ativação de um sistema de coleta de dados básicos, envolvendo as fases do ciclo hidrológico, mas dando-se ênfase especial aos trabalhos de fluviometria, água subterrânea, evaporação e pluviometria;
- c) avaliar os recursos e possibilidades hidrológicas de sua utilização nas bacias do Jaguaribe, Piranhas e Açu; e dos aquíferos, no Araripe Apodi, Ibiapaba, Iguatu e Baixo-Jaguaribe.

A reestruturação da economia agrícola orientava para três direções:

- a) aumentar a oferta de terras disponíveis para a agricultura, tanto nas zonas úmidas como na semiárida, nesse caso com aproveitamento intensivo das possibilidades de irrigação;
- b) reorganizar a economia da zona semiárida, tornando-a mais resistente às secas;
- c) reorientar e intensificar a pesquisa agrônômica e a experimentação de novos métodos, visando ao aumento da produtividade.

A política de industrialização, para onde estavam direcionadas as principais diretrizes do *I Plano Diretor* da Sudene, juntamente com a infraestrutura, foi o tópico que teve o maior número de eixos de ação, sete ao todo, sendo estes:

- a) criar uma adequada estrutura de transporte e energia que possibilite a distribuição geográfica da atividade industrial em função dos mercados e das fontes de matéria prima, evitando concentrações excessivas;
- b) coordenar os incentivos proporcionados pelo Poder Público à iniciativa privada, objetivando multiplicar o valor real dos mesmos e preservar os objetivos sociais da política de desenvolvimento;
- c) modificar a estrutura industrial mediante a criação de indústrias básicas altamente germinativas, como a siderurgia;
- d) reorganizar e reequipar as indústrias tradicionais, com real viabilidade econômica na região, prejudicadas em seu desenvolvimento por fatores institucionais ou circunstanciais, como a têxtil algodoeira;
- e) aproveitar, em grande escala, as matérias primas locais de oferta estruturalmente excedentária, visando estabilizar a atividade no setor primário, como é o caso da indústria de borracha sintética à base de álcool;
- f) reestruturar as atividades artesanais, visando elevar a renda de importante grupo de população que encontra meio de vida nas mesmas;

g) formar mão de obra especializada ou semiespecializada, tanto para as novas indústrias como para o aumento da eficiência das indústrias tradicionais.

A *racionalização do abastecimento* enfoca em três aspectos:

- a) atuar diretamente sobre a produção a partir da abertura de novas frentes agrícolas no Maranhão, nos vales úmidos, na faixa irrigável dos grandes rios e nas bacias dos açudes; da conversão parcial da área canavieira à produção de alimentos; da dinamização e ampliação dos créditos a curto prazo, para formação de safras, defesa dos preços mínimos e constituição de estoques; da expansão das cooperativas de produção; do desenvolvimento da pesquisa agrônômica; e do ajustamento de uma política consistente de subsídios;
- b) racionalizar o processo de distribuição dos alimentos a partir da construção de uma rede regional de armazéns; da constituição de estoques alimentares de emergência contra as crises de produção provocadas pelas secas e para o equilíbrio do mercado normal, na entressafras; da construção de centros de abastecimento nas grandes cidades e remodelação das feiras e mercados de bairro existentes, acompanhadas da construção de mercados do produtor em substituição às principais feiras do interior; da criação de sociedades mistas de comercialização estreitamente ligadas às redes de armazenagem; do estabelecimento de convênios especiais de financiamento para dinamizar os fluxos comerciais; e da coordenação das compras de alimentos cobertas por verbas ou fundos rotativos do poder público.
- c) atuar diretamente sobre o consumo, com vistas a diversificá-lo ou enriquecê-lo, através da modernização da pesca, da reestruturação da produção de arroz e da melhoria do rebanho leiteiro e de corte.

Os demais tópicos possuíam ações mais sintéticas. No tópico *aproveitamento dos recursos minerais*, medida considerada de alta prioridade, o plano propunha a potencialização de um programa sistemático de pesquisa, organizado pela Sudene e pelo Departamento Nacional da Produção Mineral. O objetivo do programa de pesquisas era verificar as reais potencialidades do Nordeste como região produtora de minérios, promovendo o seu aproveitamento racional, criando, ao mesmo tempo, ambiente para a evolução da indústria mineira. A finalidade principal deste programa, dividido em três fases de estudo (estudos básicos, de pesquisa e estudos complementares), seria a confecção de um mapa geológico do Nordeste. Já o tópico *Política de Colonização* visava essencialmente: a absorção dos excedentes populacionais da região, complementar a mão de obra nos locais onde sua escassez era um

ponto de estrangulamento ao desenvolvimento regional e o aumento da produção agrícola regional, principalmente de alimentos, como suporte do desenvolvimento industrial. Tais objetivos complementavam as políticas de desenvolvimento agropecuário e abastecimento, tendo como prioridades as pesquisas de pré-colonização que identificassem a potencialidade de recursos naturais de regiões ainda não ocupadas e o projeto-piloto de povoamento do Maranhão. Sobre a temática *saúde pública e educação de base*, o plano atribui alta prioridade ao combate à mortalidade infantil e as infecções helmínticas, indicando esses dois problemas como relacionados diretamente ao uso de águas impróprias para o consumo ou a insuficiência quantitativa de água. Nesse sentido, a dotação de um serviço mínimo de abastecimento de água era considerada uma prioridade em termos de saúde pública. No que diz respeito à educação de base, o foco principal era a constituição de experiências-pilotos, em cooperação com instituições especializadas, visando a preparação da população nordestina para o desenvolvimento. O último tópico, *levantamentos cartográficos*, por sua vez, indicava a produção de uma representação cartográfica precisa da região. Neste sentido, seria criado um Setor de Cartografia junto a Secretaria Executiva da Sudene (Sudene, 1966a).

Com relação às projeções orçamentárias, a Sudene financiaria 22% dos projetos com recursos próprios. O restante seria captado a partir de outros órgãos governamentais e de fontes privadas de ajuda e investimento. A distribuição dos recursos próprios, projetada para o período 1961-1965, indicava a prioridade da industrialização e da melhoria na infraestrutura, que juntas tiveram como destinação 75% dos recursos. Estes recursos se voltavam principalmente para a construção de estradas e a geração de energia elétrica (68%). A agricultura e o abastecimento alimentar tinham a destinação de apenas 10% dos recursos. Os outros 15% se destinavam para a saúde pública e a educação básica.⁸⁴ Relacionando a destinação orçamentária com as diretrizes do I Plano Diretor da Sudene pode-se verificar o seu caráter desenvolvimentista, sobretudo, suas semelhanças com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. O Estado seria o impulsionador e coordenador das ações através da orientação na execução dos projetos, porém, não seria o único financiador. Isso fica evidente na possibilidade de uma maior presença do capital privado nas ações, bem como, nas várias ações indicando incentivos estatais às empresas privadas. Por trás destas duas questões estava a ideia tanto de Furtado, quanto de Lebrez, da necessidade de criação de uma nova elite empreendedora no Nordeste. Por conta de sua aprovação tardia e das negociações políticas que a permitiram, o I Plano Diretor da Sudene

⁸⁴ Cálculos feitos a partir dos dados financeiros constantes no Plano Diretor: Quadro IV – Investimentos a serem financiados com recursos orçamentários da Sudene (Sudene, 1966a, p. 30).

acabou ficando restrito na prática apenas ao ano de 1962. Como a maioria de suas medidas não puderam ser executadas de imediato, muitas destas medidas passaram a compor o II Plano Diretor, cuja tramitação foi mais rápida do que a do anterior.

O novo Plano Diretor, que teria como vigência o período 1963-1965, foi aprovado pelo Congresso Nacional em 22 de junho de 1963 e ganhou forma a partir da entrada em vigor da Lei nº 4.239, sancionada pelo presidente João Goulart em 03 de julho de 1963. O plano trazia como principal justificativa “assegurar a continuidade no esforço que está sendo realizado para a integração do Nordeste na corrente do desenvolvimento nacional” (Sudene, 1966b, p. 6). Tal afirmação reforçava a estratégia definida por Furtado deste o texto do estudo realizado no âmbito do GTDN de nacionalização da questão nordestina. Uma estratégia que fazia com que as propostas da Sudene tivessem apoio dos militares, sobretudo, os nacionalistas e de setores consideráveis da burguesia do Centro-Sul. A ênfase na continuidade da ação planejada, por sua vez, reforçava a ideia do caráter “técnico” da Sudene. Porém, apesar dos argumentos, houve significativas mudanças no II Plano Diretor em relação ao I Plano Diretor (Sudene, 1966b, p. 9):

- a) a primeira mudança estabelecida pelo II Plano Diretor diz respeito aos aspectos orçamentários. Os investimentos infraestruturais que representavam 75% do total reduziram-se para 46% do total dos recursos destinados à construção da infraestrutura de transportes e fornecimento de energia. Os pré-investimentos, as atividades prévias essenciais para estabelecer a base para o desenvolvimento econômico subsequente, conforme o conceito de Hans Singer (1964), tiveram sua destinação orçamentária elevada de 5% para 15%. Os investimentos diretamente ligados à produção também tiveram aumento, passando de 15% para 24% do total. Já a modificação mais importante, conforme o documento, se observa em relação aos investimentos em bem-estar social que passa de 5% para 15% do total de recursos (Sudene, 1966b);
- b) a segunda modificação, a mais significativa, foi feita no mecanismo de incentivos fiscais. O artigo 34 da Lei nº 3.995/61, que aprovou o I Plano Diretor da Sudene, estabelecia que as empresas com capital 100% nacional poderiam deduzir no Imposto de Renda até 50% da importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela Sudene, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste. O artigo 18 da nova lei ampliava esta possibilidade às empresas de capital estrangeiro registradas no país. O novo mecanismo passou a ser denominado Sistema 34/18 e se tornou o principal mecanismo de financiamento das empresas privadas no Nordeste;

- c) a terceira mudança se relaciona diretamente com a segunda por também estar ligada às questões de financiamento. Foram criados dois fundos financeiros: o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste, destinado às ações de emergência no Nordeste, sobretudo, de combate às secas; e o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE), um fundo de inversões, destinado a “cobrir os riscos especiais e a reforçar a iniciativa privada em certos setores”.

No que diz respeito às diretrizes gerais da política de desenvolvimento do Nordeste, constantes no II Plano Diretor da Sudene foram sintetizadas em quatro itens:

- a) modificação progressiva da estrutura agrária, visando o aproveitamento intensivo das terras úmidas na proximidade dos principais centros urbanos, a diversificação das culturas em benefício da produção de alimentos e a redução da importância relativa das grandes plantações de cana, como fonte de emprego, graças a elevação dos rendimentos e à concentração da área dessa cultura, permitindo a multiplicação de unidades familiares e de cooperativas;
- b) incorporação à economia do Nordeste, mediante programas de povoamento das terras úmidas ainda não ocupadas, a fim de ampliar as bases da agricultura regional e absorver excedentes de mão de obra da zona semiárida;
- c) transformação da atual economia da zona semiárida, adaptando-a ao meio para que seja mais resistente às secas e aumente sua produtividade;
- d) absorção dos grandes excedentes de mão de obra existentes nas zonas urbanas pela criação de formas permanentes de emprego em indústrias e serviços correlatos, capazes de tornar mais variada a estrutura econômica, elevar a produtividade média e criar classe empresarial apta para liderar o desenvolvimento (Sudene, 1966b, p. 17).

Tais diretrizes estabeleciam as ações que o poder público deveria realizar no Nordeste com base na seguinte divisão setorial dos investimentos:

- a) *criação de uma moderna infraestrutura de serviços de transporte e energia elétrica*, contemplando ações no Setor Rodoviário, na Setor Aeroviário, no Porto Salineiro de Areia Branca e um Plano de eletrificação;
- b) *pré-Investimentos*: subdivididos em *Levantamento sistemático e aproveitamento dos recursos naturais* (Plano Cartográfico, Pesquisas e Aproveitamento de Recursos Minerais e Pesquisa Hidrológica) e *Pré-investimentos diretamente ligados ao aperfeiçoamento do fator humano* (Ensino Primário e Educação de Base, Programa de Treinamento Industrial, Programa de Reequipamento e Ampliação das Escolas Agrícolas, Programa de Ensino Técnico de Nível Superior, Formação de Pessoal para os Estados e Municípios e Treinamento de pessoal para a Sudene);

- c) *ação promocional direta no desenvolvimento econômico*: subdividida em *Reestruturação da Economia Agropecuária* (Ampliação da oferta de terras a partir do povoamento do Maranhão e do aproveitamento de terras públicas próximas aos grandes centros urbanos, Melhoramento da pecuária, Desenvolvimento da Economia Algodoeira, Pesquisa e a Experimentação Agronômica, Extensão e organização rural, Reflorestamento e Fruticultura, Mecanização e Conservação de Solos, Irrigação do Sub-Médio São Francisco, Desenvolvimento Integrado do Vale do Jaguaribe, Projeto do Altos Piranhas, Aproveitamento das Águas Subterrâneas), *Política Industrial* (Reaparelhamento da Indústria Têxtil do Nordeste, Aproveitamento Industrial do Sal e das Águas Mães de Salinas no Rio Grande do Norte, Oportunidades Industriais do Nordeste, Desintoxicação da Torta de Mamona, para o uso animal, e determinação de novas aplicações para as proteínas contidas na torta, Óleos Vegetais, Indústria de Curtumes do Nordeste e Implantação de Indústria Siderúrgica na Bahia), *Desenvolvimento da Pesca* (Modernização da Infraestrutura, Adequação dos Portos aos Serviços da Pesca, Pesquisas de Fomento, Assistência às Pescas Continentais, Integralização e aumento de capital da SOPENE) e *Racionalização do Abastecimento de Gêneros Alimentícios* (Rede de Armazéns e Silos, Centrais de Abastecimento, Outros mercados urbanos e mercados expedidores rurais, Estocagem de Emergência e para Regularização do mercado, Informações de Mercado);
- d) *investimentos diretamente de caráter social* (Água potável, esgotos sanitários e habitação popular).

Algumas medidas que despertavam forte oposição e que modificariam significativamente as estruturas socioeconômicas, bem como, as estruturas de poder da região, foram deixadas de lado mais uma vez. Na mensagem que encaminhava o II Plano Diretor da Sudene ao presidente do Conselho de Ministro, o primeiro-ministro Hermes Lima, chama atenção a argumentação de Furtado em relação a alguns temas que se relacionavam com as medidas não contidas no novo plano. Nas palavras do superintendente,

[...] Tanto no que respeita à irrigação em terras beneficiadas pela açudagem pública, como no que concerne ao aproveitamento intensivo e diversificado das terras úmidas da faixa litorânea, a ação do Governo está tolhida pela falta de legislação que possibilite a reconstrução da estrutura agrária em função das necessidades do desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Desta forma, devemos considerar a ação presente da Sudene como simplesmente preparatória ou experimental, na abordagem dos problemas fundamentais da agropecuária nordestina. Sendo a Reforma Agrária problema a visualizar-se do ponto de vista nacional, no assentamento de suas diretrizes básicas, não caberia considerá-lo diretamente neste plano de natureza regional (Sudene, 1966b, p. 8).

Fica nítido nas duas primeiras medidas citadas, a irrigação em terras beneficiadas pela açudagem pública e o aproveitamento intensivo e diversificado das terras úmidas da faixa litorânea, o recuo da posição da Sudene em relação às propostas contidas no projeto da Lei de Irrigação que havia sido elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e derrotado no Congresso Nacional em 1960. No tocante à Reforma Agrária, esta nunca foi definida publicamente como uma prioridade da Sudene, portanto, considerá-la como um “problema a visualizar-se do ponto de vista nacional” que não cabe num “plano de natureza regional” é uma forma de fugir de uma das questões que mais alarmava as elites nordestinas. Ao mesmo tempo, a não inclusão destes temas no II Plano Diretor da Sudene pode ser considerada uma posição política em resposta ao clima de instabilidade e as tentativas constantes de desestabilização do governo João Goulart. Em que pese estes limites, contido não apenas no II Plano Diretor da Sudene, mas também no seu primeiro plano, Francisco de Oliveira (2008, p. 131) alerta para o fato de que “a Sudene não foi uma farsa” e sim “um embate de raras proporções na história nacional, travado pelo tipo de forças sociais que o travaram, a Sudene foi um empreendimento de uma audácia inédita na história nacional”.

