

Métodos e modos da aplicação da Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado: o caso da Região de Carajás (PA)

Rafael Gonçalves Gumiero¹

Resumo:

A proposta deste artigo é buscar tangenciar por intermédio da teoria de Celso Furtado uma interpretação analítica sobre a região de Carajás, no Pará, sob o preâmbulo do artigo “*Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás*”, de autoria de Monteiro e Silva (2021). O objetivo deste artigo é mobilizar o referencial teórico da Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado com o seguinte propósito: a) elencar as categorias analíticas das dimensões econômica, histórica e política de sua teoria que permitem interpretar a região, do ponto de vista das suas desigualdades regionais; b) correlacionar essas categorias analíticas para interpretar as desigualdades regionais em específico a de Carajás, no Pará; c) para posteriormente fundamentar uma matriz metodológica analítica composta por categorias e dimensões das desigualdades que compreendem o subdesenvolvimento no Brasil pelo enfoque da região.

Palavras chaves: Carajás, Teoria do Desenvolvimento, Celso Furtado, periferia, dependência.

1. Introdução: por que pensar (n)a região?

A pesquisa científica objetiva compreender os problemas que atravessam os territórios a partir da trajetória do capitalismo nessas localidades, intermediada entre às escalas nacional e a global. Na periferia do sistema capitalista a triangulação entre às escalas, território, região e nação são regidas pela influência da escala global.

A problematização trazida acerca da abordagem proposta neste artigo é fundamentada na herança histórica das desigualdades regionais do Brasil, principalmente nas regiões periféricas Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação ao Sul e Sudeste. O constructo de teses e abordagens sobre os fenômenos advindos pelas desigualdades regionais no Brasil podem ser elencadas por uma importante geração de teóricos(as) que se debruçaram sobre esse enfoque de pesquisa: Celso Furtado² (1959) com experiência do planejamento do desenvolvimentismo com sua ênfase regional no Nordeste; Francisco de Oliveira³ (1959) com o seu estudo pioneiro sobre os problemas de industrialização de

¹ Professor Adjunto do curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (PPGPAM) na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA).

² Ver o livro *Operação Nordeste*, publicado em 1959.

³ OLIVEIRA, F. *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Recife, 1959.

Recife, em Pernambuco; Wilson Cano⁴ (1974) colaborou ativamente desde a sua tese sobre a concentração industrial em São Paulo, abordando os desequilíbrios regionais e o processo de desconcentração e reconcentração industrial no Brasil; Tânia Bacelar Araújo⁵ (1999) desmitificou as desigualdades inter e intrarregionais do Nordeste, apresentando um múltiplo referencial com escalas e intensidades de desigualdades nessa região; Becker⁶ (1985) acerca da expansão da fronteira agropecuária floresta Amazônia adentro e a constituição da urbanização; Pacheco⁷ (1998) sobre a tese da fragmentação produtiva formulada pelo processo de industrialização desigual no Brasil, desfavorecendo a população; Otamar de Carvalho⁸; Carlos Brandão⁹; Clelio Campolina Diniz¹⁰.

Esses(as) autores(as) abordaram de forma expressivas teses que conjugadas permitem compreender prismas e enfoques das desigualdades regionais, inter e intrarregionais, entendendo as conformações da modernização dos fenômenos das desigualdades regionais. Deste repertório destaco Celso Furtado que pioneiramente formulou a “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, em 1958, pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento para o Nordeste (GTDN), mobilizando um diagnóstico das desigualdades regionais pautadas pelo referencial metodológico histórico estruturalista, que posteriormente recebeu uma importante colaboração ao ser redimensionado na escala regional do Nordeste acerca da abordagem do subdesenvolvimento.

Por conta disso, nesta análise a escala global é posicionada como central para compreender o circuito da acumulação de capital nas relações centro periferia, discutida na teoria de Celso Furtado, em específico os conceitos: ciclos econômicos; dualismo estrutural; efeito demonstração/mimetismo; formas de dominação. Para posteriormente, compreender quais foram as engrenagens desses conceitos que reverberaram na escala

⁴ CANO, Wilson. Raízes da Concentração industrial em São Paulo. 4ª ed. Campinas, SP:UNICAMP/IE, 1977. E CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970. (1981). Campinas, SP: UNESP, 2007

⁵ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

⁶ BECKER, B. (1985). Fronteira e urbanização repensadas. Revista Brasileira de Geografia, vol. 47, n. 3/4, jul/dez, pág. 357-371.

⁷ PACHECO, C.. Fragmentação da nação. Campinas, SP: UNICAMP-IE, 1998.

⁸ CARVALHO, O. A Economia Política do Nordeste (seca, irrigação de desenvolvimento). Rio de Janeiro: Campus, Brasília, 1988.

⁹ BRANDÃO, C. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas,SP: Editora da Unicamp, 2007.

¹⁰ DINIZ, C. C. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. Nova Economia. Belo Horizonte, v.3, nº1, p. 35-64, set. 1993.

regional, considerando os fenômenos do subdesenvolvimento metamorfoseado em impacto geradores de maiores gradientes de assimetrias territoriais.

A proposta deste artigo é buscar tangenciar por intermédio da teoria de Celso Furtado uma interpretação analítica sobre a região de Carajás, no Pará, sob o preâmbulo do artigo “*Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás*”, de autoria de Monteiro e Silva (2021). O objetivo deste artigo é mobilizar o referencial teórico da Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado com o seguinte propósito: a) elencar as categorias analíticas das dimensões econômica, histórica e política de sua teoria que permitem interpretar a região, do ponto de vista das suas desigualdades regionais; b) correlacionar essas categorias analíticas para interpretar as desigualdades regionais em específico a de Carajás, no Pará; c) para posteriormente fundamentar uma matriz metodológica analítica composta por categorias e dimensões das desigualdades que compreendem o subdesenvolvimento no Brasil pelo enfoque da região.

