

Flaviana Candido Oliveira<sup>1</sup>  
 Fernando Augusto Mansor de Mattos<sup>2</sup>  
 Danielle Carusi Machado<sup>3</sup>

## A frustração dos sonhos de Celso Furtado: uma interpretação crítica do processo de desenvolvimento econômico do Nordeste brasileiro

### RESUMO

Celso Furtado honrou como nenhum outro intelectual o pensamento econômico brasileiro e inspirou gerações de economistas e demais cientistas sociais. Suas formulações teóricas e sua atuação como homem público tiveram como principal preocupação, desde os anos 1950, o desenvolvimento econômico brasileiro e, em especial, a redução das desigualdades regionais. Este artigo apresenta indicadores de heterogeneidade estrutural, tais como o mercado de trabalho, a renda dos indivíduos e indicadores setoriais e sociais. Com base na comparação destes com as formulações teórico-históricas da obra de Furtado, pretende-se avaliar se os resultados alcançados com as políticas regionais e econômicas se coadunam com o que preconizou Furtado. O resultado se coadunam com o que preconizou Furtado. A conclusão é de que os sonhos do mestre foram frustrados.

### Palavras-chave

Nordeste do Brasil; Heterogeneidade Estrutural; Desenvolvimento Regional; Celso Furtado; Desigualdade Regional.

### ABSTRACT

*Celso Furtado respected Brazilian economic thinking like no other intellectual and was an inspiration to generations of economists and other social scientists. His theoretical formulae and his work as a public figure were primarily focused, from the 1950s onward, on Brazil's economic development and, especially on reducing regional inequalities. This article offers readers structural heterogeneity indicators, including the labour market, individual income and sectoral and social indicators. By comparing these indicators with the theoretical-historical formulae contained in the works of Furtado, we mean to assess whether the results achieved through the regional and economic policies align with what Furtado's advocated. The conclusion is that the master's dreams were ultimately frustrated.*

### Keywords

*Northeast of Brazil; Structural Heterogeneity; Regional Development; Celso Furtado; Regional Inequality.*

1. Economista pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), mestre em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da UFF.
2. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Também professor-visitante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da mesma universidade. Atuou por um ano como pesquisador-visitante no Institute of Latin American Studies (ILAS), na Universidade de Columbia (Nova Iorque - EUA).
3. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal Fluminense UFF). Também vice-coordenadora do PPGE - UFF.

## Introdução

O processo de industrialização no Brasil teve seu centro dinâmico e espacial na região Sudeste, mais especificamente no estado de São Paulo. No final dos anos 1950, a consciência de que o processo de industrialização padecia de uma enorme desigualdade regional amadureceu as condições políticas para a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), iniciativa tomada política e intelectualmente pelo mestre Celso Furtado.

Passadas muitas décadas, foi possível notar que, em que pese de fato ter ocorrido industrialização no Nordeste (com apoio importante da Sudene), conforme mostram indicadores de alterações na estrutura produtiva e no mercado de trabalho, estes movimentos geraram um cenário econômico e social que difere do que Furtado havia concebido e defendido quando da criação da Sudene, e nos estudos que antecederam a concepção e criação da mesma.

O objetivo deste artigo é mostrar que as mudanças estruturais defendidas por Furtado desde os anos 1950 (que derivam de sua concepção estruturalista e que, portanto, significam a confluência de fatores econômicos, mas também sociais, políticos e culturais) não foram contempladas pelos projetos priorizados pela política de desenvolvimento regional do século XX nem pelas políticas regionais explícitas e implícitas retomadas nos primeiros anos do século XXI.<sup>4</sup> Estas promoveram, nos primeiros 15 anos do século XXI, bom desempenho na economia da região junto a uma maior inclusão social, mas sem transformações duradouras na estrutura socioeconômica. A economia nordestina continuou a exibir notáveis indicadores de heterogeneidade estrutural, conforme pretendemos mostrar neste artigo.

Para cumprir o objetivo proposto, o artigo está dividido em três seções, definidas pelo critério cronológico. A primeira seção trata do início do debate sobre desigualdade regional que surge nos anos 1920 e se intensifica nos anos 1950, desaguando na criação da Sudene (1959). Nesta seção, fazemos uma resenha das principais contribuições clássicas sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste e sobre a questão das

---

4. Políticas regionais explícitas são aquelas direcionadas às regiões mais atrasadas, visando melhorias no atraso relativo por meio de estímulos ao desenvolvimento de suas forças produtivas. As políticas regionais implícitas não são voltadas nem moldadas para regiões específicas, mas são políticas que podem gerar impactos regionais, como as políticas de caráter nacional (macroeconômicas, setoriais e sociais).

desigualdades regionais, destacam-se as formulações de Furtado. Na segunda seção, abarcamos o período que engloba dos anos 1960 aos anos 1990, quando os efeitos da industrialização brasileira (e da nordestina, em particular) puderam se fazer sentir na estrutura produtiva e no mercado de trabalho da região. A terceira seção discute especificamente o período entre 2003 e 2015, quando as políticas sociais em conjunto com as políticas macroeconômicas, setoriais e regionais beneficiaram sobremaneira a economia nordestina, mas não de forma suficiente para consolidar mudanças estruturais que pudessem encaminhar uma reversão da enorme desigualdade regional que ainda persiste no país. Nas conclusões, pretendemos mostrar, com base na comparação entre as formulações teóricas de Furtado (desde a redação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste [GTDN]) e os resultados mostrados nas duas últimas seções, que houve uma frustração em relação ao que apregoava Furtado e ao que viria a acontecer. A despeito de ter ocorrido, sim, uma importante mudança estrutural na economia nordestina, a industrialização da região não assumiu um projeto de planejamento regional e de superação dos desequilíbrios, as reformas de base de sua proposta de desenvolvimento foram deixadas de lado e a questão social da região pouco se modificou ao longo do tempo.

## **1. Debate fundador sobre desigualdade regional**

O debate em torno da desigualdade regional brasileira tem como marco histórico o século XX e como escalas espaciais a região Nordeste e o Centro-Sul do país. O período entre as décadas de 1920 e 1970 compreende o principal momento em que este debate ganha relevância acadêmica e política, em função da característica assimétrica da dinâmica interna da produção industrial em paralelo a uma maior articulação comercial entre esses dois espaços. Contexto que resultou em aprofundamento dos desequilíbrios regionais e, conseqüentemente, no aumento de tensões sociais e pressões políticas por ação estatal em torno da política de desenvolvimento econômico regional.