A pressão sobre Furtado e a Sudene media-se por milibares. De um lado, governadores, prefeitos, chefes políticos, deputados que não aceitavam uma Superintendência não manipulada por eles, que crescia em poderes e os convocava para negociações políticas no projeto de uma nova federação. De outro, os norte-americanos, que temiam que o Nordeste fosse a nova Cuba, muito perigosa. Ao mesmo tempo, açulavam a politicalha local, prometendo verbas e investimentos. [...] (Oliveira (2008, p. 72).

A pressões do governo dos Estados Unidos da América não foi propriamente uma pressão sobre a Sudene, mas sim sobre o governo brasileiro. Uma forma de interferir política e economicamente no contexto interno do país dando a impressão de ajuda ao desenvolvimento regional. Para isso, o Departamento de Estado e a embaixada estadunidense contavam com um importante instrumento: a Aliança para o Progresso. Um programa de auxílio ao desenvolvimento da América Latina instituído pelo governo John Kennedy nos marcos da Guerra-Fria e da radicalização da Revolução Cubana em 1961. O programa deu forma a nova estratégia de contenção do comunismo e da influência cubana sobre os latino-americanos, adotada pelo governo estadunidense. Diferentemente da estratégia anterior de ações diretas e de apoio à Ditaduras ligadas às oligarquias corruptas que sofriam forte contestação interna, a nova estratégia elaborada consistia no apoio à líderes políticos favoráveis às reformas sociais

dentro da ordem estabelecida: Rómulo Betancourt na Venezuela, José Figueres na Costa Rica, Jânio Quadros no Brasil e Arturo Frondizi na Argentina. O argumento principal foi o de que a subversão tinha como causa primeira a situação de miséria em que viva parte significativa da população na região, ou seja, a mesma argumentação utilizada pelo presidente brasileiro Juscelino Kubitschek quando do lançamento da Operação Pan-americana em junho de 1958. A Aliança para o Progresso foi apresentada ao conjunto dos governos latino-americanos na reunião extraordinária do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Econômico e Social (CIES), realizada em Punta del Este, no Uruguai, entre os dias 5 e 17 de agosto de 1961 (Botega, 2013).

Na prática, a Aliança para o Progresso se constituiu em um forte instrumento de propaganda anticomunista e de intervenção política. No Brasil, o programa se transformou em uma das principais fontes de financiamento de entidades que congregavam grupos políticos que tinham como objetivo a desestabilização do governo João Goulart, tais como o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Um dos principais momentos da atuação da Aliança para o Progresso no Brasil foram as eleições de 1962, quando a embaixada estadunidense fazia chegar aos candidatos opositores recursos via Fundo do Trigo ou através de repasses realizados pela Fundação Konrad Stiftung ao IPES e ao IBAD. Parte significativa destes recursos foi destinada ao Nordeste em apoio aos candidatos a governadores conservadores, ligados principalmente à UDN e ao PSD. As relações entre a Aliança para o Progresso e a Sudene inicialmente pareciam ser favoráveis. Furtado chegou a se reunir com o presidente Kennedy, em julho de 1961, para discutir planos visando o desenvolvimento do Nordeste brasileiro. O superintendente, buscando desmistificar o suposto “avanço comunista” sobre a região, levou o irmão mais novo do presidente estadunidense à sede das Ligas Camponesas, quando de sua visita ao Brasil. Na ocasião, em contato direto com os líderes da organização, Edward Kennedy “reconheceu o sentido positivo do movimento” (Furtado, 2014, p. 324). Da reunião com o presidente Kennedy, surgiu o compromisso da constituição de uma missão consultiva estadunidense que proporia um pacote de ajuda ao Nordeste. Como consequência, em abril de 1962, a Sudene estabeleceu um acordo com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e, em junho de 1963, 133 funcionários da Aliança para o Progresso passaram a trabalhar no Recife. Este início colaborativo não duraria muito tempo.

Buckley (2021, p. 226-227) advertia para o fato de que

[...] as relações entre a Sudene e a Aliança para o Progresso logo azedaram. A Sudene desconfiava da intrusão estadunidense em terreno seu e desaprovava o foco da Aliança em projetos de curto prazo que poderiam influenciar rapidamente a opinião popular. Os representantes do Departamento de Estado dos EUA alocados no Nordeste concentravam-se cada vez mais no combate ao comunismo. Acabaram irritando Furtado ao fornecerem ajuda direta a governadores conservadores de estados do Nordeste e a candidatos ao governo dos estados cujas políticas eram aprovadas pelos Estados Unidos. Furtado defendia que os recursos estadunidenses deveriam ser canalizados por meio de sua organização, já que a lei brasileira exigia que a ajuda externa fosse negociada em âmbito federal. Mas Goulart optou por não se opor à ajuda estadunidense, embora esta visasse, claramente, ao enfraquecimento do seu governo. A equipe da Aliança para o Progresso parecia cega com relação à batalha territorial que sua presença havia provocado e interpretava a falta de cooperação da Sudene uma resistência de fundo ideológico.

A atuação da Aliança para o Progresso no Nordeste se tornou um dos grandes empecilhos para a ação planejada proposta pela Sudene. Furtado (2014, p. 326-327), que inicialmente acreditava que o programa proposto pelo governo Kennedy abriria uma nova era nas relações entre os Estados Unidos e o Brasil, baseada na confiança, constatou que a prática “estava demonstrando que não havia confiança”. A Sudene era interpretada, pelos membros do governo estadunidense, “como parte do problema, e não como solução”. O superintendente para o desenvolvimento do Nordeste, por sua vez, chegou à conclusão de que os dirigentes locais da Aliança para o Progresso tornaram-se “um problema adicional” para o projeto da Sudene, uma vez que o programa político do governo americano para país, mais especificamente para o Nordeste, possuía um único objetivo: o aliciamento de prefeitos, deputados e governadores para um projeto de oposição ao governo João Goulart. Seu principal instrumento foi o uso de verbas para obras e ações que reforçavam o poder das oligarquias nordestinas e minavam o projeto desenvolvimentista que a Sudene representava para a região. O repasse direto de recursos para os prefeitos e os governadores da região contraditava um dos principais pilares da nova institucionalidade proposta pela Sudene: *a descentralização administrativa associada a uma centralização política que ganhava forma com o planejamento das ações de desenvolvimento*. Um fundamento que correspondia na prática com a concepção de Furtado de que o desenvolvimento econômico necessitava diretamente de uma transformação nas relações das políticas do Estado com a sociedade. Esta transformação era a base substancial da proposição da Sudene como uma nova institucionalidade.

A ideia de uma nova institucionalidade, partindo de uma concepção vebleniana que é bastante próxima da concepção do próprio Celso Furtado, ia muito além de uma Reforma Administrativa, entendida dentro de uma perspectiva de transformação na forma do Estado. A constituição de uma nova institucionalidade *a la* Veblen significava mudar a cultura e hábitos de pensamentos disseminados e enraizados (Conceição, 2017; Salles; Camatta, 2017; Veblen,

2017, 2021) na região nordestina, transformando a forma de agir, de pensar e tomar decisões por parte da sociedade e do poder público. O que consistia em romper com as velhas formas de lidar com a questão da pobreza, da miséria e do atraso da região, que vinha sendo tratado através de políticas fragmentadas, assistencialistas, patrimonialistas e reprodutoras das estruturas clientelistas corruptas e mantenedoras das desigualdades sociais e das relações coronelísticas de poder. Ao propor a substituição da forma oligárquica que o Estado havia assumido na região por uma forma de atuação pautada no planejamento de viés desenvolvimentista, bem como, a formação de uma nova classe de empreendedores de estilo schumpeteriano em substituição a atrasada oligarquia rural nordestina, Furtado (a partir da Sudene) aponta para uma mudança muito mais ampla do que a de uma política econômica no sentido clássico. Nesse sentido, a constituição de uma nova institucionalidade se relaciona diretamente com as condições políticas e sociais que permitem a realização de uma mudança. As estruturas de poder na qual se ampara uma velha institucionalidade impõem fortes resistências até mesmo às medidas que buscam apenas impor reformas na própria institucionalidade. Esta é a principal conclusão que aponta a frustrada tentativa de redefinição das bases do desenvolvimento do Nordeste por parte da Sudene, interrompida pelo Golpe Civil-Militar de 1964.

O Golpe Civil-Militar que depôs o governo João Goulart, em 31 de março de 1964, atingiu duramente a Sudene. Celso Furtado foi destituído do cargo e incluído na lista dos primeiros agentes públicos que tiveram seus direitos políticos cassados no Ato Institucional Nº 1, que entrou em vigor em 09 de abril de 1964. Os governadores Seixas Dória, de Sergipe, e Miguel Arraes, de Pernambuco, membros natos do Conselho Deliberativo e fortes apoiadores da política de desenvolvimento para o Nordeste que vinha sendo implementada, foram cassados e presos. Francisco de Oliveira, superintendente substituto, também foi preso. Como novo superintendente foi nomeado o general Manoel Expedito Sampaio. Gradativamente o órgão foi mudando totalmente o seu perfil e os seus objetivos. As suas diretorias passaram a ser ocupadas por membros das famílias latifundiárias nordestinas. A perspectiva de reforma foi substituída por uma política de reafirmação dos interesses das oligarquias rurais em permanecer controlando o Estado a partir do DNOCs que, ao longo de todo período ditatorial, continuou com sua política de construção de barragens.

Em relação à política de atração de investimentos e a industrialização, a nova política adotada seguiu o modelo de desenvolvimento de internacionalização da economia brasileira e de concentração de renda e capitais em benefício dos grandes oligopólios levado a cabo pela Ditadura Civil-Militar. Paradoxalmente, o Sistema 34/18 foi utilizado para estimular a criação

de grandes empreendimentos industriais com a produção voltada para o exterior em detrimento da formação de um mercado interno gerador de emprego e renda. Conforme denunciou Francisco de Oliveira (2009, p. 199), em seu depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Sudene, instituída em 1978 no Congresso Nacional, foram criadas “as indústrias que mais favoreciam as respectivas posições dos grandes grupos no contexto nacional; o contexto regional serviu apenas para reforçar essa posição, eliminando possíveis competidores, criando uma industrialização ‘turística’”. Durante o processo de redemocratização e implantação da Nova República, a Sudene passou a ser considerada a grande culpada pela continuidade da pobreza no Nordeste. Esvaziada de seu projeto original de criação de uma nova institucionalidade para a região, se transformou em um simulacro. Após uma série de denúncias sobre sua atuação, que levaram ao questionamento de sua própria existência, a Sudene foi extinta pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 2001. Em seu lugar foi criada a Agência do Desenvolvimento do Nordeste, a ADENE. Em 2007, no governo Luís Inácio Lula da Silva, a Sudene foi recriada. Porém, ainda está longe de ter a mesma perspectiva e o mesmo projeto proposto quando de sua fundação.

3.4 O DIÁLOGO DESENVOLVIMENTISTA ENTRE LEBRET, FURTADO E O NORDESTE BRASILEIRO

Louis-Joseph Lebreton e Celso Furtado produziram suas principais ideias em um contexto de grande transformação mundial. Um cenário onde as economias mundiais eram atingidas pelos efeitos da Crise de 1929 e da Segunda Grande Guerra. A Europa se encontrava devastada, os países da África e da Ásia iniciavam seus processos de descolonização e os países da América Latina se distanciaram dos países de capitalismo central no tocante do seu nível tecnológico, de renda e de estruturas produtivas compatíveis com o processo de crescimento e desenvolvimento. Ou seja, uma situação que se traduzia no agravamento e atraso das condições de subdesenvolvimento dos países e regiões periféricas. É diante destas novas e velhas problemáticas que as teorias do desenvolvimento/subdesenvolvimento passam a construir suas perspectivas, compreensões e análises sobre os temas relacionados às disparidades entre os países do centro e da periferia do capitalismo, a questão da superação da pobreza, da miséria e do subdesenvolvimento. Os pensamentos de Louis-Joseph Lebreton e de Celso Furtado se inserem como parte deste contexto. Partindo de perspectivas teórico-metodológicas diferentes, ambos procuraram elaborar uma resposta para a questão: como superar o atraso das regiões

subdesenvolvidas? A resposta a esta indagação foi elaborada a partir das concepções desenvolvimentistas delineadas pelos dois estudiosos. O desenvolvimentismo de Lebret assume um caráter de fundo religioso, por essa razão pode ser designado como desenvolvimentismo católico. Situando-se no âmbito da Vertente Fundacional Social-Cristã e fundamentado na Economia Humana, propunha o desenvolvimento integral e harmônico. O desenvolvimentismo de Furtado, por sua vez, assumiu uma determinação mais acadêmica e econômica, caracterizado pelo desenvolvimentismo nacionalista cepalino e orientado pela corrente teórica estruturalista cepalina e o método histórico-estrutural. Propunha o desenvolvimento econômico a partir de mudanças estruturais que deveriam ocorrer dentro da esfera do sistema econômico nacional.

3.4.1 Lebret e Furtado: o encontro desenvolvimentista da Economia Humana com a Cepal

Os desenvolvimentismos de Lebret e Furtado dialogavam, enquanto teoria e prática, a partir de suas ações, influências e proposições de políticas de desenvolvimento. É a partir destas perspectivas que se pode vislumbrar as aproximações entre as suas teorias. Pode-se dizer que o plano de fundo que une a visão dos dois estudiosos está na forma como suas perspectivas desenvolvimentistas se relacionaram com o pensamento cepalino. Furtado, enquanto membro da Cepal, desde 1949, ocupava lugar de relevância, sendo o principal integrante brasileiro do órgão. Lebret, ao longo de sua trajetória, nunca escondeu as influências e os pontos em comum de sua perspectiva com a da Cepal desde o primeiro contato que teve com aquele órgão.

Os contatos do *Économie et Humanisme* com a CEPAL foram promovidos por sujeitos ligados aos movimentos católicos, como o engenheiro agrônomo Jacques Choncol, que se integrou a essa associação em 1947 e ao qual Lebret, em carta datada de 1951, conferiu, entre outras, a atribuição de mediador do movimento francês junto à CEPAL. Aproximações entre essas duas instituições também foram efetivadas através de contatos diretos. Esse último tipo de contato pode ser exemplificado com o conteúdo de uma carta de Raymond Delprat, diretor da equipe francesa do *Économie et Humanisme*, endereçada a Alexandre Stakovitch da CEPAL, em 18 de setembro de 1953. Nela o remetente faz referência a uma comunicação com Celso Furtado e a uma solicitação de envio de publicações da CEPAL sobre a América latina, pontuando que elas seriam demarcadas na *Revue Économie et Humanisme* (Pontual, 2016, p. 36).

Em 1954, Jacques Choncol, membro chileno do Economia e Humanismo e integrante da Cepal, fez a mediação do encontro de Lebret com Raul Prebisch em Santiago do Chile. O contato direto com o ícone da Cepal deixou o economista dominicano impressionado com o trabalho que vinha sendo realizado pelo economista argentino naquele órgão. Pelletier (1996) narra que, em seu diário, Lebret declarava a forte convergência acerca do questionamento da

ortodoxia liberal e dos quatro problemas considerados elementares para o estudioso: a deterioração dos termos de troca do comércio internacional, a reforma agrária, a política fiscal e monetária e as suas consequências inflacionárias, a necessidade de um desenvolvimento “coerente e homogêneo”. A partir desta convergência de pensamento com as suas elaborações, Lebret passou a se apropriar, em boa medida, das ideias da Cepal. Assim, a teoria do desenvolvimento cepalina “constituiu para Lebret algo a ser considerado, embora ele tenha mantido a sua própria concepção, sem estabelecer com aquela, isto é, a teoria cepalina, polêmicas ou disputas” (Pontual, 2016, p. 156).