O artigo está dividido além da introdução e considerações finais no tópico sobre a organização do mosaico das categorias analíticas da Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado. Acompanhada pela análise comparativa dessas categorias furtadiana com o artigo “*Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás*”, de autoria de Monteiro e Silva (2022), a fim de compreender os processos de formação e modernização da região de Carajás.

2. As categorias analíticas da Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado: a guisa da compreensão das desigualdades multiescalares

O método elaborado por Celso Furtado ao longo da sua profícua trajetória intelectual provém de importantes balizas que se referem à intermediação entre os campos simbólicos das áreas de conhecimento científico. O constructo teórico da região em Furtado é resultante das suas formulações teóricas referentes às dimensões do seu conhecimento, conforme é proposta por Gumiero (2022) na revisão da primeira e da segunda fases do pensamento de Celso Furtado, divididas em três: dimensão histórica; dimensão econômica; e, a dimensão política.

Na obra “*Diários Intermitentes 1937 2002*” organizada por Rosa D’Águiar Freire sobre Celso Furtado, é possível observar a aproximação com a literatura como forma de fundamentar a sua arquitetura narrativas em suas obras. O primeiro livro publicado por Furtado, “*Contos da vida expedicionária: de Nápoles a Paris*”, de 1946, remete ao seu

interesse e dedicação à literatura, no qual se tornou importante fundamento na constituição do seu mosaico intelectual.

Se por um lado, a iniciação na formação intelectual de Furtado proveio da literatura, é no campo das ciências econômicas que a sua imersão é fundamentada na obra de importantes intérpretes e intelectuais que figuraram como importante atores no campo do planejamento do Estado, como Perroux, Byé, Keynes, Schumpeter, Prebisch. As ciências econômicas podem ser posicionadas como epicentro do campo simbólico furtadiano, fundamentando uma base para suas obras, por conta da metodologia elaborada a partir da referência do estruturalismo latino-americano alinhavado aos diagnósticos estruturais da economia, balizada pelas escalas global, nacional e regional.

A aplicação dos diferentes conceitos dos autores referidos dentre outros, possibilitou Furtado gestar no campo hermenêutica do conhecimento a expertise em balizar os conceitos em sua essência, ou seja, oriundos das obras edição príncipe, para a aplicação no campo material, compreendendo em uma primeira mirada o sistema capitalista global e as suas intersecções com às especificidades da economia brasileira, dos quais são provenientes das regiões. A primeira dimensão tratada é a da História, posicionadas pelas categorias analíticas: trajetória do capitalismo global nos países periféricos, interpretado como dependência econômica;

A obra “A Economia Brasileira”, de 1954, possui importantes fundamentos teóricos que permitem justificar a argumentação anterior. Neste aspecto, me refiro aos seguintes conceitos nos quais há forte influências dos autores clássicos dos países centrais e a ressignificação desses conceitos de acordo com as problemáticas do subdesenvolvimento no Brasil. A metodologia para compreender as especificidades que Furtado aponta em sua análise a dimensão da História em seu repertório teórico como central. A relação estabelecida via comércio internacional entre os países centrais, ocupando a posição de metrópole, e os países periféricos, referenciados como colônia, permite posicionar a escala global como chave para interpretação das adversidades provenientes pela divisão internacional do trabalho nos países periféricos, que seja de dependência econômica e cultural desde a ocupação do território e em sua manutenção, pela coerção e força, em uma economia dotada como a sua principal característica da estrutura social e econômica da escravidão. A História é a dimensão manuseada por Furtado para recuperar os processos incutidos na formação das estruturas econômicas e sociais considerando as disparidades, que define por intermédio do *path dependence* a trajetória de países subdesenvolvidos (FURTADO, 1954).

Alguns elementos trabalhados por Furtado (1954) que justifica a assertiva anterior. O deslocamento do centro dinâmica de defesa enunciado pelo autor referido se refere à estratégia de compra de café pelo Estado, buscando equacionar a redução de oferta no mercado, para equilibrar os preços desta mercadoria. Os recursos utilizados pelo Estado nacional eram provenientes de bancos estrangeiros e mesmo retardando a iminência da crise econômica no epicentro da dinâmica produtiva, gerou um falso equilíbrio entre a oferta e a demanda, pois as importações de produtos industrializados permaneceram arrefecida, ao passo que, as exportações de café minguaram frente à crise de 1929 e nos anos subsequentes, sem desacelerar a produção desta cultura produtiva.

A balança da oferta e demanda por intermédio do método keynesiano de regulamentação dos preços do café em estado de crise da economia, reverberou em outra problemática, a dos desequilíbrios externos, propaladas pela variável constante de produção nacional do café, mercado interno atrofiado com reduzida propensão ao consumo do produto, dependente das exportações no mercado internacional. Apesar do investimento estatal gerar o descongestionamento da dependência econômico do exterior, não foi suficiente, devido à limitada demanda no mercado interno e mais do que isso, por conta de que não havia oferta de capital para investimentos no mercado interno, oriundo do empresário nacional.

A análise de Furtado (1954) posiciona as inovações schumpeterianas como o elemento dinâmico no processo do desenvolvimento, configuradas *pari passu* às acumulações de novo capital. O desenvolvimento é gerado tanto da introdução da nova combinação como de sua propagação, esta última está intrinsecamente conectada à acumulação do capital. As reminiscências deste debate provieram da teoria do empresário de Schumpeter, cuja processo acumulativo detém três aspectos: a poupança de recursos, a inversão destes recursos no processo produtivo e a apropriação total ou parcial do aumento de produtividade resultantes da maior acumulação. A relevância de Schumpeter está em seu enfoque na ação criadora do empresário como força motriz para guiar a sociedade para o progresso econômico. Schumpeter respalda a sua teoria pelas inovações introduzidas no processo produtivo, que por sua vez, o empresário está respaldado pela existência do sistema de crédito.