A especificidade do desenvolvimento capitalista brasileiro e, neste, as particularidades do processo de formação de cada região, nos ajuda a compreender a dimensão tomada pelos desequilíbrios regionais. Da mesma forma que tomarmos conhecimen-

to das características e desdobramentos das políticas de desenvolvimento regional, implementadas a partir da década de 1950, nos ajuda a compreender o caráter permanente da heterogeneidade estrutural entre as regiões centrais e periféricas. Neste trabalho, o foco de análise é a região Nordeste, região sobre a qual se debruçou com grande afinco Celso Furtado, com o objetivo não apenas de compreender as particularidades que a levaram à condição de maior atraso relativo nos indicadores socioeconômico, mas também de desenvolver e propor estratégia de ação estatal que conduzisse à transformação desse quadro socioeconômico e uma integração da região à economia nacional em condições mais igualitárias (FURTADO, 1989).

## **1.1 Breve abordagem histórica dos traços gerais da estrutura socioeconômica do Nordeste**

A estrutura socioeconômica nordestina conservou, por longos períodos, características arcaicas de produção e relações de trabalho, desencadeando, portanto, um quadro de atraso no desenvolvimento de sua estrutura produtiva quando comparado ao restante do país.<sup>5</sup>

A explicação inicial desta inércia derivou-se, como destaca Furtado (1987), dos dois principais sistemas de produção que se formaram inicialmente na região: o açucareiro e o criatório. Estes sistemas delinearão uma estrutura produtiva com relações de produção, trabalho, poder e propriedade que permaneceram sem modificações ao longo do tempo, impossibilitando a formação de um mercado interno com maior diversidade e dinamismo econômico na região.

Quando se faz uma comparação da trajetória da economia açucareira com a da economia cafeeira, observam-se importantes semelhanças, mas também significativas diferenças.<sup>6</sup> Entre as principais diferenças estavam o baixo grau de capitalização e a condução da economia cafeeira por uma nova classe empresária de homens da re-

---

5. Visão consolidada em Furtado (1959, 1989), Cano (1977, 1981), Cohn (1978), Guimarães Neto (1986).

6. Em relação às semelhanças destacam-se: o tipo de organização, sobre o regime de mão de obra escrava e sobre as bases de grandes empreendimentos agrícolas; o destino da produção, voltada para o mercado externo; e a característica da renda gerada, elevada concentração de renda, embora esta última, no Nordeste, fosse ainda mais concentrada.

gião, assumindo estes as decisões sobre aspectos econômicos de produção e comercialização do produto. Esta classe logo percebeu no Estado um instrumento importante para a concretização de seus objetivos, utilizando-o para tais finalidades (BRANDÃO; GUIMARÃES NETO, 2009). A economia cafeeira conseguiu, portanto, maiores avanços nas relações capitalistas de produção e nos fluxos de geração de renda, criando condições mais favoráveis de formação de um mercado interno.

Furtado (1959) mostrou que a elevada concentração da renda e da riqueza da economia açucareira, bem como a ausência de fluxos de rendimentos internos a ela, impediu a formação de um mercado interno e de uma integração soberana com a economia externa, impedindo o seu dinamismo. O autor também aponta a abundância de terras próximas ao núcleo canavieiro como outro importante fator limitante do impulso dinâmico da economia açucareira, pois possibilitou o surgimento do sistema criatório. A economia criatória expandiu-se quando a economia açucareira entrou em decadência, através do crescimento relativo do setor de subsistência, uma economia dependente e de caráter expansivo, de baixa produtividade, rentabilidade e precárias relações de trabalho. Estrutura econômica e social preservada nas diferentes culturas de produção agrícolas desenvolvidas no semiárido e sertão nordestino e ancorada pelo domínio das grandes propriedades (FURTADO, 1989).

Sintetizando o comportamento da economia nordestina nas primeiras décadas do século XX, Cano (1977, p. 109, destaque no original) destaca:

[...] a rígida estrutura da propriedade, tornando a oferta de terra praticamente inelástica, faz com que o regime de salários se tome de fato, de “fachada”. Com isto, as mudanças nas relações de produção pouco se alteram qualitativamente, perpetuando, portanto, a baixa eficiência, a baixa produtividade e os reduzidíssimos salários, rigidificando-se assim, não somente a estrutura, mas também a própria dinâmica da demanda de bens de consumo simples, de bens de luxo e, principalmente, de bens de produção.

Neste sentido, o movimento de intensificação das articulações entre as regiões, no contexto de expansão da industrialização concentrada na região Centro-Sul, foi acompanhado por um aprofundamento das desigualdades regionais. A inserção do Nordeste no mercado interno industrializado ocorre em um quadro de estrutura econômica obsoleta e com baixos fluxos monetários, enquanto o Centro-Sul apresentava

um contexto totalmente distinto, com relações capitalistas de produção mais avançadas, com presença de mercado de trabalho assalariado mais amplo, uma melhor infraestrutura urbana e mercado local mais moderno e diversificado (FURTADO, 1989).

Assim, a especificidade da estrutura produtiva e de poder consolidada na região Nordeste, o avanço concentrado da industrialização do país, a perda de espaço no mercado interno, a ampliação das articulações comerciais entre as regiões, as secas frequentes na região e o caráter assistencialista das intervenções do Estado no Nordeste fizeram com que, no final dos anos de 1950, o quadro econômico e social fosse bastante crítico. Período em que surgem movimentações políticas e sociais diversas em prol de uma reorientação da ação política do Estado na região. Um modelo de reorientação de intervenção do Estado foi proposto por Furtado.

O argumento interpretativo das relações entre Nordeste e Centro-Sul, apontados por Furtado no final dos anos 1950, tinha como pano de fundo o arcabouço teórico cepalino, teoria que havia alcançado grande influência na época.<sup>7</sup> Período em que a industrialização já vinha se consolidando em outras regiões do país e o Nordeste, entretanto, continuava como produtor de bens primários. A relação centro e periferia era reproduzida internamente.

É nesse contexto político, social e de pensamento econômico crítico que amadurece a ideia de criação de uma entidade de fomento à industrialização da região Nordeste.

## **1.2 O processo de integração produtiva no contexto de desigualdade regional**

Os anos 1950 revelaram com maior veemência as desigualdades regionais do país em relação aos aspectos econômicos e sociais, com a região Nordeste concentrando os piores resultados nos mais diversos indicadores socioeconômicos. Ao longo do período de formação econômica brasileira, incluindo a fase de industrialização pesada da década de 1950, com forte presença estatal, não houve movimentação política para alterações da arcaica estrutura econômica nordestina (FURTADO, 1989). Essa ausência, como destaca Furtado, era fruto de uma opção pela preservação de uma estrutura que garantia benefícios aos grupos de poder regional, aos grandes latifundiários e

---

7. Sobre a Teoria da Cepal nos esquemas de Prebisch, ver Prebisch (2000) e Furtado (1985, cap. V).

à classe política dirigente, em um ambiente econômico de baixo fluxo de rendimento, emprego precário e miséria.