Tal perspectiva fica mais evidente a partir dos encaminhamentos designados no I Congresso Internacional de Economia Humana realizado em São Paulo⁸⁵, em agosto de 1954, onde reuniram-se os integrantes do *Économie et Humanisme* da América latina com os dirigentes franceses do grupo e discutiram sobre a conjuntura política, econômica e social, elaborando um esboço das estratégias e ações a serem empreendidas na América Latina. Entre as estratégias designadas estavam: a formação de quadros engajados, a criação e manutenção de boletins ou revistas de articulação entre os grupos latino-americanos e firmar contínuas trocas entre a América Latina e a Europa. Para tanto, foram propostas as seguintes ações: elaboração de uma doutrina *Économie et Humanisme* para os países subdesenvolvidos, atualização dos conhecimentos concernentes a América Latina, atuar politicamente na esfera das formações políticas. A formação técnica e necessária para a empreitada estabelecida poderia ser obtida por meio dos cursos da Cepal, menciona Pontual (2016, p. 57), “dado que os ensinamentos desta podem ser adaptados àqueles do *Économie et Humanisme*”. Isto significa o reconhecimento do domínio técnico e o prestígio ao trabalho realizado pela Cepal por parte de Lebret e do grupo *Économie et Humanisme*. Postura que acompanhou o estudioso católico nos passos seguintes de sua trajetória, com o desenvolvimentismo da Cepal ocupando espaços ao longo de seus trabalhos. Em duas de suas importantes obras *Dinámica concreta del desarrollo* (1966a) e em *Suicídio ou sobrevivência do ocidente?* ([1958]) Lebret se refere à Prebisch e a

⁸⁵ O I Congresso Internacional de Economia Humana ocorreu entre os dias 18 e 25 de agosto de 1954 e patrocinado pela Comissão do IV Centenário da cidade de São Paulo (Lucas Garcez, governador do Estado, ocupando o lugar de presidente de honra da comissão) e organizado por Lebret e por representantes franceses e brasileiros do Economia e Humanismo francês. O Congresso pode ser considerado o segundo momento em que Lebret teve a oportunidade de ministrar um curso no Brasil sobre a temática da Economia Humana para um público significativo de políticos e intelectuais. Porém, tratou-se de um evento em que Lebret fez novos contatos na América Latina, bem como a consagração de uma rede de Economia e Humanismo internacional. Logo em seguida, após a conferência, o economista fez viagens para o Chile, Peru e Colômbia. Foi depois deste evento que Lebret teve contato com a Cepal e Raul Prebisch. A partir de 1954 pode se constatar a evolução do movimento Economia e Humanismo na América Latina como também em outras partes do mundo, conforme já foi indicado.

Cepal, utilizando-se dos referenciais cepalinos para tratar sobre o desenvolvimento e a problemática e superação do subdesenvolvimento. As afinidades entre o pensamento de Le Bret e as proposições da Cepal, resultaram em pontos comuns entre o economista dominicano e o principal expoente daquele órgão no Brasil, Celso Furtado.

Um dos principais pontos que aproxima o humanismo econômico de Le Bret da teoria cepalina de Furtado é a crítica à teoria marginalista neoclássica, sobretudo, das ideias de equilíbrio de livre mercado e restrição da intervenção estatal na economia. Para o humanismo econômico e a teoria cepalina, os conceitos de equilíbrio geral e seus modelos matemáticos abstratos que pressupõem “automatismos autocorretores” e retornos à condição de equilíbrio, são incapazes de captar uma leitura mais concreta dos fenômenos econômicos, o que, por sua vez, produz um falso diagnóstico da realidade econômica. Em outras palavras, a abstração de um certo número de fenômenos econômicos da complexa realidade e a aplicação de um raciocínio econômico lógico, no qual se assenta em hipóteses restritivas, acaba por reduzir de forma abusiva a concretude dos fatos, e, com isso, deixa de ter relevância para a realidade. Deste modo, as abordagens de Le Bret e Furtado se distanciam do reducionismo e do individualismo metodológico presentes nas análises ortodoxas e se aproximam em grande medida do holismo metodológico na forma de abordar e interpretar os fenômenos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. A ideia de que as análises econômicas devem tomar por base a totalidade, prerrogativa que vai além da soma das partes, fazia com que os autores enxergassem os problemas dentro de um contexto, voltando-se aos elementos comuns às realidades do subdesenvolvimento sem perder de vista as especificidades de cada realidade (país ou região). Nesse sentido, adotavam uma postura alternativa de investigação econômica, sobretudo, no entendimento de que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são processos mutuamente constituídos dentro de um mundo economicamente integrado. Desta forma, se diferenciavam também dos pioneiros do desenvolvimento (Rosenstein-Rodan, Nurske, Lewis e Rostow) que tratavam da diferença do grau de desenvolvimento entre os países como uma questão decorrente da maturidade do sistema econômico. Enquanto estes autores interpretam o subdesenvolvimento como uma figura invertida do desenvolvimento, o humanismo econômico e a teoria cepalina criticam a redução do desenvolvimento a um simples fenômeno econômico. Ambas as teorias comungam no sentido de recusar a ideia de que o subdesenvolvimento resulta simplesmente do fenômeno de atraso econômico relativo e de que a sua superação se daria cumprindo passos comuns a todos os países que buscam se desenvolver economicamente. As causas do subdesenvolvimento são buscadas no confronto entre as economias tradicionais e o

crescimento dos setores capitalistas dentro delas e a interpretação do subdesenvolvimento não se dá pela ótica da figura invertida do desenvolvimento, mas sim a partir de fenômenos estruturais e condições econômicas, sociológicas e históricas específicas a que estão inseridas. Desde modo, pode-se presumir que o humanismo econômico de Le Bret e a teoria cepalina de Furtado compõem o paradigma do estruturalismo econômico, o que não significa que não haja diferenças entre as duas perspectivas, sobretudo, metodológicas.

A teoria cepalina de Furtado partia do método histórico-estruturalista para compreender as razões do subdesenvolvimento. Bielschowsky (2000, p. 16) destaca que o “ponto de partida para o entendimento da contribuição da Cepal à história das ideias econômicas deve ser o reconhecimento de que trata-se de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana”, possuindo como principais traços: o enfoque histórico-estruturalista, baseado na ideia da relação centro-periferia; a análise da inserção internacional; a análise dos condicionantes estruturais internos (do crescimento e progresso técnico, e das relações entre esses, o emprego e a distribuição de renda); a análise das necessidades e possibilidades de ação estatal. Em que pese, os últimos três traços também estarem presentes em Le Bret, o economista dominicano partia de uma perspectiva diferente do enfoque histórico-estruturalista cepalino. Os cepalinos “partiam de fatos e de sua teorização com o propósito de conferir um *sentido político* ao processo”, enquanto Le Bret “partia de uma *sentido ético-religioso* para conhecer de perto e analisar pelo miúdo esses mesmos fatos” (Bosi, 2010, p. 259). Esta diferença está ligada à própria trajetória de cada um dos autores. Le Bret partia “de um projeto humanístico, de fundo religioso, para muitos utópicos, de promover a formação de comunidades solidárias no seio de uma estrutura diversa”, enquanto Furtado partia “da ciência econômica, então afetada pelo revisionismo de Keynes”, visando “ultrapassar o neutralismo das fórmulas neoclássicas” movido “por um ideal de equidade que a condição do subdesenvolvimento afrontava” (Bosi, 2010, p. 259). Do ponto de vista conceitual, Le Bret não utiliza as ideias de centro-periferia e de fases distintas de uma formação econômica. Sua interpretação se dá a partir da compreensão de que o subdesenvolvimento é um fenômeno social global resultante da “desarticulação e desintegração das civilizações” através de processos de dominação de cunho imperialista.

Apesar destas diferenças metodológicas e conceituais, os pensamentos de Le Bret e Furtado se encontram nas críticas que faziam à teoria das vantagens comparativas a partir da deterioração dos termos de troca. Segundo os autores, a ideia das vantagens comparativas não se realizava na prática, uma vez que a especialização produtiva dos países primário-

exportadores, nos marcos da divisão internacional do trabalho, não gerava a convergência nos níveis de renda conforme previa a teoria clássica e neoclássica, mas, pelo contrário, implicava um desenvolvimento desigual, com a ampliação das diferenças de renda. Em outras palavras, os países produtores e exportadores de bens primários, longe de auferir vantagens e ganhos no comércio internacional, transferiram rendas para os países industrializados e produtores de bens manufaturados, visto que, os preços dos bens primários no mercado internacional eram inferiores aos dos bens manufaturados, produzidos pelos centros industriais e adquiridos pelos países periféricos. Le Bret (1964, p. 117-118) enfatiza que essa relação comercial se caracterizava pela “vulnerabilidade das trocas” por parte dos países subdesenvolvidos de economias agrícolas, onde o movimento de exportação poderia ser “subitamente diminuído em volume e valor a ponto de comprometer todo o equilíbrio econômico do país”. A deterioração das relações de troca, por sua vez, ocorre pela tendência geral de baixa dos preços para os exportadores dos países subdesenvolvidos, ao passo que os preços dos produtos importados aumentam ou baixam de forma mais lenta. Assim, “mesmo com maiores exportações, o país não pode importar maiores quantidade ou valores”. A visão de Furtado, exposta em estudo que coordenou no âmbito da Cepal em 1951, vincula a deterioração dos termos da troca à “propagação universal do progresso técnico” (Cepal, 2000, p. 142). Considerando o progresso técnico como um fenômeno dinâmico, a “[...] escassa mobilidade dos fatores de produção e o lento desenvolvimento das atividades solicitadas a absorver o excedente da população ativa, a periferia tende a transferir uma parte do fruto do seu progresso técnico para os centros, enquanto estes retêm o que eles mesmos obtêm” (Cepal, 2000, p. 155). Ou seja, na periferia a renda real por habitante crescerá menos que a produtividade, enquanto os grandes centros industriais concentram os efeitos positivos do progresso técnico, uma vez que tendem a produzir uma diferenciação de ganhos, ocasionados pela dupla razão: a de conservar para si as vantagens do aumento da sua produtividade e de absorverem parte dos benefícios do aumento da produtividade dos países periféricos. Tal disparidade se dá, conforme explica Rodríguez (2009, p. 136-137), pelo fato de que a industrialização periférica se faz “partindo de ramos de tecnologia simples para outros situados ‘mais atrás’ na cadeia produtiva, reiterando desse modo seu caráter especializado⁸⁶”. Além do mais, “essa disparidade se vincula à persistência do subemprego”, tido como a “expressão da heterogeneidade peculiar da estrutura produtiva periférica”. Em suma, a deterioração dos termos de troca dos países periféricos traz consigo a

⁸⁶ Ou seja, graus incipientes de complementaridade intersetorial e integração vertical da produção que vai alcançando.

especialização e heterogeneidade estrutural – características marcantes da periferia do capitalismo no sistema econômico mundial.

Na concepção de ambos os economistas, Lebret e Celso Furtado, tal repercussão negativa das relações de comércio internacional nos países subdesenvolvidos, bem como a polarização e distanciamento progressivo no nível de rendas desses países para com as áreas industrializadas, seria superada mediante a diversificação econômica a partir da industrialização dos países subdesenvolvidos e periféricos, via planejamento econômico com o aporte da intervenção estatal. Esta proposição pode ser entendida como o principal ponto de diálogo entre os ideários desenvolvimentistas de Lebret e Furtado, uma vez que industrialização, planejamento e intervenção estatal são fundamentos primordiais do desenvolvimentismo.

A industrialização para Lebret é um critério decisivo para o desenvolvimento de um país ou região. A inovação industrial, por sua vez, deveria surgir de dentro da sociedade, levando em conta as possibilidades e potencialidades (isto é, recursos físicos ou humanos que possam ser transformados em bens úteis) de dada região para a criação de bens e serviços que possam atender as necessidades dela. Posto que a necessidade não se refere necessariamente a um “termo absoluto”, podendo variar de um povo para outro segundo suas diferenças de clima, recursos, aspirações, civilização. Nenhum “modelo de desenvolvimento” comum poderá se aplicar indistintamente a todos os países, como também nenhum “modelo econômico simplificado” resolverá o problema de cada um. Por isso a defesa do estudioso por um processo de desenvolvimento que partisse das “condições específicas” de cada país, de modo a considerar a sua economia, cultura, conhecimentos, hábitos e história. Porém, o economista dominicano alertava sobre os problemas e dificuldades enfrentadas pelas nações subdesenvolvidas para a condução de um processo de industrialização que promovesse o desenvolvimento integral, pois se a industrialização não for planejada corre-se o risco de gerar problemas bastante complexos a nível econômico e social. Para elucidar tal questão, Lebret considera o relatório de John Abbink apresentado à Conferência Científica das Nações Unidas em 1949, onde destaca que são poucos os países subdesenvolvidos que estão preparados para alcançar o grau de industrialização que desejam, e, enfatiza que a grande dificuldade não estaria ligada à aquisição de fábricas e máquinas, mas sim aos problemas daí decorrentes. Pois, a industrialização, mais do que resolver, poderia criar problemas. Por essa razão, é fundamental que as nações e seus dirigentes, que pretendem empreender um programa industrializante, considerem alguns aspectos que seriam definidores dos rumos do desenvolvimento. Nesse sentido o documento diz,

O mais árduo problema a ser resolvido pelos dirigentes dos países insuficientemente desenvolvidos é convencer seus povos de que o progresso econômico provém do interior, não pode ser imposto de fora, nem mesmo verdadeiramente acelerado, a não ser que exista em grande escala um desejo de melhoria nacional, e que esse desejo seja bastante forte para justificar como necessários os sacrifícios temporários a que todos se devem sujeitar e consentir. [...] Um governo que se proponha um programa de industrialização deve, antes de tudo, preocupar-se com a própria população. Seria importante poder responder a várias perguntas. Poderá a população tirar um real benefício desse programa, ou tratar-se-ia, apenas, de transferir suas energias de uma utilidade para outra, sem vantagens definitivas e, talvez, com o risco final de baixar seu nível de vida? Haverá de fato, um excesso de população cuja energia possa ser empregada na indústria, ou o fato de os agricultores abandonarem o campo em favor da indústria não prejudicaria a produção de alimentos? Empreender a industrialização com o risco de faltar a alimentação ou ser forçado a importar progressivamente o que poderia ser produção local, seria essencialmente antieconômico... Poder-se-á contar com um nível geral de saúde suficiente para que os operários sejam capazes de suportar o esforço exigido pelo trabalho industrial? Qual o nível de educação já atingido pelos que deverão fazer funcionar as máquinas? Poderá ser bem-sucedida uma indústria que só dispõe de uma mão-de-obra não qualificada? Mais da metade dos operários deve ser capaz, em curto tempo, de adquirir uma especialização mais ou menos avançada, o que exige certo grau de instrução. Sobretudo, existe um desejo real e firme de atingir uma vida melhor e se está, para isso, preparado a fazer os sacrifícios correspondentes, ou trata-se apenas de uma vaga aspiração, manifestando-se por uma perigosa inveja? (Lebret, 1964, p. 114-115).

O processo de industrialização deve levar em conta as potencialidades econômicas, naturais e humanas para a criação das tecnologias necessárias aos anseios de determinada sociedade. Os investimentos aplicados devem ser orientados para que as produções atendam as demandas internas e não somente para aquelas demandadas pelo resto do mundo e que não representam mais do que interesses ou necessidades secundárias para a nação que produz. Nas regiões subdesenvolvidas é fraco ou mesmo raro o mercado de capitais, o que torna dificultosa e arriscada a tentativa de industrializar. Mesmo que se empreenda uma industrialização em pequena escala, parte ou a totalidade dos fundos viriam do estrangeiro, caso haja facilidade para esse fim. Nesse caso, o mais importante não seria o sucesso de grandes e espetaculares empreendimentos, como desejavam muitos dos industrializantes em países subdesenvolvidos, mas sim a criação de indústrias de transformação para utilizar e absorver os produtos das indústrias de base.

As indústrias são tratadas por Lebret com ênfase no seu significado e importância na cadeia produtiva. O estudioso assinala que o peso da indústria de base se dá pela sua própria característica e função em relação aos múltiplos processos que os seus produtos exigem. O número de indústrias de base de uma nação, por sua vez, permite exprimir o parâmetro da “capacidade de desenvolvimento econômico integral”. Nas palavras de Lebret (1966a, p. 61) um “país sin industrias extractivas o sin industrias de base será fatalmente muy dependiente en

lo económico”⁸⁷. São elas que geralmente originam outras indústrias derivadas e cadeias de indústrias de transformação, assim, o país que as possuir estará reservado a um significativo desenvolvimento industrial, podendo, desta forma, deter uma maior autonomia produtiva. Apesar de seu papel fundamental e impulsionador, as indústrias de base não são um fim em si mesmo, nem mesmo as cadeias de indústria de transformação derivadas destas o são. A industrialização deve ser um todo integrado uma vez que um *“país que no posea un número suficiente de industrias de transformación y dentro del mismo ramo la serie completa de las fabricaciones integradas, no podrá producir a precios de competencia en el mercado mundial, a menos que mantenga los salários muy bajos”*⁸⁸ (Lebret, 1966a, p. 61-62). Como forma de evitar tais problemas, Lebret chama atenção para a importância do Estado e do planejamento no processo de desenvolvimento.