No capítulo “Formulação teórica do problema do crescimento econômico”, da obra “A Economia Brasileira”, Furtado (1954) apresenta as inconsistências em correlacionar os conceitos importados de autores estrangeiros de países centrais de modo *ceteris paribus* para o caso da periferia no Brasil. Nas apreciações furtadianas as

inconsistências em utilizar *in locu* os conceitos importados está na inadequação da convergência deles em relação ao processo de formação histórica econômica e social do Brasil, circunscritos originalmente às economias industriais na Europa. Exemplo típico é a escassez do fator capital na periferia que projeta o labirinto do círculo vicioso, retroalimentado pelo efeito demonstração, esgotando as reservas do excedente gerado pelo processo produtivo, em consumo de bens suntuosos importados dos países centrais pelas elites (FURTADO, 1954).

A essência em determinar as características que determinam o conceito de subdesenvolvimento e desenvolvimento nesta primeira dimensão na teoria de Furtado, está em combinar investimentos em territórios correlacionados com as especificidades provenientes das desigualdades regionais fundamentadas nas estruturas econômicas e sociais, demonstrando que o desenvolvimento provém do diagnóstico histórico para que as economias possam ser planejadas e formulados planos para o desenvolvimento.

A segunda dimensão é a da Economia, no qual possui nítida relação com a da História no pensamento furtadiano. A recuperação de alguns elementos na obra de “Formação Econômica do Brasil”, de 1959, podem colaborar para balizar as inferências a seguir. As categorias que podem ser acionadas desta dimensão são: ciclos econômicos; dualismo estrutural (FURTADO, 1959).

Um primeiro movimento dado por Furtado ao tema da região foi proveniente dos estudos acerca da economia brasileira, balizada sob a perspectiva keynesina de ciclos econômicos, cuja manutenção foi condicionada pelas atividades econômicas, sucedida pelo açúcar e o algodão; a atividade de subsistência no sul do país e a economia cafeeira. Neste ínterim, a estagnação econômica do Nordeste após o fim do ciclo de açúcar, reverberou diretamente sob o nível da renda *per capita*, em duas direções, a economia do litorânea focada nas exportações, e a mediterrânea voltada para a subsistência. O ciclo econômico representa um importante estratagema, pois ele é formado pela fase de ascensão da atividade econômica no mercado internacional, sucedida pela estabilidade na fase de queda cuja reverberação são limitadas ao raio de inserção da produtividade na região. A economia cíclica instalada em uma região possui temporalidade histórica de permanência das atividades produzidas, e ao transitar para outro ciclo, há o surgimento da ascensão econômica de uma região em detrimento da decadência econômica em outra região (FURTADO, 1959).

O ciclo econômico do café diferentemente dos outros ciclos econômicos no Brasil, teve como ação pioneira a intervenção estatal na proteção ao cafeicultor em meio à crise,

propalada pela oferta elástica da mercadoria em uma economia em crise. A solução foi o Estado intervir ao comprar o excedente da mercadoria, porém, esta alternativa surtiu pouco efeito no mercado. A desvalorização cambial da moeda brasileira colaborou para que fosse tomada como estratégia econômica do Estado investimentos para substituição das importações de produtos da indústria de base para a instalação da indústria brasileira (FURTADO, 1959).

Em “Formação Econômica do Brasil” Furtado aponta a relação das estruturas econômicas como amarras para o desenvolvimento e mediante isto, os ciclos econômicos pavimentaram esse processo de formação, conforme a regionalidades das forças produtivas. Em outras palavras, neste primeiro momento a região para Furtado está condicionada à formação da economia regional. No caso do Nordeste foi a produção de cana-de-açúcar que pavimentou a interpretação sobre a região. E de modo sucessivo para os casos, de Minas Gerais por intermédio da mineração do ouro, Amazônia pela extração da borracha, e finalmente São Paulo pelo complexo cafeeiro.

No segundo momento, Furtado (1959) no documento “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste” formulada pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento para o Nordeste (GTDN) aprimorou a sua interpretação ao compreender que os ciclos produtivos regionais não poderiam ser suficientes para definição de região. A análise abrange uma ótica referente as características do subdesenvolvimento no Brasil, em relação a questão do dualismo estrutural. Nos anos 1950 a relação comercial desigual entre a economia nordestina estagnada e a economia do Centro-Sul, em crescimento econômico, propalou uma relação econômica próxima a do centro periferia. Essa relação não pode ser equivalente à da comercialização internacional entre países do centro e da periferia¹¹, porém, a região com economia em crescimento econômico exerce a função de polo dominador, enquanto a outra, em estado estagnado, polo dominado. Essa relação abriu um importante ala de interpretação sobre o subdesenvolvimento, com o condicionante de desigualdades regionais.