Em função do baixo desempenho socioeconômico do Nordeste, tensões sociais se espalharam nessa época. Como descreve Furtado (1989), o movimento das Ligas Camponesas se ampliou e passou a reivindicar transformações e proteção: reforma agrária, direitos sociais básicos e melhorias nas condições de trabalho. A Igreja católica, liderada por dom Hélder Câmara, denunciando as condições de exploração e miséria da população, reivindicava ação do Estado em prol da reforma agrária. Houve também reivindicações de algumas lideranças políticas de partidos de esquerda no mesmo sentido. Na visão do autor, estas tensões, caso aprofundadas, colocariam em risco a integração do sistema político e social nacional, razão pela qual o Estado nacional deveria se preocupar em desenhar e executar políticas de desenvolvimento regional.

O estudo de Furtado elaborado na época, que deu origem ao documento do GTDN, lançou luz sobre um problema estrutural e possibilitou ao governo central buscar uma estratégia de ação distinta na região, visando transformação na sua estrutura produtiva. Com a proposta “Operação Nordeste”, Furtado pretendia criar na região uma economia resistente às secas, com maior dinamismo e produtividade (fundado em um processo de dinamização da industrialização da região) e realizar reformas de base.

O documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” de 1959, cuja autoria foi atribuída ao GTDN, fundamenta o início de uma nova atuação do Estado na região, dando origem à Sudene, em 1959, e, com ela, a um conjunto amplo de ações planejadas em prol do desenvolvimento econômico do Nordeste.

O documento do GTDN (1967) descrevia as estratégias de ação a serem seguidas em quatro diretrizes básicas: a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;<sup>8</sup> b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vista a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos; c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região terras úmidas do “*hinterland*” maranhense, em con-

---

8. A industrialização era apontada como elemento chave na condução do desenvolvimento nordestino, pela suposta capacidade de absorção do excesso de mão de obra subocupada ou desempregada e de inserir a região na dinâmica do desenvolvimento econômico nacional em condições mais igualitárias.

dição de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida (GTDN, 1967).<sup>9</sup>

Entre os objetivos traçados para a industrialização estava a criação de uma nova classe dirigente e a redução de fugas de capitais. Outros pontos do documento do GTDN destacavam a importância da modernização da agricultura nordestina, com intensificação das relações capitalistas de produção no campo e política de fomento à agricultura irrigada, e melhorias na infraestrutura econômica e social. Uma proposta ampla de condução do processo de integração produtiva e redução das desigualdades socioeconômicas da região, por meio de transformações estruturais na esfera produtiva e social, com reformas de base.

## **2. Dos novos rumos gerados a partir de 1964 até os resultados dos anos 1990**

A nova política de desenvolvimento para o Nordeste e seu órgão de planejamento enfrentaram fortes resistências desde sua criação. Muitas das suas diretrizes de ação não encontraram espaço para serem implementadas nos anos iniciais e, sob o regime militar, tornou-se cada vez menos viável o aspecto reformista proposto pela Sudene (CANO, 2000).<sup>10</sup> O autor reforça que, sem as reformas de base, os problemas sociais não teriam solução.

Durante o regime militar, a Sudene começou a perder ação de decisão, e as políticas de desenvolvimento regional passaram a ser delineadas com outros propósitos, sendo conduzidas conforme o jogo político do momento histórico (COLOMBO, 2012). As políticas regionais foram incorporadas ao objetivo maior dos grandes planos nacionais.

A partir de 1965, os militares conduziram ampliação dos programas industriais no Nordeste, havendo um movimento de intensificação da integração econômica, como destaca Guimarães Neto (1986). Segundo o autor, essa expansão ocorre em base

---

9. Esse conjunto de diretrizes seguiam as ações discriminadas nos Planos Diretores, elaborados pela Sudene e aprovados pelo Congresso Nacional.

10. Não é demais lembrar que Furtado esteve na primeira lista de cassações do Regime Militar instalado em abril de 1964, conforme documentado em Fico (2012, p. 330).



competitiva oligopolista conduzida pelas regiões mais desenvolvidas, Sul e Sudeste, transferindo grandes empreendimentos industriais modernos para o Nordeste. Neste sentido, focou-se em uma industrialização totalmente distinta daquela pensada por Furtado, que visava à constituição de um “centro autônomo de produção manufatureira” conduzida por empresários locais.

A década de 1970 marca as principais alterações nas políticas de desenvolvimento da região. No que tange às políticas voltadas para o campo, Carvalho (2001) ressalta que se faz a opção pelos programas especiais a fim de modernizar a agricultura e torná-la mais resistente às secas. A estrutura fundiária foi mantida, e os principais beneficiados com os programas foram os grandes e médios proprietários. Em relação à expansão da indústria na região nesse período, Guimarães Neto (1986) aponta o processo de desconcentração industrial com o II PND, cujo processo de integração econômica da região reflete um movimento capitalista de homogeneização do espaço nacional. Os estímulos são direcionados à instalação de grandes complexos industriais na região, com características de concentração em espaços mais dinâmicos e com seletividade setorial. Nesse sentido, destaca que a descentralização espacial da indústria nacional, sobretudo com o II PND, não conduziu uma solução para os desequilíbrios regionais e intrarregionais. Assim, “no processo de desconcentração da grande empresa e, seguramente, no processo de integração produtiva a que se fez referência, as grandes decisões relativas às estratégias de crescimento, diversificação e localização continuaram extremamente concentradas” (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 19).

Ademais, aprofundaram-se as desigualdades intrarregionais, como destaca o trabalho de Gomes e Vergolino (1995). O Nordeste passava a formar um novo espaço econômico que consistiria, a partir de então, em sub-regiões bem definidas. A mais importante é a sub-região metropolitana, composta pelas capitais dos três estados de maior participação no PIB regional, Salvador, Recife e Fortaleza, destino da grande maioria dos grandes projetos industriais direcionados à região Nordeste. As mencionadas sub-regiões se fortaleceram e consolidaram sua posição hierárquica e concentrada da produção da riqueza regional. Adicionam-se a essa região geográfica a sub-região da Zona da Mata, localizada nas capitais não metropolitanas, e o Semiárido nordestino. Este manteve sua economia baseada na agricultura de subsistência e pecuária extensiva, marcada pela baixíssima produtividade e suscetível aos efeitos perversos das secas.

Surgem novos contrastes, desequilíbrios e desigualdades – e persiste a pobreza nordestina. Neste sentido, Araújo, Souza e Lima (1997) destacam a baixa capacidade de irradiação dos novos “polos produtivos modernos” criados na região.