Para o economista dominicano, o estado deve necessariamente intervir na economia, afinal *“no ha habido caso histórico de desarrollo reciente en el que no haya intervenido de algún modo”* (Lebret, 1966a, p. 386)⁸⁹. Porém, a intervenção do Estado pode ser muito perigosa, *“si las situaciones y posibilidades no han sido estudiadas y si no se ha procedido a los diferentes arbitrajes que constituyen el plan director o indicador a largo plazo”*⁹⁰ (Lebret, 1966a, p. 386). Nesse sentido, o planejamento é o cerne da atuação do estado no desenvolvimento de uma nação, uma visão tipicamente desenvolvimentista. No entanto, o planejamento não deveria ser um mero instrumento a ser utilizado apenas por um período determinado ou ser implementado de uma única vez, mas sim, uma função contínua que requer órgãos nacionais, regionais e locais que sejam adequados às necessidades e as exigências do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o tipo de planejamento deve ser escolhido conforme o conjunto dos problemas a serem resolvidos, as avaliações técnicas e a opção governamental quanto a forma e a intensidade da intervenção estatal. Isto indica que a ação e a intensidade do planejamento podem ser direcionadas tanto a partir de uma orientação mais específica, quanto para assumir a própria direção geral do desenvolvimento. Ambas as possibilidades não faziam parte apenas do arcabouço teórico de Lebret, como também acompanharam a sua própria

⁸⁷ Um país sem indústrias extrativas ou sem indústrias de base será inevitavelmente muito dependente economicamente” (Lebret, 1966a, p. 61, tradução própria).

⁸⁸ Um país que não tenha um número suficiente de indústrias de transformação e dentro do mesmo ramo a série completa de produção integrada, não será capaz de produzir a preços competitivos no mercado mundial, a menos que mantenha os salários muito baixos” (Lebret, 1966a, p. 61-62, tradução própria)

⁸⁹ “[...] não houve nenhum caso histórico de desenvolvimento recente em que não tenha intervindo de alguma forma” (Lebret, 1966a, p. 386, tradução própria).

⁹⁰ “[...] se as situações e possibilidades não foram estudadas e se as diferentes arbitragens que constituem o plano diretor ou indicador de longo prazo não foram realizadas” (Lebret, 1966a, p. 386, tradução própria).

trajetória, marcada pela elaboração de vários planos direcionados a diferentes níveis de realidades nacionais. A partir destas experiências é que o estudioso foi amadurecendo uma metodologia de planejamento pautada pela perspectiva de uma elaboração indutiva com vistas a ação. Lebret (1966a) defende a necessidade de um plano indicador de longo prazo, um plano prospectivo, capaz de operar a primeira operação de diálogo entre o técnico e o político. O primeiro passo seria a realização de um estudo geral preliminar ao desenvolvimento, tomando por base a ideia de que a perspectiva do desenvolvimento deve ser pensada para um período amplo. O plano prospectivo deveria apresentar diferentes hipóteses ou alternativas de forma a proporcionar os elementos necessários para as tomadas de decisões. Em um segundo momento, o organismo de planejamento deve estabelecer um plano de médio prazo a partir das múltiplas indicações de aplicação imediata apontadas pelo plano prospectivo. O método proposto se baseava “[...] *en un inventario sistemático, pero no se contenta solo con estos inventários que durante el análisis propocionan certo numero de conclusiones, de las que algunas se convierten en definitivas desde que el gobierno las adopta*”⁹¹ (Lebret, 1966a, p. 389). Para Lebret o planejamento seria o estabelecimento de um plano coordenado de desenvolvimento e organização, um instrumento fundamental para a superação do subdesenvolvimento. Somente o desenvolvimento pensado e planejado seria capaz de gerar as transformações sociais que tanto necessitam as nações subdesenvolvidas.

O tripé industrialização, planejamento e intervenção estatal, conforme já destacado, também fez parte do pensamento econômico de Celso Furtado. O economista cepalino identifica a industrialização como um processo fundamental para a diversificação produtiva. Sua análise é conduzida pelo método histórico-estrutural, partindo, portanto, do estudo das formações econômicas. No que diz respeito aos países subdesenvolvidos, Furtado, 1971, p. 219) aponta que o processo de industrialização destes se originou “como subproduto de um desenvolvimento provocado pelo crescimento das exportações primárias” - no caso brasileiro, das exportações do setor cafeeiro -, ou seja, foi uma industrialização iniciada de forma induzida pelo crescimento e a diversificação da procura global. Num segundo momento, em alguns casos, a industrialização passa a ser fruto da ação deliberada do Estado diante da desorganização do setor exportador ou simplesmente de sua estagnação em condições de forte crescimento demográfico. Aqui, “a industrialização foi causada por tensões estruturais causadas por insuficiência de produtos industriais”. Tal processo é verificado no período da depressão pós-

⁹¹ “[...] num inventário sistemático, mas não se contenta apenas com estes inventários que durante a análise fornecem um certo número de conclusões, algumas das quais se tornam definitivas quando o governo as adota” (Lebret, 1966a, p. 389, tradução própria).

1929, quando as rendas monetárias e real se contraíram e os preços relativos das mercadorias importadas subiram, levando a redução da procura por importações. Era preciso que a oferta interna satisfizesse a parte da procura que antes era coberta pelas importações. Nesse sentido, a “produção industrial se expande para atender a uma procura que se tornou insatisfeita em razão do declínio das importações”, gerando o que foi conceituado como a industrialização substitutiva de importações. O processo de substituição de importações requer a mudança do eixo dinâmico da economia do mercado externo para o mercado interno. No caso brasileiro, tal mudança somente seria possível quando o parque industrial do país chegasse ao grau de diversificação que o levasse a produzir parte substancial das máquinas e equipamentos necessários à sua própria expansão, fazendo com que a demanda se originasse no próprio impulso dos investimentos. A economia brasileira parecia estar tomando este rumo, sobretudo, depois dos anos 1920, quando o setor primário exportador começava a perder sua primazia na determinação da renda nacional. Porém, o processo industrial brasileiro não foi suficiente para a consolidação de um desenvolvimento autossustentado, ou seja, baseado em impulsos dinâmicos internos. O processo de substituição de exportações se esgotou por uma série de fatores, entre estes:

- a) a deformação tecnológica, causada por prescrições técnicas e oferta de meios de produção não condizentes com estágio de desenvolvimento do país;
- b) o mau aproveitamento dos recursos produtivos, principalmente, a baixa empregabilidade e os baixos salários que não permitiam a criação de um mercado consumidor próprio;
- c) a influência das classes conservadoras, que não permitiam que fossem feitas as necessárias mudanças nas estruturas sociais e econômicas brasileiras.

Com o esgotamento do processo de substituição de importações, a industrialização somente poderia prosseguir se a estrutura da economia, e do setor industrial em particular, houvesse “alcançado certo grau de diversificação”.

Nas palavras de Furtado (1971, p. 224), para “que o setor industrial possa desempenhar, por si mesmo, o papel de elemento propulsor do desenvolvimento, dever estar ele estruturado de tal forma que a utilização de sua capacidade produtiva tenha como contrapartida necessária a realização de um nível adequado de investimentos no conjunto da economia”. Somente esta dinâmica pode garantir que o desenvolvimento tenha um novo impulso através da diversificação estrutural. Se isso não ocorre, os investimentos podem “até orientar-se no sentido da substituição de importações, aumentando a sua eficácia, sem que nesse processo esteja o

elemento propulsor do desenvolvimento”. Em suma, “o esgotamento das possibilidades de industrialização com base na substituição de importação não assegura necessariamente acesso ao desenvolvimento induzido pela diversificação estrutural” (Furtado, 1971, p. 224). Em que pese esta constatação, diferentemente de outros economistas contemporâneos de visão neoliberal, Furtado, em sua crítica aos limites da industrialização a partir do processo de substituição de importações, não renega o desenvolvimentismo, segue destacando não apenas a importância da industrialização como também da intervenção estatal e do planejamento.

Com relação ao papel do Estado, Furtado partia de uma concepção que entendia a superação do subdesenvolvimento como uma escolha essencialmente política. Apesar de entender que o Estado era um agente primordial no processo de desenvolvimento, o autor não o entendia como o único agente do desenvolvimento, mas sim, como um instrumento capaz de impulsionar a economia. Tal impulso tinha como principal ação o planejamento, cabendo ao Estado a função de viabilizá-lo. Além desta função, nos países subdesenvolvidos, o Estado também deveria atuar na regulação e na orientação dos investimentos. Sua hipótese principal é de que, tendo em vista as especificidades das economias subdesenvolvidas, o avanço do desenvolvimento nestes países não pode prescindir do controle de decisões burocráticas, que deveriam estar centradas no aparelho estatal. O princípio que ampara tal hipótese era o de que a economia capitalista não pode operar à margem de um corpo racional centralizado no Estado. Para que o poder público tivesse uma atuação eficiente e democrática - que acompanhasse as mudanças sociais qualitativas do processo de desenvolvimento - a racionalização, a centralização das decisões e, sobretudo, o planejamento eram indispensáveis. A ideia de um Estado Planejador se constituiu como uma das mais importantes nas proposições furtadianas para a superação do subdesenvolvimento.

A ideia de planejamento acompanhou o conjunto da trajetória de Celso Furtado. Seu primeiro ingresso no serviço público ocorre justamente em um órgão ligado diretamente ao planejamento, o DASP, sendo neste órgão que escreveu seus primeiros textos sobre o tema⁹². Seu interesse pela questão do planejamento econômico começa a ser aprofundado no imediato pós-Segunda Grande Guerra, quando pode conhecer as experiências do leste europeu. Em sua autobiografia, Furtado (2014, p. 27-28) destacou que naquele contexto a experiência de planificação econômica daqueles países, em especial da União Soviética, “parecia ser algo que

⁹² Em seu período de atuação no DASP, Furtado escreveu os seguintes textos com a temática planejamento: *A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos (1944)*, *Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano (1944)*, *Planificação e orçamento (1945)*, *Teoria da estrutura em organização (1946)* e *Teoria do Departamento de Administração Geral (1946)*. Ver: Furtado (2014).

não devia ignorar”. Olhando para o que o mundo havia vivenciado recentemente, chamava atenção para o fato de que a guerra “demonstrara claramente que uma adequada regulação do sistema econômico podia assegurar pleno emprego, aspiração maior de povos que haviam sido vitimados por uma depressão sem precedentes”. Ao mesmo tempo, não se poderia ignorar “que as economias de mercado eram intrinsecamente instáveis e que esta instabilidade tendia a agravar-se”. A partir da influência de Mannheim, o futuro economista cepalino “estava convencido de que um amplo esforço de reconstrução institucional se tornara indispensável, se o objetivo era preservar a liberdade do homem”. Era preciso “prevenir as crises e neutralizar os efeitos sociais da instabilidade inerente às economias de mercado” e a solução “estava na introdução de uma dupla racionalidade, no nível dos fins e dos meios, o que exigia a planificação”. Este pensamento vinha ao encontro do que foi produzido no âmbito da CEPAL no início dos anos 1950. Em 1952, Raúl Prebisch publicou o texto intitulado *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*, onde chamou atenção sobre a necessidade de os países latino-americanos preverem “com grande antecedência a demanda futura e fazer grandes investimentos” e que, portanto, era “indispensável dispor de alguns princípios para que se determine como escolher entre as diferentes alternativas de investimentos que se apresentam na realidade” (Prebisch, 2011, p. 277). O planejamento ou programação, segundo o pensamento cepalino, poderia suprir as imensas deficiências técnicas na maioria dos governos da região, ao mesmo tempo em que conferiria racionalidade ao processo espontâneo de industrialização em curso.

Bielschowsky (2011) destaca que Furtado foi o principal autor da parte conceitual dos documentos sobre programação elaborados pela CEPAL. No que tange ao Brasil, Furtado procurou refletir sobre a necessidade de uma programação para o desenvolvimento econômico brasileiro em seu *Perspectivas da Economia Brasileira*, publicado em sua primeira edição em 1958. Na tentativa de elaborar alguns aportes conceituais para que a programação do desenvolvimento da economia brasileira pudesse passar a se constituir como uma ação prática, o economista cepalino destacava a necessidade de uma programação preliminar como uma primeira etapa com vistas a ordenar os esforços para a criação das condições requeridas para uma “verdadeira ação programadora”. Nesse sentido, a programação preliminar era entendida não como uma etapa de puro estudo e trabalho crítico, mas sim, como uma série de providências que deveriam ser tomadas para que as outras etapas pudessem ser realizadas com mais consciência dos problemas a serem enfrentados, ou seja, uma etapa que capacita o poder público

“para interferir de maneira muito mais efetiva”. Esta primeira etapa necessitaria de algumas providências como:

- a) a constituição de grupos de especialistas;
- b) o levantamento rápido da situação;
- c) a divisão do trabalho a ser executado em subcomissões, com a tarefa de fazer o levantamento de informações, principalmente, das informações estatísticas básicas, que devem ser elaboradas e publicadas de forma a subsidiar o trabalho dos analistas de economia que deveriam transformar tais levantamentos em uma série de recomendações.

Estes levantamentos feitos nesta primeira etapa de programação podem resultar em um esboço de programação preliminar, com o objetivo de “eliminar os principais focos de desequilíbrio” e circunscrever “aos setores onde reconhecidamente existem pontos de estrangulamento” (Furtado, 1960, p. 67). A programação preliminar, conforme definida por Furtado, possui, portanto, a função de propiciar as condições para a realização de uma programação mais ampla e efetiva. Tal proposição se aproxima ao método de planejamento proposto por Le Bret a partir da perspectiva de uma elaboração indutiva com vistas a ação. Assim como Furtado, o economista dominicano também propunha a necessidade de um processo prévio que precedia a definição das ações a serem executadas de forma planejada, seu argumento central era o de que uma pesquisa bem elaborada permitiria obter um conjunto de dados que possibilitariam a formulação de hipóteses mais concretas.

Além de suas proximidades no que se refere a industrialização, o planejamento e a intervenção estatal, Le Bret e Furtado também se aproximam na defesa de uma concepção que entende o desenvolvimento econômico como um processo que não se resume apenas ao crescimento econômico. A perspectiva de desenvolvimento para Le Bret está calcada na ideia do “desenvolvimento autêntico” que se contrapõe ao crescimento econômico medido pela simples melhora numérica das quantidades globais, produto nacional ou renda nacional por habitante. Tais formas de medição podem dissimular o enriquecimento da população mais rica e o empobrecimento e a regressão da população pobre. Neste caso, não haveria desenvolvimento. O desenvolvimento somente acontece quando ocorre o “aumento do nível de vida e do valor humano das camadas mais numerosas e necessitadas da população” (Le Bret, 1966b, p. 151). Portanto, só pode ser concebido como algo mais amplo e mais profundo do que a simples *mise in valeur* (ações destinadas a aumentar o valor econômico). O desenvolvimento autêntico comporta a valorização e a utilização de todos os recursos como também o

desenvolvimento humano. O economista dominicano advertia para a afirmação dos valores humanos que nem sempre são contemplados ou beneficiados apenas com o aproveitamento econômico dos seus recursos naturais. Nesse sentido, para Lebret o “desenvolvimento verdadeiro” só ocorre quando melhoram as condições econômicas e humanas, de modo que o crescimento se torne generalizado a todo o humano: para cada um dos homens e tudo nos homens, por meio do alcance progressivo de suas necessidades, tendo em vista as necessidades de cada povo, localidade, região ou país. Visto que, as aspirações concretas e particulares são diferentes e, geralmente, dadas por condições naturais variadas. Logo, cada população, região ou país deve procurar sua própria fórmula do progresso. Em síntese, o desenvolvimento autêntico somente seria possível com a integração social dos mais pobres e a integração dos países e das regiões atrasadas nos marcos de uma revisão do desenvolvimento tecnológico e produtivo global.

Assim como Lebret, Furtado também entendia que o desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico. Para Furtado (1971, p. 82-83), “[...] o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento superando-a”, ou seja, compreende o “crescimento de um conjunto de estrutura complexa”, o que não pode ser entendido apenas como “uma questão de nível tecnológico”. A complexidade estrutural “traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendradas pela divisão do trabalho social”, sendo assim, seu crescimento “deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade”. De acordo com a concepção furtadiana, essa complexidade estrutural “sofre a ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente”. Daí que Furtado assume a definição feita por Perroux, entendendo o processo de desenvolvimento econômico como resultante da combinação de mudanças mentais e sociais numa população que a tornam capaz de fazer crescer, cumulativamente e de forma sustentável, o seu produto real global. Em outras palavras, o desenvolvimento somente tem lugar “mediante aumento de produtividade ao nível do conjunto econômico complexo”, levando a transformação da realidade em todos os seus aspectos. Já o crescimento significa o aumento da produção real, o fluxo de renda no quadro de um subconjunto econômico especializado. O crescimento de um subconjunto pode apresentar-se como simples transferência de recursos em detrimento de outros setores, ou seja, o conjunto econômico apresenta uma estrutura simples onde a demanda não é autocriada.