A obra de Celso Furtado, “Operação Nordeste”, publicada em 1959, abriu importante vertente na economia, ao ampliar o campo dos estudos regionais, sob o viés crítico de análise balizado pelo estruturalismo cepalino. A principal referência adveio do documento técnico da Cepal, “Estudo Preliminar da Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico”, que formulou o planejamento em dois tempos. O

11

primeiro passo destas técnicas foi determinar as metas de desenvolvimento possíveis para uma economia, o qual somente é possível sendo analisado o exame de crescimento do país nos últimos anos, e dos fatores dinâmicos para o crescimento, para que seja possível realizar o diagnóstico da economia nacional. O cálculo do investimento total exige estoque de capital existente e a renda dele proveniente em um período recente. Essa relação gera um cálculo aproximado do volume de novos investimentos necessário para obter o aumento da renda. O segundo passo, foi o cálculo preliminar do volume de renda que será obtido ano após ano, a cada taxa de crescimento, e a quantidade do investimento total anual requerido para obtê-lo. Com base nisso são formuladas as projeções de renda e do investimento, que podem ser gerais e globais. Posteriormente, as projeções para os diversos setores das economias são calculadas, com base nas estimativas mais detalhadas de capital exigido em cada um deles, e que poderão corrigir as projeções globais de investimento (CEPAL, [1953] 1957).

Apesar do referido roteiro técnico da Cepal produzir uma importante caracterização do planejamento, Furtado (1959) avançou sistematicamente acerca do planejamento regional para o Nordeste, descritos em seus primeiros planos diretores. Um primeiro elemento importante nessa análise foi a observação do significado de recusa que a “Operação Nordeste” promoveu contra a percepção de que a solução para o subdesenvolvimento do Nordeste seria a "solução hidráulica", tese, anteriormente apresentada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). A nova interpretação gerada pela SUDENE, apontava, ao contrário, o peso das condições econômicas, sociais e políticas do subdesenvolvimento nacional incluindo as assimetrias do dualismo estrutural e a permanência de velhas elites oligárquicas e primário-exportadoras como elementos basilares para perpetuação do atraso do Nordeste. Um segundo elemento, foi a da associação entre a percepção do subdesenvolvimento de matriz histórico-estruturalista cepalina, como instrumental do papel do Estado na condução do desenvolvimento e na estratégia do planejamento. A matriz desenvolvimentista no eixo do planejamento regional foi ainda reforçada pela análise teórica e empírica do relatório “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, que subsidiou a formulação do Primeiro e do Segundo Planos Diretores da SUDENE (1961 e 1963).

As categorias analíticas advindas da dimensão política podem ser divididas em: planejamento com lastro histórico estruturalista da Cepal; elites políticas regionais do Nordeste. A dimensão política na Teoria do Desenvolvimento de Furtado pode ser

apresentada a partir da noção da planificação técnica advindo do documento da Cepal supracitado, e principalmente pela abordagem desenvolvimentista regionalista da Sudene no Nordeste. O planejamento da Sudene pode ser dividido em duas interfaces de atuação, a do diagnóstico conforme apresentado anteriormente acerca das condições estruturais do Nordeste, e a do prognóstico, resultante da formulação e a implementação dos planos diretores para superação das desigualdades regionais e conseqüentemente o subdesenvolvimento.

O Primeiro e Segundo Planos Diretores produzidos no período de 1959 a 1964 expressaram as concepções de Celso Furtado pela transformação econômica e política da região Nordeste. Ele foi formulado sob orientação do diagnóstico estrutural do subdesenvolvimento da região, tendo como foco o enfrentamento das desigualdades regionais e dos determinantes econômicos, sociais e políticos oriundos dessas estruturas deformadas. Três constatações marcam o Primeiro Plano Diretor e sua formulação em 1961, como um diagnóstico decisivo para o agravamento do subdesenvolvimento: a) o Nordeste é uma das regiões em que a população vive em condições precárias; b) a região apresenta potencial inexplorado para o seu desenvolvimento, havendo uma variedade de recursos naturais subutilizados e contingente populacional suficiente para receber treinamento e assimilar técnicas modernas; e c) a liderança do Poder Público, no processo de formação de capital, é primordial para que seja reduzida a distância (econômica, social e infraestrutura) que separa o Nordeste do Sul do país (SUDENE, 1966a [1961]).

Como propostas para superação do subdesenvolvimento, o Primeiro Plano Diretor indicou diretrizes balizadas majoritariamente por duas frentes de trabalhos: 1) modernização da infraestrutura com investimentos nos setores de transporte e de energia elétrica, reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água e prioridade nos investimentos aos serviços de abastecimento de água urbanos no interior dessa região; e 2) reorganização da economia com reestruturação da economia rural da zona úmida e na caatinga, com a conciliação racional dos recursos de terra, colonização da zona úmida, do Maranhão e Sul da Bahia, coordenação dos investimentos públicos e privados para as indústrias de base (SUDENE, 1966a [1961]).

A lei número 3.692 atribuiu à SUDENE a responsabilidade de formular diretrizes de uma política de desenvolvimento regional. Com base nessa lei, essa instituição aplicou uma reforma administrativa para executar as técnicas de planejamento combinadas com o mecanismo de incentivos fiscais, o Artigo 34, considerado estímulo para formação de empresas nacionais privadas especializadas em diferentes setores produtivos no Nordeste.

O artigo 34 outorgou isenção de até 50% dos impostos de renda de pessoas jurídicas que optassem em aplicá-los em investimentos no Nordeste, no intuito de estimular a implantação de atividades econômicas essa região (SUDENE, 1966a [1961]).

A multiescalariedade na teoria de Furtado perpassa pela ótica das relações econômicas estabelecidas entre a economia regional com a nacional e a global. A escala global é compreendida pela dimensão econômica pela rede formada pela divisão internacional do trabalho por intermédio do comércio internacional e pela dimensão política pelas relações de dependência econômica e principalmente políticas com a metrópole ou a representação dela, por meio da hegemonia exercida pelos países centrais. A escala nacional é compreendida pela dimensão econômica formatada pelo sistema econômico formado pela matriz produtiva e pela dimensão política pelo pacto federativo entre as unidades federativas. A escala regional é formada pela dimensão econômica por meio da divisão econômica do trabalho e a sua relação com o sistema nacional, e pela dimensão política por intermédio das coalizões formadas pelas elites regionais e locais. Na escala local temos a representação da produtividade pela atividade econômica e a sua relação com a dimensão política por meio das bases de sustentação das elites locais.