No que tange às ações planejadas do Estado nas políticas regionais nas décadas de 1980 e 1990, essa segue uma lógica bem distinta das duas décadas anteriores, dado a um conjunto amplo de fatores que marcam a trajetória da economia brasileira. A década de 1980 é marcada por uma crise profunda, cuja causa principal é o endividamento externo. Neste contexto, em que se desencadeiam fortes desequilíbrios internos e externos, há redução da capacidade de investimento do Estado. A política de desenvolvimento não teve espaço e foi deixada de lado (CARVALHO, 2001). Em relação às características gerais da década de 1990, a opção que se faz por um novo modelo de desenvolvimento, pautado no liberalismo econômico e financeiro, faz com que as ações de intervenções planejadas do Estado sejam deixadas ainda mais de lado, juntamente com as políticas regionais. Conjunturas que não contribuíram para a contenção da desigualdade regional.

## **2.1 Resultados gerais no âmbito econômico, social e no mercado de trabalho**

De um modo geral, os resultados verificados no Nordeste com a política de desenvolvimento regional, nos anos de atuação da Sudene, são apontados pela literatura como surpreendentes do ponto de vista econômico e decepcionantes do ponto de vista dos indicadores sociais e mercado de trabalho.

No que tange ao desempenho econômico, os resultados positivos apontados são: (i) as expressivas taxas de crescimento do produto; (ii) o avanço da participação da economia regional no produto nacional; (iii) a ampliação e diversificação produtiva; (iv) a elevação da indústria na composição do PIB regional; (v) a ampliação da infraestrutura física e; (vi) a modernização de diversos segmentos setoriais. Esses resultados surpreendem por terem conduzido significativas transformações estruturais na região em poucas décadas de atuação das políticas regionais. Porém, as mesmas não foram suficientes para transformar a condição de atraso da região, se distanciando do objetivo idealizado por Furtado (GUIMARÃES NETO, 1986, 1995; SOUZA, 1995; COLOMBO, 2012). Alguns resultados numéricos sobre o comportamento do produto e da estrutura produtiva são expostos na sequência.

As Tabelas 1 e 2 mostram algumas das mudanças estruturais na estrutura produtiva interna da região. Há elevação do seu peso de participação no produto nacional de forma contínua até 1990 (17,0%), com retração a partir de então.

**Tabela 1** | Distribuição regional do PIB - 1970/1999

Região	Produto Interno Bruto (%)				
	1970	1980	1985	1990	1999
Norte	2,2	3,3	4,2	5,3	4,5
Nordeste	12,1	13,1	15,0	17,0	13,1
Sudeste	65,0	61,3	59,2	56,0	58,3
Sul	17,0	17,0	17,0	16,0	17,8
Centro-Oeste	3,7	5,3	5,5	5,7	6,4
Brasil	100	100	100	100	100

Fonte: Almeida; Araújo (2004)

A Tabela 2 mostra que o setor secundário dá um salto positivo na sua participação, elevando o peso na composição do PIB da região Nordeste de 12%, em 1960, para 26%, em 1999. O setor primário, por sua vez, apresenta um declínio expressivo de participação, de um percentual de 41%, em 1960, passa para apenas 9,7%, em 1999. Empiricamente se observa uma significativa transformação na estrutura produtiva da região em quatro décadas.

**Tabela 2** | Nordeste: estrutura do PIB segundo setores econômicos, anos selecionados

Setores Econômicos	Formação do PIB (%)						
	1960	1965	1975	1985	1990	1995	1999
Agropecuária	41,0	29,1	23,9	16,2	14,4	12,6	9,7
Indústria	12,0	23,1	27,6	30,1	28,2	23,8	26,0
Serviços	47,0	47,8	48,5	53,7	57,4	63,6	64,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Almeida; Araújo (2004).

Por outro lado, os resultados do dinamismo econômico não se refletiram com o mesmo potencial em transformações qualitativas do quadro social e do mercado de trabalho da região, mostrando-se decepcionantes em termos de materialização de superação do atraso regional nestes aspectos (GUIMARÃES NETO, 1986; SOUZA,

1995). Dessa forma, a região concentrou ainda os piores indicadores sociais de analfabetismo, mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer e pobreza, como destacou Colombo (2012). Assim como o dinamismo do emprego e da remuneração do trabalho ficou aquém do necessário para gerar transformações do quadro histórico de desemprego, subemprego e sub-remuneração da região.

A Tabela 3 apresenta dados sobre a pobreza absoluta e relativa em cada região, assim como suas participações para o total nacional em anos selecionados.<sup>11</sup> Os dados apresentados revelam uma assimetria acentuada da incidência de pobreza absoluta e relativa entre o Nordeste e as demais regiões, fato que persiste e se agrava ao longo do período. O único período que registrou queda absoluta do número de pobres para todas as regiões foi entre 1970 e 1980. No entanto, percebe-se que, de 1970 para 1980, a redução absoluta no número de pobres ocorre de forma mais acentuada no Sudeste e no Sul, reduzindo respectivamente para 54,7% e 55,9%. No Nordeste essa redução é mais modesta, chegando apenas a 14,2%, ampliando, portanto, a concentração de pobres na região. Em 1988 e em 1999 mais de 50% dos pobres no Brasil ainda se concentravam no Nordeste, um resultado muito frustrante, revelando que as políticas oficiais de desenvolvimento regional pós-1959 tiveram alcance reduzido para mudança no quadro social nordestino.

**Tabela 3** | Número de pobres e incidência da pobreza absoluta e relativa por região\* - 1970/1980/1988/1999

Regiões	Participação dos pobres por regiões								Participação dos pobres por regiões no total do país			
	1970		1980		1988		1999		1970	1980	1988	1999
	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
<b>Norte</b>	1.865,3	59,3	1.738,4	30,9	1.327,4	29,1	3.813	36,2	4,2	5,9	3,0	8,8
<b>Nordeste</b>	19.422,1	76,8	16.657,2	49,6	23.776,3	58,8	21.873	48,8	43,5	56,6	53,0	50,7
<b>Sudeste</b>	13.178,5	37,7	5.968,2	12,0	11.426,1	18,5	11.491	17,0	29,5	20,3	25,5	26,6
<b>Sul</b>	7.568,2	51,4	3.336,5	18,2	5.418,0	25,0	4.402	18,3	16,9	11,3	12,1	10,2
<b>C. Oeste</b>	2.640,5	58,4	1.746,7	24,1	2.874,6	29,7	2.463	22,3	5,9	5,9	6,4	5,7
<b>Brasil</b>	44.674,6	54,1	29.447,0	34,8	44.822,4	32,5	43.129	27,7	100	100	100	100

Fonte: Guimarães Neto (1995); Colombo (2012).

\* Para a região Norte não foi considerada a população rural.

11. Foi classificado como linha de pobreza o rendimento familiar de até ¼ do salário mínimo.

Em um balanço da vigorosa ação do Estado na promoção do desenvolvimento regional e os resultados na questão social, afirma Cano (1994, p. 312),

[...] essa ação do Estado esteve muito afastada de maiores preocupações sociais mais diretas. [Assim] a despeito de que a pobreza e a questão social tenham sido o motivo que constituiu o primeiro conjunto de desenhos de políticas de desenvolvimento regional deste país, a maior parte dos esforços público e privado se canalizou muito mais para áreas que não tinham como beneficiadas diretas as camadas mais pobres da periferia nacional.