A proximidade dos conceitos de desenvolvimento propostos por Lebret e Furtado é parte de um contexto de constante intercâmbio de ideias e influências entre as diferentes correntes e

teorias do desenvolvimento. Conforme já destacado, Lebret foi fortemente influenciado pelo estruturalismo-cepalino. Furtado, por sua vez, trouxe para as suas análises alguns conceitos elaborados pelos desenvolvimentistas católicos como, por exemplo, o conceito de pólos de crescimento de François Perroux. Furtado considerava seu ex-professor nos tempos de Sorbone, como “um dos espíritos mais originais de sua geração”. O economista cepalino afirmava que as ideias de Perroux “eram particularmente interessantes porque permitiam abarcar muito mais do que o estritamente econômico” (Furtado, 2014, p. 42). O economista francês foi, juntamente com Lebret, um dos fundadores do Movimento Economia e Humanismo e elemento fundamental na aproximação entre as perspectivas do desenvolvimento harmônico, defendida pela economia humana, e do desenvolvimento econômico e social, defendido pelo estruturalismo cepalino. Desta forma, Perroux pode ser considerado um importante elo no diálogo entre Lebret e Furtado. Mesmo que os autores não tenham citado um ao outro em seus escritos, ambos se aproximavam a partir de referências teóricas comuns. Seus escritos dialogavam com inúmeros autores em comum como Myrdal, Prebisch, Hirschman, além do próprio Perroux. Alfredo Bosi (2012) relata que, em uma de suas conversas com Celso Furtado, o superintendente para o Nordeste lhe disse que considerava Lebret “uma usina”. Tais fatos levam a compreender como as diferentes teorias do desenvolvimento nunca foram perspectivas fechadas em si mesmas, mas sim, construções abertas e em diálogo constante com outras elaborações que traziam pontos comuns. Estes diálogos e essas múltiplas influências estiveram presentes na própria constituição do pensamento desenvolvimentista brasileiro em suas diferentes correntes. Lebret e Furtado foram parte desse processo de constituição, sobretudo, da elaboração de um projeto desenvolvimentista para a região mais pobre do país, o Nordeste.

3.4.2 Lebret e Furtado se encontram no Nordeste brasileiro

Os estudos de Louis-Joseph Lebret e Celso Furtado acerca do desenvolvimento do Nordeste brasileiro se inserem em um contexto marcado por um duplo processo:

- a) o amadurecimento e a consolidação do desenvolvimentismo no Brasil;
- b) e a mudança de paradigma na abordagem sobre as políticas de combate à seca no Nordeste.

O amadurecimento e a consolidação do desenvolvimentismo no Brasil ocorre justamente no período que corresponde ao final da década de 1940 e a década de 1950 através de um processo que interliga a formação das primeiras faculdades de economia, a constituição

de comissões e grupos de estudos para a produção de diagnósticos da realidade econômica do país, bem como, a proposição de sugestões para a constituição de políticas de desenvolvimento, e a criação de instituições diretamente ligadas a política de desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Banco do Nordeste do Brasil. Um processo que teve o seu auge no governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) com a implantação do Plano de Metas. O segundo processo, a mudança de paradigma na abordagem sobre as políticas de combate à seca no Nordeste, é marcado pelo conjunto de novos estudos que procuravam ir além do entendimento da problemática da região como uma questão meramente hidráulica. Foram parte deste processo os estudos da equipe coordenada por Rômulo Almeida, *Planejamento do Combate às Secas*, do professor Hans Singer, *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*, bem como, a *Carta de Salvação do Nordeste* e as Declarações dos Encontros dos Bispos do Nordeste, estes últimos de forte relevância no debate político.

O *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, de Le Bret, e *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, elaborado por Celso Furtado no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, não apenas se somaram a estes processos, como também serviram de referência para a constituição de uma política desenvolvimentista para o Nordeste brasileiro, concretizada com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste em 1959. A análise em torno das semelhanças e diferenças entre as abordagens contidas nesses documentos é fundamental para percebermos o diálogo desenvolvimentista entre as concepções do Movimento Economia e Humanismo e o pensamento cepalino. A construção de diagnósticos e o apontamento de diretrizes para ações a serem desenvolvidas no Nordeste se enquadram naquilo que os estudiosos consideravam como plano prospectivo ou programação preliminar, ou seja, a primeira etapa da construção de um planejamento mais amplo com vistas ao desenvolvimento de uma região atrasada dentro das condições de um país subdesenvolvido. O ponto de partida consistia justamente no entendimento de que o subdesenvolvimento não se manifestava de forma homogênea no conjunto do território de um país subdesenvolvido, mas sim, produzia desigualdades regionais que se constituía como parte da própria estrutura subdesenvolvida. Mesmo tendo focos diferentes, Le Bret pensou o Nordeste a partir do Estado de Pernambuco, enquanto Furtado o pensou em sua totalidade, ambos entendiam que a região deveria ser apreciada a partir de suas especificidades e de sua inserção na formação econômica nacional.

A partir deste pensamento, Lebret e Furtado procuraram, inicialmente, decifrar as relações entre o Nordeste e o Sul do país, entendendo-as como relações profundamente desiguais e de retroalimentação dessa desigualdade. Ambos os autores partem da desigualdade dos níveis de renda das duas regiões caracterizando este como um problema fundamental a ser enfrentado, uma vez que a renda *per capita* nordestina representava 1/3 da renda *per capita* da região Centro-Sul. Tal problema se agrava à medida em que o país vinha se desenvolvendo, sobretudo, devido à transferência de divisas da região nordeste para a região sul. Os diagnósticos indicavam que os ganhos da exportação de produtos primários não se solidificaram na região, acabavam sendo utilizados na aquisição de manufaturas oriundas da região Sul. Um fenômeno que era agravado pela política cambial adotada pelo governo, desde 1953, através da Instrução 70 da Sumoc que visava assegurar o equilíbrio da balança comercial, principalmente, com a redução da importação de produtos industrializados. Esta medida, parte da estratégia de substituição de importações que vinha sendo adotada com o objetivo de incentivar a industrialização do país, fazia com que o Nordeste, como região não industrial, pagasse mais caro pelos necessários produtos industriais que eram produzidos no Sul. Tratava-se de um típico processo de deterioração dos termos de troca, aplicado às condições internas da economia brasileira, que detinha como consequências a perda da renda regional nordestina, a impossibilidade da produção de uma poupança capaz de financiar os investimentos regionais, a desigualdade salarial e a restrição à formação de um mercado interno no Nordeste.

Um segundo grande problema que acompanhava a realidade nordestina era a questão da migração. Devido a diferença de focos de estudos, Lebret e Furtado apontaram a migração sob aspectos diferentes. Enquanto Furtado destacou a ligação do fenômeno diretamente com a problemática da seca, Lebret, partindo do entendimento da seca como um fenômeno que ocorria de forma espontânea, entendia a migração como resultante do mal-estar geral e da atração urbana. Furtado acrescentava a esses fatores o entendimento de que o excedente de população só se manifestava em toda a sua crueza nos anos secos. Para o economista cepalino, a migração estava diretamente relacionada à incapacidade de capitalização da economia de subsistência, predominante na região do semiárido. Com renda insuficiente e afetado pela escassez de alimentos nos períodos de seca, a única opção que muitas vezes se apontava para o camponês nordestino era o abandono temporário ou permanente de sua pequena propriedade. As obras de irrigação que vinham sendo executadas na região pelo DNOCS, com todos os problemas que vinham sendo denunciados quanto a atuação do órgão, não eram suficientes para conter a migração – tais obras eram importantes, porém limitadas. A saída apontada, tanto por Lebret,

quanto por Furtado, estava relacionada a três medidas: a reorganização das unidades de produção agrícola, a organização da migração e a industrialização.

No que tange a reorganização das unidades de produção agrícolas, tal medida estava relacionada a uma política de transformação da estrutura agrária nordestina. Furtado alertava que a reorganização da economia agropecuária da região semiárida deveria ser de elevada prioridade em um programa de desenvolvimento regional. O principal objetivo da reorganização agrária deveria ser a eliminação progressiva da agricultura de subsistência com vistas a fundar uma economia baseada em bases monetárias. Uma medida importante para tornar a economia da região mais resistente ao impacto das secas, sobretudo, reduzindo a população a ser retida. A assistência técnico-financeira aos fazendeiros por parte do estado tinha um papel fundamental nessa transformação, principalmente, na elevação da produtividade e da rentabilidade das “novas” propriedades. A necessidade da assistência técnico-financeira para os camponeses também está presente no estudo de Le Bret, que destaca o papel que este mecanismo deveria cumprir no melhoramento das condições agrícolas existentes, especialmente, o melhoramento e a conservação dos solos. Porém, diferentemente de Furtado, o economista dominicano trata a transformação da estrutura agrária nordestina como parte de um projeto nacional de Reforma Agrária, tema que não estava presente no estudo realizado pelo economista cevalino. Le Bret considerava a reforma agrária como uma medida indispensável, porém chamava atenção para o fato de que não se tratava apenas de distribuição de terras. A realização de uma reforma agrária exigia um esforço de coordenação direcionado para inicialmente estudar as terras que seriam utilizadas. Não se poderia simplesmente reorganizar as propriedades agrárias a partir das terras disponíveis, seria necessário que estas terras tivessem condições de serem trabalhadas, ou seja, que fossem férteis. Somente terras férteis permitiriam os ganhos de produtividade que tornaram a propriedade agrícola sustentável. Le Bret também via a reforma agrária como uma medida necessária para a organização da migração.

A questão da migração foi avaliada, tanto por Le Bret, quanto por Furtado, como uma questão inevitável. Os grandes problemas a serem resolvidos eram: como controlar o fluxo migratório em sua quantidade e para onde direcionar as pessoas deslocadas? Com relação à primeira questão, Furtado indicava, conforme mencionamos acima, que a eliminação progressiva da agricultura de subsistência e a implantação de uma agricultura monetária diminuiria o número de pessoas a serem retidas na região semiárida. No curto prazo, porém, havia um outro problema a ser resolvido: o que fazer com os deslocados neste processo? Furtado procura responder essa questão aliando a solução deste problema com a solução de um

outro problema que se tornava um dos empecilhos para a industrialização do Nordeste, qual seja, a oferta inelástica de alimentos, incapaz de suprir as populações urbanas dedicadas às tarefas industriais. A solução para estes dois problemas seria a abertura de nova fronteira agrícola a partir da colonização das regiões da periferia úmida maranhense. Uma medida que não deveria ser pensada somente como a realocação dos retirantes em um novo território, mas sim, como a constituição de um novo espaço econômico entendido como um sistema mais amplo que necessitava de acesso a mercados e uma infraestrutura que garantisse o escoamento de sua produção, ou seja, como mais uma área a ser integrada no projeto de desenvolvimento do conjunto do Nordeste.

Lebret também indicava a necessidade de organizar a migração a partir da criação de novas fronteiras agrícolas. Porém, diferentemente de Furtado, Lebret propunha que a organização da migração deveria ser idealizada em termos de um território mais amplo, abrangendo o conjunto do país. O economista dominicano apontava como possibilidades de fixação da população migrante, além das regiões da periferia úmida do Maranhão, os Estados do Mato Grosso e de Goiás. No entanto, chamava atenção para o fato de que nenhuma solução deveria ser esperada no curto e no médio prazo. Devido ao foco de seu estudo estar relacionado ao Estado de Pernambuco, Lebret também tinha como preocupação o êxodo em direção a cidade do Recife. A principal metrópole nordestina vinha crescendo à razão de 18.900 habitantes por ano, um movimento que corria sérios riscos de não conseguir ser mais detido. Por isso, para além de projeto urbanístico, a cidade necessitava de medidas que pudessem conter o fluxo migratório em sua direção. Nesse aspecto, Lebret defendia uma política voltada à implementação de novas metrópoles no interior de Pernambuco e do próprio Nordeste. O estudioso indicava como potenciais novas metrópoles as cidades de Campina Grande, Limoeiro, Moreno, Vitória, Caruaru, Bezerros, São Caetano, Belo Jardim, Arco Verde, Pesqueira e Palmares. Estas cidades teriam como função primordial a retenção da mão de obra excedente que se deslocava do Sertão e do Agreste rumo à capital. O que somente seria possível com a industrialização da região nordestina.

O debate sobre a industrialização do Nordeste esteve presente em quase todos os estudos realizados ao longo da década de 1950. Nas *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, documento base da formulação do Plano de Metas, o candidato à presidência, Juscelino Kubitschek, definia a industrialização como o grande problema que se apresentava ao Nordeste (Oliveira, 1955). A ênfase na industrialização, conforme já foi afirmado, é um dos principais pilares do desenvolvimentismo. Portanto, uma característica comum às diferentes

vertentes deste paradigma econômico. Estava presente tanto nas elaborações da Vertente Fundacional Social-Cristã, quanto nas elaborações do estruturalismo cepalino. Desta maneira, fazendo parte do arcabouço teórico que permeia as proposições de Lebret e Furtado. Nas proposições dos estudiosos para o desenvolvimento do Nordeste não foi diferente. A industrialização foi indicada como essencial para a superação da condição de subdesenvolvimento daquela que era a região mais atrasada do país. A principal novidade, tanto em Lebret, quanto em Furtado, foi o fato de a industrialização ter sido pensada a partir das próprias características e potencialidades que a região possibilita. Os autores destacavam como potencialidades nordestinas:

- a) um mercado razoável para produtos manufaturados;
- b) a oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos;
- c) a disponibilidade de matérias-primas; a grande oferta de mão de obra;
- d) e a existência de instituições governamentais de financiamento, como o BNDE e BNB.

Além destas potencialidades, Lebret também visualizava como potencialidades:

- a) a capacidade energética progressiva da Usina de Paulo Afonso;
- b) as possibilidades abertas para a transformação da pesca artesanal em indústria da pesca; as capacidades instaladas pelo complexo açucareiro para a produção do álcool como combustível;
- c) as condições de instalação de uma indústria pesada próxima ao porto de Recife, bem como, de um estaleiro naval;
- d) as condições geográficas favoráveis para a implantação de pequenas indústrias no interior, principalmente, nas cidades de Carpina, Limoeiro e Vitória.

Tomando por base tais potencialidades, Lebret e Furtado indicaram quatro grupos de indústrias que poderiam ter seus investimentos intensificados na região:

- a) indústria manufatureira;
- b) indústria siderúrgica;
- c) indústrias que aproveitassem a disponibilidade de matérias-primas na região, como a indústria do cimento, a indústria do adubo fosfato e a indústria do sisal;
- d) indústrias tradicionais da região, como a indústria têxtil-algodoeira.

Além destas indústrias, Lebret também identificou as possibilidades de implantação de uma refinaria de petróleo bruto no Recife e de indústrias de motores e veículos no estado de Pernambuco, visando suprir uma das grandes lacunas nacionais.

Em que pese a descrição das possibilidades e dos tipos de indústrias que poderiam ser instaladas ou potencializadas, em comum os autores também partilhavam da percepção de que a industrialização do Nordeste deveria cumprir com dois grandes objetivos: a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira e a formação de uma nova classe dirigente na região. O primeiro objetivo visava diminuir o grau de dependência da região em relação às importações do exterior e as desvantagens comerciais nas relações com o Centro-Sul do país. A criação de um mercado industrial nordestino também seria uma grande fonte de absorção da mão de obra retirante e de redução do desemprego disfarçado nas zonas urbanas, ou seja, uma forma de resolução dos problemas econômicos e sociais do Nordeste dentro da própria região. No que se refere ao segundo objetivo, este se relacionava diretamente com aquilo que os estudiosos consideravam como um dos principais entraves ao desenvolvimento do Nordeste: a própria elite nordestina. Furtado (2009, p. 126) chamou atenção para o fato de que a classe dirigente nordestina era “orientada quase exclusivamente por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheios à ideologia do desenvolvimento”. Apesar de não se referir diretamente ao atraso das elites nordestinas, Le Bret (1955, p. 47) se referia à necessidade de ter “homens de empresa” dispostos a assumir “o risco necessário”. Tais homens eram fundamentais para a modernização e deveriam ser encontrados e ajudados pelos organismos públicos. A ideia de uma nova classe dirigente para o Nordeste, além de demonstrar a influência das ideias schumpeterianas sobre os autores, fazia parte de uma proposição mais ampla: a necessidade uma nova institucionalidade para construção de um outro paradigma de desenvolvimento para o Nordeste.