Neste aspecto, a multiescalariedade pode ser correlacionada à equação e fricção das elites políticas locais e regionais pelo poder representado pela economia, ou base de recursos orçamentários da Sudene, travada pelo enfrentamento nas arenas de decisões deliberativas, como foi no caso do Conselho Deliberativo da Sudene formada pelos governadores estaduais e representantes técnicos da Sudene, acionando uma importante chave interpretativa em Furtado, referente a categoria de escalas de poder, que passa a ser acionada pela compreensão das representações do poder político e econômico.

A dimensão política na Teoria do Desenvolvimento de Furtado perpassa por esta categoria de análise, qual seja, a das escalas de poder, resultantes das disputas políticas tratadas pelas elites locais e regionais do Nordeste no caso típico da busca de recursos do extinto Artigo 34/18¹², posteriormente sucedido pelo FINOR. Na obra de Francisco de Oliveira “Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita”, mais precisamente o artigo *A Metamorfose da Arribaça Fundo público e regulação autoritária*

¹² O artigo 34 outorgou isenção de até 50% dos impostos de renda de pessoas jurídicas que optassem em aplicá-los em investimentos no Nordeste, no intuito de estimular essa região. Os incentivos fiscais para empresas nacionais privadas foram para concessão desses incentivos à instalação da indústria no Nordeste aos setores: infraestrutura econômica, especialmente energia elétrica, serviços básicos de transporte e comunicações, extração de recursos minerais; indústrias estratégicas e as que utilizavam como insumo as matérias-primas locais; reequipamento de indústrias de alimentos, produção agrícola, pesca e armazéns (SUDENE, 1966a [1961]).

na expansão econômica do Nordeste, traz um quadro de referências para marcar as possibilidades e os limites do planejamento regional, sob a análise no espectro das estruturas de poder engendradas e reforçadas pelas transformações econômico-sociais em curso desde a criação da Sudene e que passou a ser o ponto focal para avaliação daquelas possibilidades.

No mesmo ano, foram criados, pelo Decreto-Lei nº 1.376, três fundos de investimentos: o do Nordeste (FINOR)¹³, o da Amazônia (FINAM); e outro para os setores de reflorestamento, pesca e turismo - Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET). A supervisão desses fundos ficou sob responsabilidade, respectivamente, da SUDENE, da SUDAM e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), no caso do reflorestamento; a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), em relação à pesca; e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), sobre o turismo.

O raio de ação do sistema Finor está limitado pela ação de potencializador da acumulação concentrada, quase oligopolista, com baixa ressonância em setores econômicos ocupados pelos médios e pequenos capitais. A integração do Nordeste à escala nacional produziu deslocamentos na estrutura da propriedade burguesa. Esses deslocamentos podem ser entendidos em dois movimentos que se complementam: o fundo público atua como chamariz para capitais; do outro lado, mobiliza os capitais pela alta concentração da economia, proporcionando maior munição ao poder oligopólio dos principais grupos. Esse processo é uma des-regionalização burguesa que concretiza uma hegemonia balizada pelos capitais e lucros dessa classe social (OLIVEIRA, 1998).

De volta ao pensamento furtadiano, é importante destacar que o sistema jurídico burocrático formulado a partir da desestruturação do Artigo 38/14 para a institucionalização do Finor na Sudeste, permitiu legitimar e blindar o fortalecimento da coalizão de poder dominantes sob as forças de produção. No artigo *Brasil: da república oligárquica ao Estado militar*, de Furtado (1967), é fundamentado a estrutura do poder político brasileiro e as rupturas na democracia causadas pelo golpe militar de 1964. A instabilidade do sistema de poder é consequência da fricção intensa entre a oligarquia rural, cuja dominação das massas rurais e urbanas (em regiões atrasadas) foi consequência

¹³ No mesmo ano, foram criados, pelo Decreto-Lei nº 1.376, três fundos de investimentos: o do Nordeste (FINOR); o da Amazônia (FINAM); e outro para os setores de reflorestamento, pesca e turismo - Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET). A supervisão desses fundos ficou sob responsabilidade, respectivamente, da SUDENE, da SUDAM e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), no caso do reflorestamento; a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), em relação à pesca; e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), sobre o turismo.

do mecanismo de repasse de recursos financeiros públicos para a implementação do fenômeno do coronelismo, para eleição de parlamentares. Ao presidente da república que fez uso do slogan da modernização, foi apoiado pelas classes médias urbanas, ansiosas por favorecimentos políticos. O populismo como fenômeno do sistema político brasileiro foi resultante do choque da resistência da classe oligárquica em manter o seu poder local e regional, frente ao avanço das classes médias urbanas, que tardiamente, requisitaram o sistema de controle político das massas urbanas, e em relação a organização das massas em torno de movimentos sociais. À medida que esses movimentos ganharam terreno pelas reformas de base, houve contraofensiva das elites políticas, representadas pela oligarquia contrária a essas reformas, que recorreram às forças armadas para conter as reformas populares e eliminar a democracia formal (FURTADO, 1967).