Guimarães Neto (1986), Souza (1995) e Cano (1981) apontam que a experiência de desenvolvimento regional vivenciada no Nordeste também conduziu transformações estruturais no mercado de trabalho. A população ocupada em atividades não agrícolas passa a ter um peso de participação maior no total de ocupados, ampliando o mercado de trabalho urbano em detrimento de um declínio do trabalho rural. Nesse contexto, houve também uma ampliação do peso dos assalariados no emprego urbano e uma redução dos não remunerados no emprego agrícola.

No entanto, Guimarães Neto (1986) mostra que as mudanças na estrutura produtiva verificadas nas décadas de 1960 e 1970 foram acompanhadas por ausência de mudanças estruturais nas relações sociais no campo – na estrutura fundiária –, mantendo vivas as contradições do desenvolvimento econômico nordestino, que ocorre com manutenção de elevado fluxo migratório para outras regiões do país e de elevadas taxas de desemprego e de subemprego – autônomo, sem remuneração, produção para autoconsumo – na região. Na visão do autor, isso é a comprovação de que o dinamismo econômico não se mostrou capaz de absorver a força de trabalho disponível.

Os dados da Tabela 4 revelam empiricamente o comportamento da composição ocupacional por setor de atividade segundo posição na ocupação. Houve transformações importantes na composição ocupacional dos setores de atividade na região, porém, com permanência de condições precárias. É expressiva a ampliação da participação das atividades não agrícolas – atividades industriais e terciárias – na ocupação de mão de obra, que salta de 34,4%, em 1950, para 50,6%, em 1980. Há uma elevação do peso relativo dos empregados assalariados e dos autônomos, incluindo os profissionais liberais, comportamento que mostra a modernização da estrutura ocupacio-

nal. Por outro lado, há também expansão do peso relativo do trabalho doméstico, símbolo de precarização e de manutenção de resquícios da escravidão e do atraso das relações sociais e da estrutura fundiária – que continuava a impulsionar a migração para as grandes cidades, restando a muitas pessoas trabalharem nas residências das classes médias que se expandiam.

**Tabela 4** | Nordeste: pessoas ocupadas nas atividades agrícolas e não agrícolas segundo posição na ocupação – 1950, 1970 e 1980

Atividade	1950		1970		1980	
	% do total	** % do Setor	% do total	** % do Setor	% do total	** % do Setor
<b>Atividades agrícolas</b>	64,6	100,0	62,6	100,0	49,4	100,0
<b>Empregados</b>	17,9	27,7	13,9	22,2	16,8	34,1
<b>Empregadores</b>	1,4	2,2	0,5	0,8	0,7	1,4
<b>Autônomos</b>	27,3	42,3	36,8	58,8	24,7	50,0
<b>Não remunerados</b>	17,9	27,7	11,4	18,1	7,2	14,5
		3,1		0,0		2,2
<b>Atividades não agrícolas</b>	35,4	100,0	37,4	100,0	50,6	100,0
<b>Empregados</b>	22,2	62,6	25,4	68,0	35,8	70,7
<b>Empregadores</b>	1,1	3,2	0,3	0,9	0,8	1,5
<b>Autônomos*</b>	6,9	19,5	6,5	17,3	7,2	14,3
<b>Prof. Liberais</b>	0,2	0,7	0,3	0,7	2,1	4,2
<b>Serv. domest. remun</b>	3,7	10,4	3,8	10,2	4,3	8,4
<b>Não remunerados</b>	1,3	3,6	1,1	2,9	0,4	0,9
		3,6		5,5		4,2
<b>Total</b>	100,0		100,0		100,0	
		3,3		2,4		3,0

Fonte: Souza (1995). Censos Demográficos.

\* Exclusive profissionais liberais e serviços domésticos remunerados; \*\* Os valores sublinhados se referem ao crescimento do emprego nos períodos 1970/1950, 1980/1970 e 1980/1950, respectivamente.

De um modo geral, as modificações que ocorreram na região nas décadas de maior atuação do Estado não alcançaram os resultados idealizados por Furtado (a superação da condição de subdesenvolvimento socioeconômico da região Nordeste).

Um balanço do que foi exposto até aqui aponta que a política de desenvolvimento regional que se processou no Nordeste pós-1964 foi redirecionada para uma “moder-

nização conservadora” no campo, e a industrialização foi comandada pelo capital de fora da região, no âmbito dos grandes empreendimentos oligopolizados.<sup>12</sup> A característica geral dessa industrialização foi a especialização em poucos subsetores e a concentração nas áreas metropolitanas dos estados mais dinâmicos da região Nordeste. Paralelo a isso, o tipo de vínculo estabelecido por esses empreendimentos com os setores produtivos locais foi tímido, permitindo vazamento do efeito dinâmico dessas indústrias para outras regiões ou para fora do país – exatamente o que os estudos pioneiros de Furtado pretendiam evitar.

Nesse sentido, Guimarães Neto (1986) e Souza (1995) apontam que o choque industrial repentino, com indústria especializada e oligopolizada, as novas formas de atuação do Estado e a modernização de diversos segmentos produtivos, convivendo com o elevado estoque de mão de obra, delinearão a heterogeneidade do mercado de trabalho inter e intrarregional.

### **3. A bonança efêmera dos anos 2000: êxitos e frustrações**

Os anos 2000 (até 2015) foram marcantes para a economia brasileira, pois, nesse período, o país vivenciou uma era de crescimento econômico associado a uma maior inclusão social, registrando redução consistente da taxa de desemprego, formalização quase ininterrupta do mercado de trabalho (em todas as regiões do país) e queda contínua da pobreza absoluta e da desigualdade, quando medida pelos indicadores de Gini das rendas pessoais. O cenário externo favorável (demanda por exportações em ascensão e quase inexistência de crises cambiais permitiram que a taxa de câmbio se valorizasse, fato que contribuiu para a manutenção de baixa inflação), bem como as políticas internas de expansão do crédito, de valorização do salário mínimo e de transferências de renda por meio de políticas sociais explicam os bons resultados econômicos e sociais do período.<sup>13</sup>

---

12. Posicionamento crítico a esse tipo de industrialização implementada na região está presente também em Furtado (1981).

13. Sobre a conjuntura brasileira dos primeiros anos do século XXI e os impactos regionais ver Araújo (2013; 2014); BNB (2014); Guimarães et al. (2014); Monteiro Neto; Castro; Brandão (2017).

Esta seção pretende ilustrar alguns dos resultados do período, obviamente com destaque para a região nordestina, mas também pretende alertar para alguns problemas e fracassos que marcaram esse período.