A ideia da necessidade de uma nova institucionalidade para construção de um outro paradigma de desenvolvimento para o Nordeste, que acompanhava as proposições de Le Bret e Furtado, os aproximava da concepção de institucionalidade no sentido que lhe é atribuído pela perspectiva vebleniana, conforme assinalada no capítulo dois e que pode ser sintetizada como hábitos de pensamento socialmente compartilhados, resultantes de uma situação presente que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens percebem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista. Nesse sentido, a construção de uma nova institucionalidade passava por uma mudança na forma da abordagem política e cultural dos problemas do Nordeste. A atenção dos governantes e das classes dirigentes nordestinas não deveriam se voltar exclusivamente em função do fenômeno da seca. Tal abordagem fazia com que os recursos disponibilizados se tornassem improdutivos, se perdendo em ações meramente assistenciais e clientelistas, ou seja, não promovessem as

transformações que levariam a uma solução mais efetiva dos problemas da região. Deste modo, os estudiosos consideravam fundamental um projeto de desenvolvimento para o Nordeste que fosse para além da questão da seca. Não que o combate aos efeitos da seca fosse algo menor ou a ser deixado de lado por conta de sua condição de fatalidade geoclimática. O combate aos efeitos da seca deveria ser tratado dentro de um plano mais amplo, como parte da superação da própria condição de subdesenvolvimento que tanto afetava a região. Assim, o combate à seca deveria se inserir no conjunto de uma série de ações que ligavam a reorganização das unidades de produção agrícola, a organização da migração e a industrialização. Três medidas que, inseridas em uma perspectiva de planejamento e de intervenção estatal, dariam forma a um projeto desenvolvimentista para o Nordeste. Um projeto que, coerente com as concepções de desenvolvimento dos autores, não se resumia ao crescimento econômico, indo além dele, se colocando como uma mudança na totalidade das estruturas econômicas, políticas, sociais, culturais e mentais da sociedade nordestina. Uma alteração nas estruturas de poder que impediam as ações que buscavam a superação do atraso da região. Nesse sentido, a produção de nova institucionalidade passava por uma nova cultura de atuação por parte dos órgãos governamentais.

Lebret propunha, para a constituição de uma nova cultura de atuação governamental no Nordeste, a necessidade da ação participativa dos próprios atores sociais da região, onde as definições, ao invés de terem caráter tecnocrático e impositivo, fossem feitas de baixo para cima. Uma ação coordenada entre diferentes órgãos de governo, voltados para o estudo e o planejamento, que, agrupados em uma instância maior, definissem as diretrizes e as estratégias de desenvolvimento para a região. Ideia que também estava presente no estudo feito por Furtado no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O economista cepalino, naquele contexto inicial de revisão da política do governo para o Nordeste, já alertava para a constituição de equipes de diferentes órgãos governamentais que deveriam ser integradas ao GTDN em torno da unidade de objetivos. Esta seria “uma tentativa de coordenação administrativa baseada na unidade de propósitos” (Furtado, 2009, p. 164). O amadurecimento desta ideia preliminar iria dar origem a criação da Sudene, cujos planos diretores constituíram a síntese do projeto desenvolvimentista para o Nordeste.

Quadro 1 - Síntese dos pensamentos desenvolvimentistas de Lebrez e Furtado

Autores	LEBRET	FURTADO
Corrente de Pensamento	Vertente Fundacional Social-Cristã Movimento Economia e Humanismo	Estruturalismo-cepalino Desenvolvimentismo Nacionalista do Setor Público
Pontos de Partida	Crítica ao instrumental teórico-metodológico neoclássico Distanciamento em relação ao reducionismo e ao individualismo metodológico Aproximação com o holismo metodológico	
Metodologia	Humanismo Econômico Sentido Ético-religioso	Método Histórico-estruturalista Sentido Político
Visão de desenvolvimento	Desenvolvimento como processo mais amplo do que o crescimento econômico	
	Desenvolvimento Integral e Harmônico	Desenvolvimento nacional
Visão do subdesenvolvimento	Subdesenvolvimento como processo específico e não como uma etapa do desenvolvimento	
Comércio internacional	Crítica à Teoria das Vantagens Comparativas Deterioração dos termos de troca Imperialismo	Crítica à Teoria das Vantagens Comparativas Deterioração dos termos de troca Relação centro-periferia
Superação do Subdesenvolvimento	Industrialização Planejamento Intervenção estatal	
Projeto de desenvolvimento para o Nordeste	Especificidade da região como subdesenvolvimento dentro do subdesenvolvimento Superação da desigualdade entre o Nordeste e a região Centro-Sul Combate à seca como problema que vai além da questão hidráulica Industrialização Criação de um centro autônomo manufatureiro Formação de uma nova classe dirigente nordestina Planejamento como principal ação estatal Necessidade de uma nova institucionalidade	
	Reorganização das unidades da produção agrícola Reforma Agrária	Reorganização das unidades da produção agrícola Transformação da economia de subsistência em economia monetária
	Organização da migração em território mais amplo abrangendo o conjunto do país, sobretudo, Mato Grosso e Goiás	Organização da migração com a colonização da periferia úmida maranhense
	Ação coordenada entre diferentes órgãos governamentais Centros de estudos e planejamentos estatuais	Ação coordenada entre diferentes órgãos governamentais Órgão nacional coordenador da política de desenvolvimento para o Nordeste (GTDN, Codeno, Sudene)

Fonte: Elaboração da autora.

4 CONCLUSÃO

O propósito de uma tese é propiciar novas compreensões sobre um determinado tema, trazendo novas contribuições a respeito dos elementos estudados, de modo a suscitar o aprimoramento da temática a partir de novas indagações e, conseqüentemente, produzir novas interpretações e novas pesquisas. Com este intuito, a presente pesquisa buscou elucidar sobre a capacidade do desenvolvimentismo, conceito utilizado às ações e políticas orientadas para a superação do subdesenvolvimento econômico e social, em dialogar com formulações teóricas que extrapolam qualquer idealização mais rígida sobre o próprio conceito. Partindo da ideia de que o desenvolvimentismo é um atributo teórico e prático capaz de dialogar com as diferentes orientações, nas quais visam a superação da condição de subdesenvolvimento de países e regiões, apresentamos as elaborações e proposições desenvolvimentistas de Louis Joseph-Lebret, economista dominicano, e de Celso Furtado, economista brasileiro e expoente do desenvolvimentismo latino-americano, para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

Inicialmente situamos os elementos teóricos dos autores no bojo de um contexto de efervescência e provocações de ideias heterodoxas que colocava em xeque as teorias dominantes de viés teórico-metodológico neoclássico que se mostravam incapazes de dar respostas satisfatórias e condizentes com os fenômenos econômicos e globais nos quais abatiam o mundo no período entreguerras, principalmente, após a crise de 1929. Diante de tais eventos o instrumental neoclássico, baseado na certeza da racionalidade dos agentes e na crença da infalibilidade das leis do mercado e na sua autorregulação, produziu uma forte instabilidade econômica, com conseqüências políticas nefastas como o advento do nazifascismo. Tal fato abriu espaço para um conjunto de teorias como o keynesianismo e schumpeterianismo. Foi no âmago desta abertura que se desenvolveu uma ampla reflexão sobre as possíveis alternativas para o desenvolvimento econômico, principalmente, nas regiões e países que não haviam alcançado o desenvolvimento econômico. Destas reflexões derivam ideias e interpretações sobre as motivações que levaram alguns países a se desenvolverem mais em relação a outros. Ao mesmo tempo, as novas interpretações sugerem novos mecanismos de atuação dos agentes econômicos, em especial o Estado, de modo a interferir na dinâmica econômica, proporcionando suporte em prol do desenvolvimento - assim nasciam as *Teorias do Desenvolvimento*. Sob a influência destas teorias se constituíram a Vertente Fundacional Social-Cristã, que acabou ganhando sua principal formulação no Movimento *Économie et Humanisme*, e a Comissão Econômica para a América Latina, a Cepal, que se tornou a

referência fundamental para a difusão das ideias desenvolvimentistas na região latino-americana.

A Vertente Fundacional Social-Cristã se originou a partir da abertura proporcionada pela elaboração da Doutrina Social da Igreja, no final do Século XIX, com a publicação pelo Papa Leão XIII da Encíclica *Rerum Novarum*. A proposta de construção de uma sociedade socialmente mais equilibrada através de uma economia humanista mobilizou as reflexões de intelectuais católicos como Jacques Maritain, Teilhard de Chardin, Emmanuel Mounier e François Perroux. Estes dois últimos, juntamente com Louis-Joseph Lebret, participaram da fundação do Movimento *Economie et Humanisme*, uma instituição de pesquisa, análise e de formação de pesquisadores que alcançou protagonismo na França no pós-guerra ao ser contratada pelo governo no final de 1944 para estruturar o planejamento de reconstrução urbana e de desenvolvimento industrial de cidades francesas. O trabalho realizado junto ao *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme* (MRU) foi a primeira grande pesquisa conduzida por Lebret, onde coordenou equipes de planejadores, economistas, geógrafos, sociólogos e urbanistas responsáveis pela elaboração dos planos de intervenção. A partir deste momento as ideias elaboradas por Lebret ganharam notoriedade na França e se expandiram para outras partes do mundo. Seus estudos pautados no método de pesquisa, trabalho e ação prescritos pelo *Économie et Humanisme*, englobam temas variados, como os pressupostos familiares, infância precária, habitação, migrações, equilíbrios demográficos, ordenamento territorial, atividades e estrutura econômica. A partir destes trabalhos, Lebret produziu um método peculiar de abordagem, visando a construção de planos de desenvolvimento nacionais, locais e regionais. Tomando por base uma metodologia de planejamento guiada pela perspectiva de uma elaboração indutiva com vistas a ação, o economista dominicano propunha que somente por meio do planejamento coordenado e organizado, estruturado em etapas que curto, médio e longo prazo, seria capaz de traçar o caminho para o desenvolvimento. Desta forma, o planejamento era entendido como um instrumento fundamental para a superação do subdesenvolvimento. Esta ideia ia ao encontro do que a Cepal vinha elaborando na América Latina.

A Comissão Econômica para a América Latina, Cepal, foi fundada em 1948, como um órgão da Organização das Nações Unidas. Suas elaborações produziram uma forma peculiar de interpretar o subdesenvolvimento a partir de um conjunto de conceitos como a deterioração dos termos de troca, relação centro-periferia, substituição de importações, desenvolvimento para dentro, calcados no método de abordagem estruturalista. Celso Furtado passou a fazer parte dos

quadros da Cepal em 1949, após seu retorno do doutorado que cursou na França. Furtado foi o responsável por inserir uma abordagem histórico-sociológica ao estruturalismo-cepalino. Seus estudos buscavam captar, a partir da perspectiva histórica, a constituição das estruturas internas e externas que balizaram o processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Conceitos como centro e periferia passaram a ganhar uma legitimação histórica e se inseriram no processo da longa duração que marcou a formação econômica dos países latino-americanos. Ao trazer a história para as formulações cepalinas, Furtado produziu uma importante contribuição: o método histórico-estrutural. A partir deste método, elaborou suas principais obras, escritas no contexto de maturação e auge do pensamento desenvolvimentista brasileiro:

- a) *A Economia Brasileira (contribuição à análise do seu desenvolvimento)* (1954);
- b) *Formação Econômica do Brasil* (1959);
- c) *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961).

Foram estas obras que lançaram as bases para a construção de uma nova *Teoria do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. A partir desta teoria Furtado explica que o fenômeno do subdesenvolvimento se manifesta como uma forma específica do desenvolvimento assumido nos países periféricos. O comportamento das distintas dotações de fatores, as características institucionais de cada economia e os diversos graus de desenvolvimento alcançado fazem com que cada economia nacional apresenta uma forma particular de desenvolvimento. A partir desta perspectiva, o conceito de desenvolvimento não somente abrange a ideia de crescimento como também o supera. O que significa que, para que haja desenvolvimento, não bastam apenas modificações nas funções de produção, é preciso que as múltiplas necessidades do conjunto econômico nacional sejam satisfeitas, estando ainda sujeito à contínua ação da multiplicidade dos fatores sociais, econômicos e institucionais, dando respostas à autotransformação desta coletividade. Assim, o desenvolvimento ocorre quando se modifica a estrutura econômica e social. Nesse sentido, um país subdesenvolvido poderá vivenciar uma situação de crescimento econômico sem que isso altere a sua condição de subdesenvolvimento, uma vez que a superação desta condição não está diretamente condicionada aos fenômenos meramente quantitativos e não se limita ao simples aumento de índices de produção e consumo. Esta foi a grande contribuição furtadiana ao pensamento desenvolvimentista.

Conforme já referimos, no mesmo período em que Le Bret e Furtado amadureciam suas concepções, estava em curso o processo de maturação do pensamento desenvolvimentista. O desenvolvimentismo se caracteriza fundamentalmente por propor, em sua síntese, a industrialização, o planejamento e a intervenção estatal como formas de superação do

subdesenvolvimento. Tais características estavam presentes, tanto nas elaborações de Lebret, quanto nas de Furtado. Os autores se aproximavam, sobretudo, a partir de proposições como:

- a) a crítica ao instrumental teórico-metodológico neoclássico;
- b) o distanciamento em relação ao reducionismo e ao individualismo metodológico e a aproximação com o holismo metodológico;
- c) a concepção do desenvolvimento como processo mais amplo e mais complexo do que o crescimento econômico;
- d) o subdesenvolvimento como processo específico e não como uma etapa do desenvolvimento;
- e) a crítica à teoria das vantagens comparativas e a análise do comércio internacional a partir do conceito de deterioração dos termos de troca; e
- f) a industrialização, o planejamento e a intervenção estatal como formas de superação do subdesenvolvimento.

Em que pese estas aproximações, os estudiosos se diferenciavam em relação ao método que utilizavam em suas interpretações, bem como, a ideia de desenvolvimento daí derivada. Lebret, condicionado pela sua formação nas estruturas da Igreja Católica, partia de um sentido ético-religioso para interpretar o subdesenvolvimento, enquanto Furtado, assim como os demais autores cepalinos, partir de fatos e de sólidas categorias teóricas, buscando dar sentido político à superação do subdesenvolvimento. Estes distintos pontos de partida os levaram a conceitos específicos de desenvolvimento, mesmo os autores tendo a mesma compreensão de que o desenvolvimento significa um processo mais amplo do que o crescimento econômico. O economista dominicano propunha uma concepção de *Desenvolvimento Integral e Harmônico* que entende o desenvolvimento com um problema de civilização, ou seja, como algo que somente é possível em um estado onde a sociedade assegura a todos as máximas facilidades para “valer mais”. Deste modo, o desenvolvimento tão somente seria possível com o aumento do nível de vida e do valor humano das camadas mais numerosas e necessitadas da população. Em um sentido ético, o desenvolvimento autêntico universal, integral e harmônico, é o avanço até uma civilização universal que garante o acesso progressivo de todos ao considerável necessário. Assim, a ideia de desenvolvimento de Lebret estava marcada profundamente pela necessidade de transformação dos regimes econômicos e das concepções políticas particularistas. Deriva deste entendimento a sua aproximação com as teorias do imperialismo.