Na dimensão Política da Teoria do Desenvolvimento de Furtado, a **categoria de escalas de poder** está fortemente discutida na perspectiva da região. Ela pode ser acionada pela compreensão das representações do poder político e econômico no sistema político ditatorial, emanado pelo Golpe de 1964, atropelando a resistência realizada pelos movimentos sociais devido à irrupção da democracia, fortalecendo pela multiescalariedade do poder trafegada pela concessão de fundos públicos por intermédio da hierarquização da escala nacional, pelo ministério do Planejamento e o do Interior, por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para a escala regional pelos programas do PROTERRA e o PIN, articulados com os órgãos de planejamento das Superintendências regionais, que no caso do Nordeste foi a SUDENE, até a escala local concedida pelos fundos de financiamento FINOR para instalação de projetos concedidos às elites locais e regionais.

3. Diálogo entre o repertório metodológico furtadiano com os ciclos econômicos de Carajás-PA

Monteiro e Silva (2021) no artigo “Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás”, publicado em 2021, mobilizam importantes matrizes conceituais para fundamentar os processos de formação e modernização da região de Carajás, localizada no Sudeste do Pará, na intersecção do Nordeste conectado ao Maranhão com Tocantins e Mato Grosso, interligando os ramais de conexão com o Centro Oeste, ambos articulados com os modais logístico para a inserção na Amazônia.

Figura 1 – Caracterização da Região Carajás (PA)



Fonte: Monteiro e Silva (2021).

Os municípios que compõe a regionalização de Carajás possuem uma posição estratégica conforme apontado na figura 1, e mais do que isso, são espaços que estão articulados com as conexões comerciais com o exterior, principalmente devido às exportações de produtos primários, denominados *commodities*, como a soja, o minério e a pecuária bovina.

Os autores referidos posicionam a fronteira como um espaço fecundo para que sejam articuladas a acumulação e a absorção de excedentes de capital e mão de obra, principalmente em momentos de crise, com a reestruturação produtiva orientada pela

relação menor custo na produção e (re)valorização a partir da demanda das *commodities*. Neste ínterim, o avanço do capital para fronteira advém de investimentos em capital do Estado e da iniciativa privada principalmente em novas infraestruturas espaciais, que passam a serem posicionadas na região como vertebras articuladoras da extração e produção das *commodities*, direcionadas para as exportações. É nesse contexto que a região de Carajás é resultante da modernização produtiva aliada à sua inserção em duas escalas relacionadas à espacialização da produção de *commodities*: a primeira é referente à nacional pela integração econômica no mercado de trabalho; e a segunda é a escala global determinada pela posição do país na divisão internacional do trabalho (MONTEIRO e SILVA, 2021).

A região foi caracterizada por Monteiro e Silva (2021) a partir da elegibilidade de categorias analíticas, denominadas pelas escalas analíticas: a) a fronteira foi mobilizada com a escala global em relação ao bioma amazônico; b) a escala regional como receptora dos fenômenos oriundos dos efeitos da relação centro periferia, tais como a heterogeneidade considerando a diferenciação espacial e as relações de dependência na constituição da hierarquização dos núcleos urbanos e os fluxos conectados à eles, e a homogeneidade do espaço proveniente do fomento das infraestruturas para a integração dos polos de extração e produção de recursos naturais ao mercado nacional e internacional.

A Dimensão Histórica na Teoria do Desenvolvimento de Furtado pondera com prioridade a escala global do capitalismo, dado que é a partir da divisão internacional do trabalho que os ramais das relações entre as forças produtivas são estabelecidos, fomentando efeitos que preponderam a dependência econômica e cultural da periferia em relação ao centro (FURTADO, 1954). A Amazônia representa a região pela dimensão das forças produtivas dos quais estão correlacionadas com as atividades primárias-exportadoras com baixo nível de diversidade produtiva e complexidade, vulneráveis às oscilações propaladas no comércio internacional.

A composição das forças produtivas é posicionada como fundamento por Monteiro e Silva (2021) para compreender os fluxos de ocupação, formação e modernização dos territórios de Carajás-PA. A formação histórica de Carajás ocorreu impulsionada por quatro ciclos econômicos organizados ao longo do fluxo temporal. O primeiro ocorreu em 1896 pelo êxodo de criadores de gados para a Araguaia, e posteriormente, houve a institucionalização pelo governo do Grão Pará de medidas para

impulsionar a colonização dos vales dos rios Pau d'Arco e Itacaiunas, outorgando a colônia agrícola Burgo Agrícola do Itacaiunas.

O segundo foi delimitado no período do quartel final do século XIX e o início do XX, tendo como epicentro na economia a demanda global pela borracha que provocou a ampliação da extração de látex do caucho, insumo na produção da borracha. Subsequente a demanda aquecida de caucho, em 1905, houve o início das obras da implantação da Estrada de Ferro Tocantins, infraestrutura projetada para adentrar os territórios que não eram trafegados para a circulação de mercadorias. A inflexão na demanda pela borracha ocasionou o arrefecimento da extração de caucho e desencadeou o terceiro ciclo econômico, no qual a dinâmica da economia migrou para a exploração da castanha que gerou uma nova mediação entre o território e a produção, que resultou em outro determinante fundamental para analisar a região, qual seja, à da constituição de uma oligarquia regional.

A constituição de uma elite local fortalecido pela dinâmica das forças produtivas da castanha gerou concentração das tomadas de decisão em duas escalas de análise. Na primeira é direcionada para as tomadas de decisões tomadas na escala global pelas frações de capital e principalmente pelo interesse na compra de commodities. Na segunda escala é a relação estabelecida entre os agentes econômicos representantes do capital financeiro atuando no território de modo vis à vis com as elites locais, determinando investimentos de capital em infraestruturas capazes de gerar ampliação do excedente dos ciclos produtivos.

O quarto ciclo econômico foi gestado nas últimas quatro décadas do século XX resultante de investimentos em infraestrutura pelo Estado e na organização da estrutura produtiva extrativista de minérios em Carajás.