Iniciamos nossa análise do período por um indicador social que coloca o Nordeste em evidência e foi alvo de política específica no período, a pobreza. O fato de ela existir no país inteiro, mas concentrar-se especialmente no Nordeste, denota a magnitude do problema da desigualdade regional no país – conforme Furtado já alertava desde pelo menos os anos 1950. Nos anos 2000, houve importantes avanços nos indicadores de pobreza, mas com permanência e aprofundamento da característica secular de assimetria entre a região Nordeste e as macrorregiões mais desenvolvidas do país, conforme veremos a seguir.

A Tabela 5 apresenta os dados sobre a pobreza e extrema pobreza para alguns anos selecionados, a fim de expressar a magnitude da sua melhoria em cada espaço regional e a característica assimétrica em termos inter-regionais, com foco nos dados referentes ao Nordeste.<sup>14</sup> Em 2003, 61,2% da população residente no Nordeste encontrava-se em condição social de pobreza. Com a redução do número absoluto de pessoas nesta condição (30.201 milhões de indivíduos, em 2003, para 14.090 milhões, em 2014 – queda de 53,3%), o percentual da população residente na região vivendo abaixo da linha de pobreza caiu para 25,1% em 2014, uma conquista social extremamente significativa.

Em relação à extrema pobreza, o comportamento no Nordeste é mais expressivo ainda. Houve uma redução de 68,4% no número de indivíduos vivendo em condição de miséria no ano de 2014 comparado a 2003. No entanto, esses são os resultados de análise de valores absolutos e relativos internos do Nordeste. Porém, a Tabela 5 também revela a permanência e o aprofundamento da característica secular de assimetria da incidência de pobreza e extrema pobreza entre o Nordeste e as regiões mais ricas do país. Observa-se que, embora tenha ocorrido uma redução expressiva em termos absolutos, a assimetria entre os resultados do Nordeste e as demais regiões é mantida.

---

14. Dados sobre pobreza foram extraídos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. O indicador para medir a linha de pobreza (que corresponde ao dobro da linha de extrema pobreza) e a linha de extrema pobreza utilizada pelo Ipea foi o de renda monetária. A instituição utiliza estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, conforme os critérios da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).



Em 2003, concentravam-se no Nordeste 48,9% do total de pobres do país e 59,3% do total de extremamente pobres. Em 2014, estes valores passaram para 54,4% e 60,0%, respectivamente. Ou seja, a desigualdade se eleva, pois o Nordeste aumenta seu peso no total de pobres e extremamente pobres enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o reduzem. Isso mostra que foram as regiões mais desenvolvidas que conseguiram os melhores resultados em termos de decréscimo nos seus indicadores de pobreza. Com isso, a região Nordeste (e também a região Norte) apresentaram piora em termos relativos ao total do país.

**Tabela 5** | Brasil e regiões: comportamento da pobreza e extrema pobreza, 2003/2008/2014

Brasil e Região	Números absolutos e participação dos indivíduos pobres por regiões <sup>1</sup>								Números absolutos e participação dos indivíduos extremamente pobres por regiões <sup>1</sup>							
	2003		2008		2014		Tx. cres.	2003		2008		2014		Tx. cres.		
	1000	%	1000	%	1000	%	2003/14	1000	%	1000	%	1000	%	2003/14		
<b>Norte</b>	4.871	35,3	5.084	33,6	3.834	22,3	-2,2	1.987	14,4	1.561	10,3	1.061	6,2	-5,5		
<b>Nordeste</b>	30.201	61,2	22.081	41,6	14.090	25,1	-6,7	15.567	31,5	8.545	16,1	4.913	8,7	-10,0		
<b>Sudeste</b>	17.563	23,3	9.671	12,1	5.598	6,6	-9,9	5.716	7,6	2.572	3,2	1.599	1,9	-10,9		
<b>Sul</b>	5.950	22,9	3.396	12,3	1.658	5,7	-11,0	1.935	7,4	880	3,2	443	1,5	-12,5		
<b>C. Oeste</b>	3.229	26,2	1.696	12,4	708	4,7	-12,9	1.038	8,4	474	3,5	175	1,1	-14,9		
<b>Brasil</b>	61.814	34,9	41.928	22,1	25.889	12,8	-7,6	26.243	14,8	14.033	7,4	8.191	4,0	-10,0		

Brasil e Região	Participação dos indivíduos pobres por regiões no total de pobres do país				Participação dos indivíduos extremamente pobres por regiões no total de extremamente pobres do país		
	2003		2008		2003		2014
	%	%	%	%	%	%	%
<b>Norte</b>	7,9	12,1	14,8	7,6	11,1	13,0	
<b>Nordeste</b>	48,9	52,7	54,4	59,3	60,9	60,0	
<b>Sudeste</b>	28,4	23,1	21,6	21,8	18,3	19,5	
<b>Sul</b>	9,6	8,1	6,4	7,4	6,3	5,4	
<b>C. Oeste</b>	5,2	4,0	2,7	4,0	3,4	2,1	
<b>Brasil</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata e IBGE, 2003 a 2014.

\* Percentual dos indivíduos pobres e extremamente pobres em relação à população total residente nos respectivos espaços geográficos. Obs: números de pobres e extremamente pobres extraídos do Ipeadata e população total residente no Brasil e regiões do IBGE.

Outro aspecto importante de se observar na região Nordeste no período é o comportamento do mercado de trabalho em relação à distribuição dos ocupados com declaração de rendimentos no trabalho principal e a formalização nas relações de trabalho. Isso porque a baixa remuneração e a informalidade nas relações de trabalho representam características do mercado de trabalho da região, seja para a população ocupada nas atividades agrícolas ou não agrícolas. A Tabela 6 nos mostra que tal característica não se alterou no período de bonança econômica e bom desempenho do mercado de trabalho de um modo geral. Se observarmos o total de ocupados para o conjunto de atividades econômicas na região, em 2003, constatamos que 21,3% recebiam como rendimento do trabalho  $\frac{1}{2}$  salário mínimo ou menos. Esse percentual se manteve bastante elevado em 2015, chegando a 17,3%. Para o Brasil e sua região Sudeste, a população ocupada nessa faixa de rendimento foi, respectivamente, 10,5% e 6,0%, em 2003, reduzindo para 7,5% e 3,5%, em 2015.<sup>15</sup>

Mesmo para as atividades não agrícolas (indústria e serviços), observamos a heterogeneidade na faixa de remuneração até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Para os dois anos extremos da tabela, o percentual da região corresponde a mais que o dobro do resultado observado para o Brasil e mais que o triplo do Sudeste.