Furtado, por sua vez, procurou se distanciar da ideia de imperialismo, utilizando como um dos eixos de sua análise a relação centro e periferia. Desta forma, diferentemente da

concepção mais universalista, que marca a ideia de desenvolvimento integral e harmônico de Lebert, o economista cepalino se ateu ao estudo das economias nacionais para elaborar a sua ideia sobre o desenvolvimento. Para compreender o processo de desenvolvimento e subdesenvolvimento de uma economia, Furtado aboliu a perspectiva de análise generalizada e inseriu a dimensão histórica de formação das economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, pois, na concepção do estudioso não era possível existir economias subdesenvolvidas por si, mas tão somente quando comparadas a outras economias contemporâneas. Então, a partir da diferenciação do mecanismo de crescimento na economia industrial - crescimento endógeno e o imperativo do progresso tecnológico - e na economia comercial – crescimento dado por expansão horizontal a partir da demanda externa de matérias-primas e da assimilação de técnicas já existentes -, é que Furtado explicou a interação entre as expansivas economias capitalistas do núcleo industrial e as economias comerciais formadas nas regiões coloniais. O efeito do contato da expansão capitalista sobre as “estruturas arcaicas” variou entre as regiões ocupadas, dependendo do contexto, das circunstâncias locais, como também do tipo e intensidade da penetração capitalista. A peculiaridade que ocorre neste processo, e que serviu de suporte para as interpretações do desenvolvimento e subdesenvolvimento periférico de Furtado, é que nas regiões coloniais nas quais existem sistemas econômicos já estabelecidos e de tipos variados, porém marcados por condições não capitalistas, se produz uma “estrutura híbrida”, ou seja, uma das partes tende a comportar-se como um sistema capitalista enquanto a outra permanece dentro da estrutura preexistente. Tal relação expressa o fenômeno do subdesenvolvimento e a peculiaridade do “caráter dualista” da economia. Uma característica que tende a se perpetuar, pois, a parte capitalista destas economias não é capaz de progredir tecnologicamente e passa a incorporar de forma precoce as tecnologias utilizadas nas economias centrais, situação que o torna incapaz de absorver a capacidade de mão de obra disponível e, com isso, deixa de aplicar no setor produtivo nacional os ganhos de produtividade do trabalho, ao passo que estes são transferidos para as economias industriais, reforçando, assim, a perpetuação da heterogeneidade industrial. A parte capitalista formada pelas classes de mais altas rendas das economias periféricas não importa somente tecnologia, mas também os padrões de hábitos e de consumo dos centros industriais. Deste modo, o desenvolvimento das economias periféricas, sob a perspectiva de Furtado, se restringe a diversificação e ampliação do consumo para um pequeno grupo da população de altas rendas. Um “processo organicamente interligado” que somente seria restringido a partir da ação direta e planejada do Estado, fazendo com que os avanços da matriz produtiva se transformem em desenvolvimento econômico, para tanto era

imprescindível que o setor industrial desempenhasse o papel propulsor do desenvolvimento, a partir da diversificação produtiva.

Estas diferenças metodológicas e conceituais não foram capazes de distanciar o economista dominicano do economista cevalino em relação aos três pilares fundamentais que apontavam como forma de superação do subdesenvolvimento, quais sejam, a industrialização, a intervenção do Estado e o planejamento. Foi a partir destes três pilares, industrialização, intervenção estatal e planejamento, que Le Bret e Furtado elaboraram suas propostas para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Tanto o *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, publicado por Le Bret em 1955, quanto o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, publicado por Furtado em 1958, quando ocupava o cargo de coordenador do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, se inserem em um contexto onde o paradigma hidráulico, até então dominante como forma de atuação governamental na região, passava a ser questionado por um novo paradigma em construção. A problemática do atraso do Nordeste começava a ser interpretada como sendo uma questão de desenvolvimento econômico e não apenas como ações de combate à seca pautadas em um fatalismo climático.

Neste contexto, os estudos de Le Bret e Furtado sobre o Nordeste brasileiro fizeram parte de um processo de elaboração de um programa desenvolvimentista para a região nordestina. Seus estudos partiram da necessidade de romper com as estruturas arcaicas que mantinham a condição de atraso, miséria e pobreza que predominavam na região. Uma nova abordagem governamental que exigia, para além de uma outra concepção diferente do paradigma hidráulico, novos órgãos governamentais imbuídos fundamentalmente do planejamento das ações que levariam à superação do subdesenvolvimento. Ambos os autores propunham uma ação coordenada entre diferentes órgãos governamentais que atuavam na região, porém a ideia de como se daria esta coordenação os diferenciava. Le Bret indicava a criação de centros de estudos e planejamentos estaduais que se unificaram numa espécie de confederação de órgãos de planejamento. Furtado, por sua vez, defendia a criação de um órgão nacional de planejamento e atuação no Nordeste brasileiro, que tivesse autonomia suficiente de modo a não se tornar mais um mecanismo ligado ao clientelismo e ao patrimonialismo que predominavam como práticas de reforço do poder das elites nordestinas. Do amadurecimento destas ideias surgiu a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, a Sudene, tendo como objetivos principais: coordenar as atividades das numerosas repartições administrativas que

atuavam no Nordeste, impulsionar a ação administrativa e executar projetos específicos preliminarmente definidos em seus planos diretores.

A Sudene, a partir de um processo de intensa negociação com o Congresso Nacional, marcada por avanços e recuos, produziu dois importantes programas para o desenvolvimento da região: o I Plano Diretor e o II Plano Diretor da Sudene. O I Plano Diretor tinha como duplo objetivo a modernização da infraestrutura e a reorganização da economia nordestina, ou seja, buscava atacar os gargalos para o processo de industrialização da região. Já o II Plano Diretor foi um tanto quanto mais conservador e teve como foco principal as ações relacionadas ao pré-investimento, ao financiamento e aos incentivos fiscais. A explicação para tal recuo foi justamente o contexto de sua elaboração e tramitação no Congresso Nacional, marcado pela forte instabilidade política que caracterizou o governo João Goulart. Em meio ao aguçamento da luta de classes, as elites nordestinas procuraram barrar qualquer tentativa de mudanças nas estruturas sociais da região que atingisse seus privilégios e seu poder.

A disputa em torno da natureza da política de desenvolvimento a ser adotada no Nordeste fazia parte de uma disputa mais ampla, pelos próprios rumos do Brasil. Esta disputa culminou com o Golpe de Estado e a instauração da Ditadura Civil-Militar, em 1964. Como consequência, o projeto reformista da Sudene foi totalmente abandonado, as elites nordestinas tiveram seus poderes reforçados e Celso Furtado, mais uma vez, tomou o rumo do exterior, desta vez na condição de exilado. Dois anos depois, em 1966, Lebert veio a falecer, não sem antes deixar pronta as bases do documento que consolidou o desenvolvimentismo católico, a Encíclica *Populorum Progressio*, publicada pelo Papa Paulo VI. Seis décadas depois as ideias de Lebert e Furtado seguem sendo debatidas, tanto no âmbito da Igreja, a partir do movimento Economia de Francisco e Clara, quanto no meio acadêmico, como demonstra a presente tese.

REFERÊNCIAS

- AGARWALA, Amar Narain; SINGH, Sampat Pal. Introdução. *In*: AGARWALA, Amar Narain; SINGH, Sampat Pal (org.). **A economia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2010. p. 7-44.
- ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **A invenção do Nordeste e outras artes**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- ANDRADE, Manuel Correia de. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 169-194, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100009>. Acesso em: 18 dez. 2023.
- ANGELO, Michelly Ramos de. **Louis-Joseph Lebret e a SAGMACS: a formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2013.
- BALTAR, Antônio Bezerra. Introdução. *In*: LEBRET, Louis-Joseph. **Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste**. Recife: Condepe, 1955. p. i-xii.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Planejamento de combate às secas**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1953.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico: exercício 1953**. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, 1954.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. **O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia**. São Paulo: Alameda, 2021.
- BARROS, Raimundo Caramuru. Gênese e consolidação da CNBB no contexto de uma Igreja em plena revolução. *In*: INSTITUTO NACIONAL DE PASTORAL (org.). **Presença pública da Igreja no Brasil: Jubileu de Ouro da CNBB**. São Paulo: Paulinas, 2003. p. 13-69.
- BASTOS, Carlos Pinkusfeld; COSTA, Pedro de Vasconcelos. O período JK e o Plano de Metas. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 183-220.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Prefácio. *In*: BRAGA, José Carlos de Souza. **Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas: Unicamp, 2000. p. 11-28.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. *In*: GOMES, Angela de Castro (org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991. p. 9-22.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano. *In*: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (coord.). **Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste”**: livro comemorativo. Recife: SUDENE, 2000. p. 33-58.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000a. p. 13-68.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro; IPEA, 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Prebisch e Furtado. *In*: GURRIERI, Adolfo (org.). **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. p. 7-14.

BLANKENBURG, Stephanie; PALMA, José Gabriel; TREGENNA, Fiona. Structuralism. *In*: DURLAUF, Steven N.; BLUME, Laurence E. (ed.). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. 3rd ed. London: Palgrave Macmillan, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-349-58802-2_1639. Acesso em: 3 jun. 2023.

BORJA, Bruno. **A formação da Teoria do Subdesenvolvimento de Celso Furtado**. 2013. 202 f. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/teses/2013/Bruno%20Nogueira%20Ferreira%20Borja.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

BORJA, Bruno. Raúl Prebisch e seus manifestos: momentos de formação da CEPAL. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272517>. Acesso em: 18 out. 2022.

BOSI, Alfredo. Economia e Humanismo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 249-266, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000200017>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BOSI, Alfredo. **Ideologia e contraideologia**: temas e variações. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BOSSIO, Horácio Garcia. **¿Qué nos hace más nación?** Lanús: Ed. UNLa Cooperativa, 2014.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **Quando a independência faz a União**: Brasil, Argentina e a questão cubana (1959-1964). Porto Alegre: Letra & Vida, 2013.

BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. **Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek**: estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Serviço de documentação da Presidência da República, 1958.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. 1935. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959**. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1959a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45445-20-fevereiro-1959-384545-retificacao-49537-pe.html>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. **PL nº 882/1959**. Regula o uso da terra e da água nas áreas de irrigação do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1959b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/183908>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As revoluções utópicas dos anos 1960**: a revolução estudantil e a revolução política na Igreja. São Paulo: Editora 34, 2006.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

BUCKLEY, Eve E. **Tecnocratas e a política da seca e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Campinas: Editora da Unicamp, 2021.

CALLADO, Antônio. **Os industriais da seca e os “galileus” de Pernambuco**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

CAMACHO, Ildelfonso. **Doutrina Social da Igreja**: abordagem histórica. São Paulo: Loyola, 1995.

CÂMARA, Helder, Bispo. A CNBB nasceu assim. *In*: INSTITUTO NACIONAL DE PASTORAL (org.). **Presença pública da Igreja no Brasil**: Jubileu de Ouro da CNBB. São Paulo: Paulinas, 2003. p. 9-11.

CAMARGO, Aspásia. Ligas Camponesas. *In*: ABREU, Alzira Alves de; BELOCH, Israel; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer (org.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930**. 2. ed. Volume III. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 3122-3124.

CAMPOS, Marcelo Mallet Siqueira. **O processo de desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva institucionalista**: elementos de uma abordagem heterodoxa. 2016. 333 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/147358>. Acesso em: 21 ago. 2022.

CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. Jundiaí: Paco, 2018.

CASTRO, Josué. **Documentário do Nordeste**. São Paulo: Brasiliense, 1957.

CASTRO, Nivalde José de. **O economista: a história da profissão no Brasil**. Rio de Janeiro: Cofecon, 2001.

CEPAL. Estudo econômico da América Latina, 1949. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**: volume 1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 137-178.

CEPAL. **Projeto Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI**. Santiago-Chile, 2014. Disponível em: <http://prebisch.cepal.org/pt-pt/prebisch-cepal-e-o-metodo-historico-estrutural>. Acesso em: 20 set. 2023.

CEPÊDA, Vera Alves; PINTO, Gustavo Louis Henrique. A teoria do subdesenvolvimento e o projeto desenvolvimentista de Celso Furtado: reflexão sobre os limites do liberalismo. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 78, p. 135-155, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v1i78p135-155>. Acesso em: 8 nov. 2022.

CESTARO, Lucas Ricardo. **A atuação de Lebrecht e da SAGMACS no Brasil (1947-1964): ideias, planos e contribuições**. 2015. 376 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.102.2016.tde-01022016-175604>. Acesso em: 9 set. 2021.

CESTARO, Lucas Ricardo; ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. O acervo da SAGMACS no Brasil e o Fundo Lebrecht na França. **Paranoá**, Brasília, v. 15, n. 32, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n32.2022.13>. Acesso em: 10 set. 2023.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento: o processo de criação da SUDENE**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS. **Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008. (Memórias do Desenvolvimento, ano 2, n. 2).

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, 2002. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19733/11417>. Acesso em: 30 mar. 2020.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. Uma avaliação da agenda de pesquisa da Escola Institucionalista Original. *In*: SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; PESSALI, Huáscar Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón García (org.) **Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp, 2017. p. 297-336.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza; CESTARO, Lucas Ricardo. Das utopias comunitárias à modernização do Estado: o planejamento regional em São Paulo e no Paraná,

Brasil, a partir da atuação da SAGMACS (1950-1960). *In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA*, 14., 2016, Barcelona. **Anais [...]**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016.

CUGINI, Paolo. Política e economia no personalismo de Emmanuel Mounier. **Interações**, Belo Horizonte, v. 15, n 2, p. 369-385, 2020.

CUNHA, André Moreira. Os limites do desenvolvimento: revisitando a agenda cepalina. *In: POLETTO, Dorivaldo Walmor (org.). 50 anos do manifesto da CEPAL*. Porto Alegre: EdUPucrs, 2000. p. 129-132.

D'AGUIAR FURTADO, Rosa Freire. A batalha da Sudene. *In: FURTADO, Celso. O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. p. 7-19.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (Brasil). **O Plano SALTE**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.

DÉVES VALDÉS, Eduardo. **Del Ariel de Rodó a la CEPAL: (1900-1950)**. Buenos Aires: Bilbos, Centro de Investigaciones Diego Barros Aran, 2000. (El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidade, tomo 1)

DOSSE, François. **História do estruturalismo: o campo do signo, 1945-1966**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

DOUSTDAR, Neda Mohtadi. **O paranismo atualizado: a democracia cristã e o planejamento no primeiro governo Nei Braga**. 2010. 329 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/29936>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DUARTE, Renato. A propósito da originalidade científica: o GTDN e o estudo de Hans Singer sobre o Nordeste. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 10, n. 1, p. 41-54, 1994. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1144/864>. Acesso em: 20 set. 2023.

DUSSEL, Enrique. Hipóteses para uma História da Teologia na América Latina. *In: GUTIERREZ, Gustavo; BEOZZO, J. Oscar; MADURO, Otto; HOORNAERT, Eduardo; ALVES, Rubem; GOTAY, Samuel Silva; DUSSERL, Enrique; AZZI, Riolando. História da Teologia na América Latina*. São Paulo: Edições Paulinas, 1981. p. 165-196.

ENCONTRO DOS BISPOS DO NORDESTE, 1., 1956, Natal. Anais [...]. *In: ROCHA, Dom Jaime Vieira (org.). Sob os signos da esperança e da responsabilidade social: anais do I e II Encontros dos Bispos do Nordeste (Campina Grande, 1956 / Natal, 1959)*. Campina Grande (PB): EDUEPB, 2016.

ENCONTRO DOS BISPOS DO NORDESTE, 1., 1956, Natal. Declaração dos Bispos do Nordeste. *In: In: ROCHA, Dom Jaime Vieira (org.). Sob os signos da esperança e da*

responsabilidade social: anais do I e II Encontros dos Bispos do Nordeste (Campina Grande, 1956 / Natal, 1959). Campina Grande: EDUEPB, 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERLINI, Vera Lúcia Amaral. **A civilização do açúcar** (séculos XVI a XVIII). 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A política e seu lugar no estruturalismo: Celso Furtado e o impacto da Grande Depressão no Brasil. **EconomiA**, Brasília, v. 10, n. 4, p. 867-885, 2009.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens e as vertentes formadoras do Pensamento Cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402000000300004>. Acesso em: 10 maio 2020.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, 2000.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *In*: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala:** formação da família brasileira sob o Regime da economia patriarcal. 17. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1975.

FURTADO, Celso. **A economia brasileira:** contribuição à análise de seu desenvolvimento. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **Diários intermitentes: 1937-2002**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

FURTADO, Celso. **Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII:** elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais. São Paulo: Hucitec, 2001.

FURTADO, Celso. Entre o inconformismo e reformismo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 6-28, 1989.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

FURTADO, Celso. Modernización versus desarrollo: una entrevista a Celso Furtado. **Investigación Económica**, México, v. 44, n. 171, p. 39-84, 1985. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Investigacioneconomica/1985/vol44/no171/4.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene**: 1958-1964. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

FURTADO, Celso. **Perspectiva da economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DASP, 1960.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1971.

FURTADO, Celso. Trajetória: as aventuras de um economista brasileiro. *In*: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 20-34.