Já no primeiro ano da ditadura militar e sobretudo em virtude dos impulsos provocados pela ligação rodoviária entre Belém e Brasília, o governador Jarbas Passarinho iniciou a construção da rodovia estadual PA-070, atualmente BR-222, que interligaria Marabá àquela rodovia. Ao efetuar a primeira conexão rodoviária com Belém, a rodovia PA-070 quebrou a dependência do transporte fluvial pelo rio Tocantins. Perdeu importância, assim, a Estrada de Ferro Tucuruí, construída para complementar a navegação fluvial; ela foi desativada em 1973. O processo de rápida integração rodoviária e de centralização autoritária contribuiu sobremaneira para a redução do poder da oligarquia regional (MONTEIRO e SILVA, 2021, p.41).

Na Dimensão Econômica da Teoria do Desenvolvimento de Furtado os ciclos econômicos possuem importante análise para compreender às diferentes dinâmicas produtivas nas regiões do Brasil. Ao comparar com a interpretação de Monteiro e Silva (2021) houve em Carajás os 4 ciclos econômicos referidos, com reverberações nas estruturas econômicas, sociais e políticas dos municípios que compõe a sub-região. De modo que os efeitos de ascensão e declínio da dinâmica produtiva não se limita a economia, mas sim, extravasa para outros determinantes para gestação de tomadas de decisões. O conceito de dualismo estrutural em Furtado pode ser comparado com os efeitos de heterogeneidade e homogeneidade dos quais os autores Monteiro e Silva (2021) alertam que em Carajás foi determinante para condicionar o subdesenvolvimento. E que dentre esses fenômenos pode ser referenciado o da instalação de infraestrutura como a ponta da lança para a homogeneização produtiva na região, ao passo que, determinados municípios sucumbiram a estagnação econômica devido ao posicionamento das estruturas logísticas econômicas.

Os principais pontos de interligação do Pará em relação às regiões Centro-Oeste e Nordeste foram construção da rodovia Belém – Brasília, rodovia Transamazônica BR-230. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em 1971 implementou um projeto de colonização na Amazônia, tendo como objetivo assumir a jurisdição do uso da terra numa faixa de 10km de cada lado da Transamazônica, nos trechos Marabá – Altamira e Marabá – Estreito. Concomitantemente o governo militar passou a utilizar uma faixa de 100 km de largura em ambas as margens das rodovias federais abertas na Amazônia, o que absorveu cerca de 52% do território do estado do Pará, enfraquecendo os governos estadual e o municipal, enfraquecendo as elites agrárias (MONTEIRO e SILVA, 2021).

Ademais outras infraestruturas foram instaladas na região de Carajás, conformadas com as forças produtivas regionais: hidrelétrica de Tucuruí; rodovia PA-279; Programa Grande Carajás que reverberou nas obras de ocupação pelo Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins (GETAT) e na estrada de Ferro Carajás (MONTEIRO e SILVA, 2021).

Foi um processo fruto de ajustes espaçotemporais que requereu a constituição de infraestruturas espaciais sociais e físicas, seguras e de longo prazo, articuladas a uma série de fatores: uma economia de base primária, vinculada, sobretudo, à pecuária bovina e à mineração; o estabelecimento de uma rede urbana integrada, econômica, social, política e culturalmente capaz de ordenar o espaço social; a

generalização regional de práticas sociais; a criação de uma economia espacialmente hierarquizada, apta a mobilizar, extrair e concentrar parte do produto excedente gerado; a constituição de elites econômica, política e culturalmente identificadas com a região; o estabelecimento de grupos que constituem resistência à homogeneização e à hegemonia (MONTEIRO e SILVA, 2021, p.65).

Na dimensão Política da Teoria do Desenvolvimento de Furtado é possível estabelecer conexões com a interpretação dos autores supracitados a partir das tomadas de decisões estabelecidas pela categoria de escalas de poder. Nesta dimensão analítica a formulação e a implementações de programas e projetos em Carajás deliberadas pelo governo federal foram preponderantes para estabelecer o perímetro dos polos de exportação dos recursos naturais, como o caso da mineração pelos programas PGC e Getat. As estruturas econômicas e sociais foram selecionadas a priori pela relação entre as frações do capital estrangeiro e o Estado, por intermédio de decisões unilaterais em relação aos territórios em Carajás. Por conta disso, uma das resultantes foi a transição das elites locais no poder a partir do início das obras de infraestruturas que remodelaram à centralidade dos municípios na hierarquia urbana, bem como das atividades produtivas.

4. Considerações finais: uma agenda transdisciplinar para superação das desigualdades em Carajás

A interdisciplinariedade a rigor foi constituída pelos limítrofes entre às áreas das ciências e as suas sub-áreas. Celso Furtado ao longo da sua trajetória acadêmica perpassou por diferentes fases do seu pensamento, desde à sua formação dentro do cânone dos economistas dos países centrais até o estruturalismo cepalino, combinados com a sua atuação do *police marker* como ministro, na Sudene e no Ministério do Planejamento no governo Juscelino Kubistchek e João Goulart. Os obstáculos do subdesenvolvimento apresentaram para Furtado a necessidade de ressignificações para além do campo científico das Ciências Econômicas, de modo que o referido autor foi um interlocutor que permitiu incorporar em seu cabedal teórica a miscigenação com as ciências que dialogam com a Cultura, como a Antropologia Social, a Filosofia e a Sociologia, e que resultou em sua atuação como ministro no Ministério da Cultura no governo Sarney. A segunda fase de Furtado foi a que houve maior interlocução com essas diferentes áreas, porém, sem abandonar o cerne do seu constructo teórico, que seja à das Ciências Econômicas. Por conta disso, Furtado é um intelectual que abriu as fronteiras do conhecimento para possibilitar o diálogo entre às áreas ao pensar o desenvolvimento. Dentro deste amplo e

polissêmico conceito a região foi dedicada atenção em especial, devido as estruturas específicas que definem o subdesenvolvimento.