Percebe-se, portanto, a persistência de um hiato bastante acentuado entre os resultados alcançados pelo Nordeste e aqueles auferidos pelas regiões mais desenvolvidas do país. Neste aspecto, pode-se dizer que a heterogeneidade no mercado de trabalho nordestino, sobretudo no que tange ao nível de rendimentos, que assumira característica estrutural, pontuada por Guimarães Neto (1986), continua presente no século XXI.

Pelas características de rendimentos do mercado de trabalho podemos enfatizar que a política de valorização do salário mínimo foi bastante benéfica para todas as regiões, mas, sobretudo para a região Nordeste, uma vez que esta concentrou maior volume de trabalhadores com remuneração em torno de 1 salário mínimo. Também é notável a necessidade de políticas complementares à política de valorização do salário mínimo para que não apenas o salário mínimo se eleve em termos reais, mas para que haja progressão da população ocupada para ocupações com maior produtividade

---

15. Parte deste quadro é explicada pela manutenção do expressivo peso relativo do setor agrícola no total de ocupados do Nordeste. Sabe-se que este setor detém características de assalariamento piores, pela forte presença de formas de inserção sem remuneração ou produção para o autoconsumo.

e faixa de remuneração.<sup>16</sup> E, nesse sentido, aprimoramentos nas políticas de emprego, trabalho e renda se colocam como desafios a serem enfrentados na busca por políticas e formas de intervenção com caráter transformador.

**Tabela 6** | Brasil e regiões: população ocupada com declaração de rendimento no trabalho principal segundo faixa de rendimento (%), medida em salários mínimos, 2003 e 2015

Faixa de rendimento medida por salário mínimo (s.m)	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2003	2015	2003	2015	2003	2015	2003	2015	2003	2015	2003	2015
Rendimento zero/sem rendimento	11,8	6,6	9,4	10,9	20,4	12,0	5,9	3,4	15,2	6,1	7,3	3,7
Rendimento positivo até 1/2 s.m	10,5	7,5	10,6	9,1	21,3	17,3	6,0	3,5	6,0	3,4	6,2	3,5
Mais de 1/2 até 1 s.m	18,3	18,9	24,4	27,3	26,1	30,2	14,7	13,9	12,3	11,6	18,7	15,7
Mais de 1 até 2 s.m	26,4	37,7	29,5	32,5	18,3	26,4	29,7	43,5	28,8	41,4	30,3	39,9
Mais de 2 até 3 s.m	13,1	12,7	11,3	8,8	5,7	6,0	16,8	15,5	15,4	16,7	14,5	15,1
Mais de 3 até 5 s.m	10,2	8,6	8,0	6,4	4,4	4,4	13,5	10,2	11,5	11,4	10,9	10,6
Mais de 5 até 10 s.m	5,9	5,6	4,5	3,8	2,3	2,7	8,0	6,8	6,8	6,8	6,9	7,8
Mais de 10 s.m	3,9	2,4	2,4	1,2	1,5	1,0	5,3	3,2	4,0	2,6	5,2	3,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>População ocupada nas atividades não-agrícolas</b>												
Rendimento zero/sem rendimento	3,2	1,4	4,9	3,1	5,0	2,0	2,4	1,0	2,9	1,2	2,4	1,2
Rendimento positivo até 1/2 s.m	9,2	6,0	10,6	7,5	19,7	13,7	5,7	3,3	5,9	2,9	6,4	3,6
Mais de 1/2 até 1 s.m	18,3	18,9	24,8	28,0	30,0	33,8	13,9	13,4	12,9	11,2	19,1	15,9
Mais de 1 até 2 s.m	29,8	40,9	31,1	37,1	24,6	32,5	30,6	44,7	33,4	44,1	30,9	40,6
Mais de 2 até 3 s.m	15,4	14,1	12,2	10,4	8,4	7,6	18,1	16,2	18,5	18,1	15,3	15,4
Mais de 3 até 5 s.m	12,3	9,7	8,7	7,8	6,6	5,7	14,8	10,8	13,7	12,4	12,3	11,1
Mais de 5 até 10 s.m	7,2	6,3	4,9	4,6	3,4	3,4	8,7	7,2	7,9	7,4	7,9	8,3
Mais de 10 s.m	4,6	2,7	2,7	1,4	2,3	1,2	5,7	3,4	4,8	2,8	5,7	4,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (IBGE), 2003 a 2015

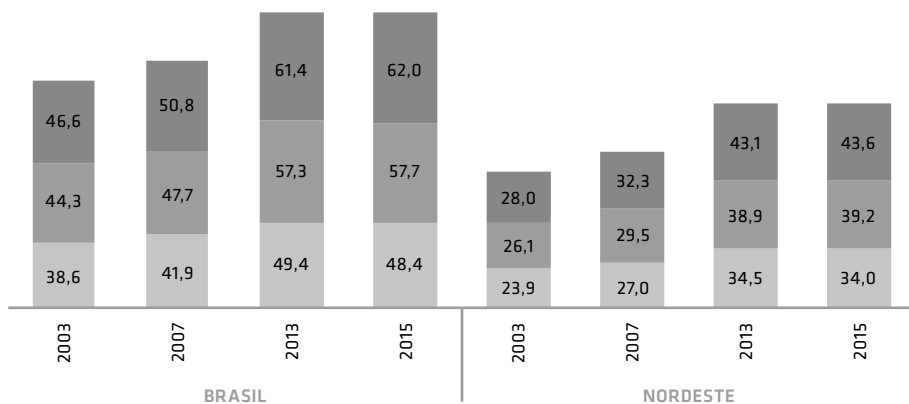
O Gráfico 1, por sua vez, mostra o grau de formalização segundo três conceitos usados pela literatura, a fim de observarmos sua evolução entre 2003 e 2015. De um modo geral, registrou-se resultado promissor no grau de formalização, para o Brasil e Nordeste, em todos os conceitos analisados. Os maiores ganhos relativos no grau de

16. Os setores que se destacaram na absorção de emprego no período, como construção civil, comércio e serviços tradicionais, apresentaram baixo ganho de produtividade no período e são setores que historicamente pagam baixos salários (OLIVEIRA, 2018).

formalização ocorreram entre 2007 e 2013 para as três categorias conceituais abordadas. Parte dessa evolução pode ser explicada pela implementação e atuação mais expressiva das políticas setoriais, onde alguns ramos industriais e serviços modernos foram estimulados. Como estes segmentos têm características de maior formalização nas relações do trabalho, as precariedades das ocupações diminuiram.

De todo modo, mesmo frente às melhorias alcançadas no grau de formalidade do mercado de trabalho no Brasil e Nordeste, a análise sobre diferentes conceitos revela o quão distante o Nordeste se encontra dos resultados nacionais, mostrando a continuidade e persistência do atraso da região.

**Gráfico 1** | Brasil e Nordeste: grau de formalização do mercado de trabalho sobre três conceitos distintos (%), anos selecionados



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos microdados da Pnad (IBGE), 2003, 2007, 2013 e 2015.