FURTADO, Celso. **Transformação e crise na economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

FUSER, Claudia. **A economia dos Bispos**: o pensamento econômico da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (1952/82). São Paulo: Editora Bional, 1987.

GARDIN, Cleonice. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí no planejamento regional brasileiro (1951-1972)**. Dourados: Editora da UFGD, 2009.

GARREAU, Lydie. **Louis-Joseph Lebret (1887-1966)**: un homme traqué. Itinéraire d'un combat pour la renovation d'une Eglise ouvert au monde. Bruxelles: Golias, 1997.

GASPER, Des; KELEHER, Lori. Investigating L.-J. Lebret as pioneer of human development thinking and global development ethics. **Journal of Global Ethics**, London, v. 17, n. 2, 115–126, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17449626.2021.1973539>. Acesso em: 12 maio 2023.

GODOY, José Henrique Artigas. A práxis de Lebret: a economia humana, o desenvolvimentismo católico e o problema regional do Nordeste. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014. **Anais [...]**. Brasília: ABCP, 2014.

GODOY, José Henrique Artigas. A práxis de Lebret: economia humana, desenvolvimentismo católico e a industrialização do Nordeste. **Religião e Sociedade**, v. 36, n. 2. Rio de Janeiro - 2016.

GODOY, José Henrique Artigas. Dom Helder Câmara e Louis-Joseph Lebre: desenvolvimentismo e práxis progressista católica nas décadas de 1950 e 1960. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 1. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582020198>. Acesso em: 10 out. 2021.

GODOY, José Henrique Artigas. Dom Helder e Lebre: economia humana e desenvolvimentismo católico no Brasil. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 39., 2015, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu-MG: Anpocs, 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. (Os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo, v. 2).

HOUÉE, Paul. **Louis Joseph Lebre: un éveilleur d'humanité**. Paris: Les Editions de L'Atelier, 1997.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IGLESIAS, Enrique Valentin. Raúl Prebisch y David Pollock: la causa del desarrollo. *In: INTAL* (coord.). **Raúl Prebisch: el poder, los principios y la ética del desarrollo**. Buenos Aires: BID-INTAL, 2006. p. 5-9.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda e deflação**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

BRASIL. **Lei no 175, de 7 de janeiro de 1936**. Regula o disposto no art. 177 da Constituição. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/1175.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

GUILLÉN ROMO, Héctor. Francois Perroux: pionero olvidado de la economía del desarrollo (Fundamentos y Debate). **Mundo Siglo XXI**, México, v. 11, p. 11-22, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10469/7315>. Acesso em: 12 nov. 2022.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Fragilidades da economia de Pernambuco e do Nordeste, segundo Lebre. *In: ANDRADE, Francisco Jatobá de; ARAUJO, Tarcisio Patrício de (org.)*. **Diálogos com Lebre: 60 anos depois**. Recife: Cepe, 2016.

KLÜGER, Elisa. Celso Furtado: por uma ciência econômica inconoclasta e incoformista. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 78. São Paulo 2021.

LEBRET, Louis-Joseph. **Dinámica concreta del desarrollo**. Barcelona-ESP: Editorial Herder, 1966a.

LEBRET, Louis-Joseph. **Drama do século XX: miséria, subdesenvolvimento, inconsciência e esperança**. 3. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1966b.

LEBRET, Louis-Joseph. **Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste**. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1955.

LEBRET, Louis-Joseph. **Manifesto por uma civilização solidária**. 3. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1963.

LEBRET, Louis-Joseph. **Manual de Encuesta Social**. Madrid: Ediciones RIALP, 1961. Tomo 1, v. 1-2.

LEBRET, Louis-Joseph. **Manual de Encuesta Social**. Madrid: Ediciones RIALP, 1962. Tomo 2, v. 3-4.

LEBRET, Louis-Joseph. **Princípios para a ação**. São Paulo: Duas Cidades, 1984.

LEBRET, Louis-Joseph. **Suicídio ou sobrevivência do Ocidente?** São Paulo: Duas Cidades, 1964.

LEBRET, Louis-Joseph. Vers Une Intégration des Sciences Sociales. **Économie et Humanisme**, France, n. 86, 1954.

LEBRET, Louis-Joseph; CÉLESTIN, Georges. Economie et humanisme à l'économie humaine. **Revue Économique**, Paris, v. 1, n. 5, p. 568-582, 1950. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1950_num_1_5_406787. Acesso em: 15 maio 2023.

LEBRET, Louis-Joseph; VIAU, Paul. Louis-Joseph Lebet: o homem e a obra. In: LEBRET, Louis-Joseph; VIAU, Paul (org.). **Propriedade e socialização**. Porto: Figueirinhas, 1965. p. 19-23.

LEITE, Pedro Sisnando. **O verdadeiro desenvolvimento econômico**. Fortaleza: Pedro Sisnando, 2009.

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

LOVE, Joseph LeRoy. Las fuentes del estructuralismo latinoamericano. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, n. 141, p. 391-402, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3467398>. Acesso em: 15 jun. 2023.

LOVE, Joseph LeRoy. Raúl Prebisch and the Origins of the Doctrine of Unequal Exchange. **Latin American Research Review**, United Kingdom, v. 15, n. 3, p. 45-72, 1980. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0023879100033100>. Acesso em: 10 maio 2023.

LOVE, Joseph LeRoy. The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions. **Latin America Research Review**, London, v. 40, n. 3, p. 100-125, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3662824>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MACEDO, José Rivair; MAESTRI, Mario. **Belo Monte: uma história da Guerra de Canudos**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MADDISON, Angus. **The world economy: a millenial perspective**. Paris: OECD Development Center Studies, 2001.

MAINWARING, Scott. **Igreja Católica e política no Brasil (1916-1985)**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

MALLORQUIM, Carlos. **Celso Furtado: um retrato intelectual**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1984.

MANTEGA, Guido. Celso Furtado e o pensamento brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 480-488, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31571989-1469>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MANTEGA, Guido. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. *In*: SOUZA, Cidoval Morais de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino (org.). **Celso Furtado: a esperança militante**. Campina Grande: EDUEPB, 2020. p. 139-150.

MARITAIN, Jacques. **Humanismo integral: problemas temporais e espirituais de uma nova cristandade**. São Paulo: Cultor de Livros, 2018.

MARX, Karl. **A questão judaica**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel, 1843**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; MEIRELLES, Joana Souza de. Governo Dutra: crescimento industrial sob restrições externas e limitações econômicas e institucionais internas. *In*: ARAÚJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 95-143.

MEDEIROS, Fágner João Maia. O discípulo (Furtado) e o mestre (Prebish), a inversão dos papéis. **História Econômica & História de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 131-160, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.29182/hehe.v24i1.786>. Acesso em:

MILANOVIC, Branko. **World apart: measuring international and global inequality**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

MISSIO, Fabrício; JAYME JUNIOR, Frederico G.; OREIRO, José Luís. The structuralist tradition in economics: methodological and macroeconomics aspects. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 247-266, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n02a03>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MONTENEGRO, Antônio Torres. Ligas Camponesas e sindicatos em tempos de revolução. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003. (O Brasil Republicano, 3).

MOUNIER, Emmanuel. **O personalismo**. Santos: Martins Fontes, 1974.

NEVES, Francisco de Castro. Getúlio e a seca: políticas emergenciais na Era Vargas. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 21, n. 40, p. 107-131, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-01882001000100006>. Acesso em: 8 out. 2023.

OCAMPO, José Antonio; RADA, Codrina; TAYLOR, Lance. **Economic Structure, Policy, and Growth**. New York: Initiative for Policy Dialogue, 2009. (Working Paper Series). Disponível em: <https://ipdcolumbia.org/publication/economic-structure-policy-and-growth/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da revolução: elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Francisco. Depoimento na CPI sobre a Sudene (1978). *In*: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. p. 193-222.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Discursos 1959**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Meu caminho para Brasília**. Rio de Janeiro: Bloch, 1978. (50 anos em 5, v. 3)

OLIVEIRA, Lúcia Lippi de. Tempos de JK: a construção do futuro e a preservação do passado. *In*: MIRANDA, Wander Melo (org.). **Anos JK: margens da modernização**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 31-43.

OLIVEIRA, Roberson de; GENNARI, Adilson Marques. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. A Comissão Nacional de Bem-estar-Social: planejamento estatal e política social, 1951-1954. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 147-161, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702019000500008>. Acesso em: 12 nov. 2022.

PELLETIER, Denis. **Economie et humanisme: De l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde (1941-1966)**. Paris: Les Éditions Du Cerf, 1996.

PELLETIER, Denis. **Entre expertise économique et pastorale catholique: Louis-Joseph Lebret et la sociologie religieuse (1951-1958)**. Paris: Éditions EHESS, 2017. (Archives de Science Sociales des Religions, n. 179).

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.

PERROUX, François. **Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulberkian, 1981.

PERROUX, François. **L'économie du XX^{ème} siècle**. 2^a ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1965.

PERROUX, François. Présence du R. P. Lebre (1897-1966). **Revue Tiers Monde**, France, v. 7, n. 27, p. 457-460, 1966. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23587441>. Acesso em: 12 dez. 2021.

PINTO, Gustavo Louis Henrique. “Lei de Irrigação” (1959) da SUDENE: desapropriação e questão fundiária no Nordeste. **Revista de História**, São Paulo, n. 182, p. 1–31, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2023.203600>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PINTO, Gustavo Louis Henrique. **Celso Furtado, 100 anos**: uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (1959). São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2020. (Informações Fipe, n. 478).

PONTUAL, Virgínia. Conceito e prática de planejamento urbano: contrapontos ao estudo de Lebre para Pernambuco. *In*: ANDRADE, Francisco Jatobá de; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de (org.). **Diálogos com Lebre**: 60 anos depois. Recife: Cepe, 2016. p. 119-145.

PONTUAL, Virgínia. Lebre, intérprete da América do Sul: um enigma decifrado e um conceito construído. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 231-243, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO06>. Acesso em: 29 nov. 2021.

PONTUAL, Virgínia. **Louis-Joseph Lebre na América Latina**: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

PONTUAL, Virgínia. Práticas urbanísticas, deslocamentos e cruzamentos: Louis-Joseph Lebre e Antônio Bezerra Baltar no Brasil. **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, año 34, v. 2, n. 101, p. 195-214, 2015. Disponível em: <https://ojs.claeh.edu.uy/publicaciones/index.php/cclaeh/article/view/122/121>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil e outros estudos**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1971b.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1971a.

PRADO, Eleutério Fernando da Silva. Microeconomia reducionista e microeconomia sistêmica. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 303-322, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512006000200004>. Acesso em: 5 jan. 2023.

PREBISH, Raúl. Crescimento, Equilíbrio e Disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico. *In*: GURRIERI, Adolfo (org.). **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. p. 153-245.

PREBISH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas: Manifesto Latino-Americano. *In*: GURRIERI, Adolfo (org.). **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. p. 95-151.

PREBISH, Raúl. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. *In*: GURRIERI, Adolfo (org.). **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto 2011. p. 247-297.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRÍGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROLDAN, Dinalva Derenzo. **Um ideário urbano em desenvolvimento: a experiência de Louis-Joseph Lebreton em São Paulo de 1947 a 1958**. 2012. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.16.2012.tde-24072012-143330>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ROSA, Renato Torres Anacleto. **O diálogo de Dom Helder Câmara com o Marxismo em Recife: 1964-1979**. 2015. Dissertação (Mestrado em História Comparada) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ROSA, Renato Torres Anacleto. O pensamento de Louis-Joseph Lebreton e sua relevância para a Igreja Católica na segunda metade do século XX. **Revista Jesus Histórico**, Rio de Janeiro, ano 6, v. 11, p. 1-12, 2013.

ROSA, Renato Torres Anacleto. **O pensamento econômico de Louis-Joseph Lebreton: um estudo do conceito de “economia humana” (1941-1966)**. 2020. Tese (Doutorado em História Econômica) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2020.tde-23032021-164912>. Acesso em: 23 nov. 2021.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SALES, Benes Alencar. O pensamento evolucionista de Teilhard de Chardin. **Symposium de Filosofia**, Recife, v. 1, n. 1, p. 27-33, 1998. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/2925/2925.PDF>. Acesso em: 03 mar. 2023.

SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; CAMATTA, Rafael Barbieri. Para além do consumo conspícuo: a teoria do consumo de Thorstein Veblen em A Teoria da Classe Ociosa e em The Theory of Business Enterprise. *In*: SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; PESSALI, Huáscar Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia (org.) **Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp, 2017. p. 337-374.

SANTOS, Francisca Lia Girão; GUALDA, Neio Lúcio Peres; CAMPOS, Antônio Carlos de. Diretrizes de desenvolvimento para o Nordeste: as ideias de Furtado frente ao plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 44, n. 2, p. 421–436, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.61673/ren.2013.75>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SCHALLENMÜELLER, Christian Jecov. **Tradição e profecia: o pensamento político da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e seu contexto social e intelectual (1952-1964)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2011.tde-26092011-122113>. Acesso em: 25 fev. 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. **Revista Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 47, n. 3, 2011.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEERS, Dudley. A theory of inflation and growth in underdeveloped countries based on the experience of Latin America. **Oxford Economic Papers**, United Kingdom, v. 14, p. 173-95, 1962. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a040896>. Acesso em: 8 jun. 2023.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

SILVA, Janice Theodoro da. **Raízes da ideologia do planejamento: Nordeste (1889-1930)**. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1978.

SILVA, Roberto Pereira. **O jovem Celso Furtado: história, política e economia**. Bauru: Edusc, 2011.

SINGER, Hans. **Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, 1953.

SINGER, Hans. **International Development, Growth and Change**. New York: McGraw-Hill, 1964. (McGraw-Hill Series in International Development).

SMITH, Adam. **A Riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Arlindo José. **A frente do Recife e o governo do Arraes**: nacionalismo em crise 1955-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUSA, Aldemir do Vale; JATOBÁ, Jorge. Desenvolvimento industrial de Pernambuco: uma análise a partir das contribuições de Lebet. *In*: ANDRADE, Francisco Jatobá de; ARAUJO, Tarcisio Patrício de (org.). **Diálogos com Lebet**: 60 anos depois. Recife: Cepe, 2016. p. 147-165.

SOUZA, Robson Sávio Reis. O comunitarismo cristão e suas influências na política brasileira: uma revisão bibliográfica sobre o comunitarismo católico no Brasil. **Horizonte**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 41-68, 2008. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/horizonte/article/view/439>. Acesso em: 10 jul. 2022.

SOUZA, Rogério Luiz de. O pensamento de Jacques Maritain e de Emmanuel Mounier no campo católico brasileiro e a educação de Paulo Freire. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 39, n. 82, p. 177-198, 2019. <https://doi.org/10.1590/1806-93472019v39n82-09>. Acesso em: 15 jul. 2022.

STREET, James H. The Latin American “structuralists” and the institutionalists: convergence in development theory. **Journal of Economics Issues**, United Kingdom, v. 1, n. 1-2, p. 44–62, 1967. <https://doi.org/10.1080/00213624.1967.11502738>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SUDENE. **I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**: 1961-1963. Recife: SUDENE, 1966a.

SUDENE. **II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**: 1963-1966. Recife: SUDENE, 1966b.

SUNKEL, Osvaldo. Structuralism, dependency and institutionalism: na exploration of common ground and disparities. **Journal of Economic Issues**, United Kingdom, v. 23, n. 2, p. 519–533 1989. <https://www.jstor.org/stable/4226150>. Acesso em: 18 jun. 2023.

VALIAS NETO, Francisco Monticeli; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A missão Singer (1953) e o novo olhar para os desequilíbrios regionais no Brasil. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA-ANPEC/NE, 25., 2020, Fortaleza: ANPEC/NE, 2020.

VEBLEN, Thorstein. **O impacto econômico da classe ociosa**. São Paulo: Faro, 2021.

VEBLEN, Thorstein. Por que a Economia não é uma ciência evolucionária? *In*: SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; PESSALI, Huáscar Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia (org.) **Economia institucional**: fundamentos teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp, 2017. p. 31- 52.

VIEIRA, Rosa Maria. Entrevista com Celso Furtado. **Revista História Oral**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 21-40, 2004. <https://doi.org/10.51880/ho.v7i0.74>. Acesso em: 25 set. 2022.

VIGEVANI, Tullo. **Terceiro mundo**: conceito e história. São Paulo: Ática, 1990.

WEBER, Max. Rejeições religiosas do mundo e suas direções. *In*: GERTH, Hans; MILLS, Wright (org.). **Max Weber**. ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.