A incursão no conhecimento que deriva da Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado ao buscar compreender a região de Carajás apresentam pontos de similitudes com os seus estudos clássicos sobre Nordeste, bem como apresenta diferenças marcantes, das quais são necessárias apresentar um cabedal inovativo que diálogo com os diagnósticos do subdesenvolvimento regionais relacionado ao da escala global, evidenciando às suas especificidades territoriais. Desde ponto de vista Furtado foi utilizado como um mediador analítico para compreender os processos que circundam(ram) em Carajás.

Os pontos que correspondem com a análise furtadiana de região em relação à interpretação de Carajás designada por Monteiro e Silva (2021) foram: i) Dimensão História: a) dependência econômica na relação centro periferia; ii) Dimensão Econômica: b) ciclos econômicos; c) dualismo estrutural; iii) Dimensão Política: d) planejamento; e) disputas das elites políticas regionais.

A dependência econômica é ressignificada dentro do Brasil a partir da expansão da fronteira em direção da Amazônia, propalada pelas frente de ocupação e pela oferta abundante de terra. A dependência é correlacionada à subalternidade estabelecida em duas escalas diferentes, a da região de Carajás com a escala nacional pelo mercado de trabalho e com a escala internacional, pela divisão internacional do trabalho. Do qual está intrinsecamente relacionada com os ciclos econômicos e as suas curvas de estagnação proporcionada pela dependência econômica da economia regional de matérias primas, borracha, castanha e mineração, com a vulnerabilidade gerada no mercado internacional de acordo com a demanda desses produtos primários.

Logo, a relação entre a formação e a modernização produtiva em Carajás fica patente, devido à homogeneização produtiva gerada pelas atividades dinâmicas, dos quais estabelecem ampla concentração de renda na formação de capital, que sejam as taxas de lucros, mas pouco endogeneização produtiva na região. Conforme há investimentos em capital na logística de infraestrutura, há propensão para expansão produtiva alinhavada à demanda no comércio exterior, determinando pontos focais de investimentos de capital, de modo que o dualismo estrutural é reconfigurado como assimetrias intrarregionais ou territoriais.

A expansão produtiva em Carajás foi vetorizada pelos programas, planos e projetos nos governos militares, tutelados pela SUDAM, que delimitaram áreas de interesse internacional para exploração de recursos naturais. Mesmo sob a tutela do

planejamento, o Estado não reduziu as desigualdades sociais e econômicas, pelo contrário, ampliou ao privilegiar uma forma de civilização industrial europeia, que estivesse vinculada subalternamente com a economia central.

O acesso as tomadas de decisões das elites política regionais passaram a coordenar com as demandas do comércio exterior. A modernização produtiva em Carajás só ampliou esse processo, ao intensificar o fluxo de segmentos produtivos vinculados à divisão internacional do trabalho correspondente ao polo de mineração da Serra dos Carajás. As frações do capital em coalizão com as elites regionais propulsionaram um modelo econômico nesta sub-região, que seja o de exploração de minérios e de produção de pecuária bovina.

De modo que a racionalidade do planejamento deve ser enveredada pela do projeto de nação, determinado pelo conhecimento e interpretação das particularidades regionais para formação de agenda de pesquisa e posteriormente a formulação de uma política regional condizente com as particularidades territoriais de cada região, para determinar planos e projetos correlacionados com essas estruturas econômicas e sociais. A região de Carajás não é diferente, pois é imprescindível compreender as suas estruturas subdesenvolvidas desde a relação estabelecido entre as escalas, global, nacional, regional e local, até dos problemas que intermediam em cada uma dessas escalas para reverberar os problemas do subdesenvolvimento.

Referências Bibliográficas:

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.
- BECKER, B. Fronteira e urbanização repensadas. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 47, n. 3/4, jul/dez, pág. 357-371. 1985.
- BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas,SP: Editora da Unicamp, 2007.
- CANO, Wilson. **Raízes da Concentração industrial em São Paulo**. 4ª ed. Campinas, SP:UNICAMP/IE, 1977.
- CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. (1981). Campinas, SP: UNESP, 2007.
- CARVALHO, O. **A Economia Política do Nordeste** (seca, irrigação de desenvolvimento). Rio de Janeiro: Campus, Brasília, 1988.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Introdução à Técnica de Programação**. In: Análise e projeções do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: BNDE, 1957.
- DINIZ, C. C. **Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização**. Nova Economia. Belo Horizonte, v.3, nº1, p. 35-64, set. 1993.

FURTADO, C. **A economia brasileira**: contribuição à análise do seu desenvolvimento. Rio de Janeiro: A Noite. 1954.

FURTADO, C. **A fantasia organizada** (memórias). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, C. **A Formação Econômica Brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

FURTADO, C. **Contos da vida expedicionária**: de Nápoles a Paris. Rio de Janeiro: Zelio Valverde. 1946.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; SILVA, Regiane Paracampos da. Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás. **CONFINS (PARIS)**, v. 1, p. 49, 2021.

OLIVEIRA, Francisco. **Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco**. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Recife, 1959.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 231 p. (Zero à esquerda) .

PACHECO, C.. **Fragmentação da nação**. Campinas, SP: UNICAMP-IE, 1998.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. **Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste**. (1961). Recife: SUDENE. 1966a.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. **Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. (1962). Recife: SUDENE. 1966b.