- Considera trabalho formal os trabalhadores com carteira assinada, funcionário público estatutário e militares.
- Além dos trabalhadores considerados em A inclui trabalhadores por conta própria e empregadores com contribuição previdenciária.
- Conceito de formalidade ampliado, onde considera trabalho formal todos os ocupados que contribuem para previdência.

Através da abordagem mais geral do comportamento dos indicadores de pobreza e das características de rendimento e formalização do mercado de trabalho, para os primeiros 15 anos dos anos 2000, já é possível observar a manutenção da heterogeneidade dos resultados alcançados pela região Nordeste em comparação aos nacionais, evidenciando o caráter de mudança não estrutural do período.

## Considerações finais

Furtado (1959; 1989) atribuiu o problema de atraso da região à manutenção de características de relações de produção e trabalho arcaicas, ou seja, à preservação de traços coloniais na estrutura econômica e social, enquanto o Centro-Sul havia alcançado maior desenvolvimento nas relações capitalistas de produção. O diagnóstico do problema do atraso da região apontado por Furtado veio acompanhado de uma proposta de ação planejada do Estado visando a superação da condição de subdesenvolvimento da estrutura socioeconômica da região, contexto que deu origem à Sudene e às políticas de desenvolvimento regional.

A atuação da Sudene no Nordeste, desde seu processo de criação (1959) até 2001 – ano em que é extinta –, conseguiu promover uma modificação significativa da estrutura produtiva e do mercado de trabalho da região, com multiplicação e diversificação da produção, alterações na estrutura ocupacional e melhorias nas relações de trabalho. No entanto, como destacaram Cano (1981), Guimarães Neto (1986), Souza (1995), Carvalho (2001) e Colombo (2012), essas modificações ficaram muito aquém do que havia se projetado como um modelo de superação do subdesenvolvimento nordestino. Os projetos orientados pela Sudene, após o Regime Militar, priorizaram uma industrialização concentrada, especializada e oligopolizada, além de uma “modernização conservadora” no campo (que manteve a estrutura fundiária intacta e com os programas de modernização beneficiando os grandes e médios proprietários). Por outro lado, o aspecto reformista da proposta é abandonado, não se avançando na solução dos problemas sociais. Nesse sentido, as importantes transformações na estrutura produtiva da macrorregião ocorreram em paralelo à manutenção da heterogeneidade regional, no que tange à própria base produtiva, aos indicadores sociais e de mercado de trabalho, mantendo a sua condição periférica.

Em relação ao início do século XXI, nos primeiros 15 anos, mudanças importantes ocorreram na economia brasileira em comparação com as duas décadas anteriores, marcadas por forte instabilidade e baixo crescimento. A retomada do crescimento econômico associado à tendência de inclusão social é um fator relevante desse período. Nesse processo, destacam-se a melhoria do cenário externo e a retomada da atuação do Estado na economia, esta última priorizando algumas políticas públicas de âmbito nacional que dinamizou de forma mais expressiva regiões com baixa capacidade pro-

dutiva. No entanto, essas melhorias não foram suficientes para promover uma modificação no quadro de desigualdade inter-regional, característica brasileira com raízes tão longínquas que ainda se apresenta como um grande desafio a ser superado.

O maior impulso para o dinamismo do mercado interno neste período ocorreu via consumo de massa, e este esteve associado às políticas sociais, de crédito para consumo e de valorização do salário mínimo. Contexto com impactos significativos na região Nordeste, dadas as características socioeconômicas da região (quadro geral de baixo rendimento e dificuldade de acesso a crédito, maior concentração da população com perfil de beneficiário das políticas de transferências de renda e maior percentual de população ocupada com faixa de rendimento em torno do salário mínimo). Contudo, estas não são políticas com grande capacidade de impulsionar mudança estrutural e estão sujeitas a mudanças de ciclo econômico e conjuntura política. Com isso, apesar dos impactos positivos no Nordeste, a região não trilhou um movimento mais promissor no seu quadro de atraso socioeconômico, permanecendo o caráter mais acentuado de heterogeneidade entre o Nordeste e o restante do país. O sonho de Celso Furtado, de superação do quadro de subdesenvolvimento da região, permanece frustrado.

## Referências

- ALMEIDA, J. E.; ARAÚJO, J. B. Um modelo exaurido: a experiência da Sudene. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, vol. 12, n. 23, p. 97-128, nov. 2004.
- ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, A. (Org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Flacso-Brasil, 2013. p. 157-172.
- \_\_\_\_\_. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 540-562.
- ARAÚJO, T. P. de; SOUZA, A. do V.; LIMA, R. A. de. Nordeste: economia e mercado de trabalho. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 11, n. 29, jan./abr. 1997.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. *Nordeste 2022: estudos prospectivos: documento síntese*. Fortaleza: BNB/IICA, 2014.
- BRANDÃO, C. A.; GUIMARÃES NETO, L. A formação econômica do Brasil e a questão regional. In: COELHO, F. S.; GRANZIERA, R. G (Org). *Celso Furtado e a formação econômica do Brasil* – Edição comemorativa dos 50 anos de publicação. João Pessoa: Atlas, 2009.

- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4ª ed., Campinas: Unicamp, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. Tese (Livre-Docência, Campinas: IE/Unicamp, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Perspectiva para a questão regional no Brasil*, Porto Alegre, *Ensaio, FEE*, vol. 15, n. 2, p. 312-320, 1994.
- \_\_\_\_\_. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, M. C. (Org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- CARVALHO, F. F. *Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste*. 163 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.
- COHN, A. *Crise regional e planejamento*. 2. ed., São Paulo: Perspectiva, 1978.
- COLOMBO, L. A. *Ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.
- FICO, C. *Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2012.
- FURTADO, C. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil pós – “milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- \_\_\_\_\_. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. [1959] *Formação econômica do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.
- \_\_\_\_\_. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GTDN. [1959] *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Recife: Sudene. 2. ed., 1967.
- GOMES, G. M.; VERGOLINO, J. R. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994. *Texto para Discussão*, nº 372. Brasília: Ipea, 1995.
- GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- GUIMARÃES NETO, L. *Nordeste: da articulação comercial à integração econômica*. 362 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1986.
- \_\_\_\_\_. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap, Ed. Universidade Estadual Paulista, 1995. p. 13-59.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003; 2007; 2013; 2015.
- MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Org.) *Desenvolvimento regional do Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

- OLIVEIRA, F. C. *Tendências e evidências sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste: uma análise sobre indicadores setoriais, emprego e renda para o período de 2003 a 2015*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais, 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. vol. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 69-136.
- SOUZA, A. do V. *Limites e possibilidades de expansão do emprego num contexto de integração regional: o caso do Nordeste do Brasil*. 263 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.