mos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós".

Essa é a principal denúncia que Celso Furtado volta, corajosamente, a fazer. Vamos refletir sobre ela. Obrigada.

Notas

1. CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo.* São Paulo, Hucitec, 1990.
2. MELO, Evaldo Cabral de. *O negócio do Brasil.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1998.
3. GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste.* Recife, Massangana, 1989.
4. ROBOCK, Stefan H. *O desenvolvimento econômico do Nordeste do Brasil.* Fortaleza, Banco do Nordeste/Etene, 1959.
5. *Uma política para o desenvolvimento econômico do nordeste.* Recife, Sudene, 1967, 2ª Edição.
6. A dança da cadeiras. *Carta Capital*, São Paulo, Carta Editorial, nº 55, 20 ago. 1997.
7. LIMA, João Policarpo. A abertura comercial, rebatimentos regionais e o planejamento: o Nordeste em realce. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 16, nº 29, mar. 1998.
8. CAMPOLINA DINIZ. Clélio. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas.* Brasília, IPEA, 1994 e CAMPOLINA DINIZ, Clélio e CROCCO, Marco Aurélio. Restruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, UFMG, v. 6, n. 1, jul. 1996.
9. BRANDÃO, Carlos Antônio *et alii*. "Brasil em Ação": os possíveis impactos sobre Minas Gerais. *Economia – Ensaios*, Uberlândia, Departamento de Economia, v. 12, n. 2, v. 13, n.1, 1998.
10. PACHECO. Carlos Américo. *Fragmentação da nação.* Campinas/São Paulo, UNICAMP/IE, 1998.
11. FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida.* São Paulo, Paz e Terra, 1992.
12. VAINER, Carlos. Regionalismos contemporâneos. In: *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados.* São Paulo, FUNDAP, 1995.

Celso Furtado e a questão regional no Brasil

Wilson Cano
Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

A temática dos desequilíbrios regionais no Brasil está presente em muitas das obras (publicadas ou não) de Celso Furtado, comumente associada à discussão do subdesenvolvimento econômico. Sua dimensão histórica abarca todo o período de nossa formação econômica, desde a Colônia, e suas proposições de diagnóstico e formulação de políticas de desenvolvimento regional surgem a partir da década de 1950. Tal como o grupo cepalino precursor (no qual teve papel importante), suas análises do subdesenvolvimento, associadas ou não à questão regional, partem do momento de maior inserção externa na grande expansão do comércio internacional decorrente da Revolução Industrial, no século XIX, e têm como centro nevrálgico as relações entre o setor primário exportador, o setor de subsistência e a forma como os benefícios do progresso técnico penetram na economia nacional e são repartidos, setorial, regional e pessoalmente.

No caso brasileiro, contudo, ele nos adverte de que as raízes desse processo antecedem aquele momento, situando-se, no caso do Nordes-

te brasileiro, no século XVI, quando ali foi implantada uma *empresa agrícola de exportação*. Embora, repito, a temática tenha sido tratada em muitas de suas obras, vou me restringir àquelas que considero mais relevantes para este propósito: *Formação econômica do Brasil*, *A Operação Nordeste*, o famoso documento (não assinado) do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste, *Dialética do desenvolvimento*, *Análise do "modelo brasileiro"*, *A fantasia desfeita* e algumas passagens de *O longo amanhecer*.

Na primeira parte deste texto, retomo a importante discussão que Furtado faz sobre a agricultura nacional (e regional) de exportação e de subsistência, eixo central de sua análise da formação e do subdesenvolvimento da economia brasileira (e do Nordeste), numa perspectiva histórica que vem desde a Colônia[1]. Na segunda, a temática específica é sobre o diagnóstico e a política de desenvolvimento regional, e a última contempla algumas considerações finais.

A agricultura e o subdesenvolvimento brasileiro (*agricultura itinerante*)

Embora seu enfoque esteja centrado na implantação e na dinâmica da chamada *empresa agrícola açucareira* no Nordeste, a partir do século XVI, Furtado vai incorporando o surgimento e a evolução de outras agriculturas posteriores em outros espaços, como as que resultaram das articulações e da crise da mineração (século XVIII), da cafeicultura (séculos XIX e XX), das economias de pequena propriedade do Espírito Santo e do Sul e da agricultura capitalista diversificada de São Paulo, que surge no século XX, e de alguns de seus desdobramentos espaciais.

Embora essas agriculturas tenham apresentado processos diferenciados em vários aspectos (pecuária-algodão-açúcar; escravismo-trabalho assalariado etc.), vão resultar naquilo que Furtado chamou de *agricultura itinerante*, que molda a formação da maior parte de nossas estruturas sociais.

No início, aponta para o fato de que a abundância de terras e a rarefação da população livre não só permitirão a implantação da *plantation* escravista mas também um histórico processo de alta concentração da propriedade fundiária, que seria ainda mais incentivado pela instituição da Lei de Terras, a partir de 1850. À sombra dessa agri-

cultura mercantil-exportadora, desenvolveu-se o latifúndio pecuário, sempre empurrado em direção ao interior, à medida que a atividade exportadora se expandia.

Esta, mesmo diante da profunda depressão causada pela crise açucareira (séculos XVII e XVIII), podia reproduzir-se, em grande parte de forma *natural*, ocupando novos espaços vazios ou nos já ocupados pela pequena agricultura de subsistência, que, por sua vez, também era empurrada mais adiante, ou então incorporada pela pecuária, passando os pequenos produtores a viver sob o *manto protetor* do latifundiário, como *agregados ou moradores de condição*. O domínio da terra, com sua estrutura de propriedade e de renda, estabelecia, assim, a concentração do poder econômico e político regional. Dito de outra forma, a dilatação da fronteira agrícola reproduzia o padrão de concentração da propriedade, da renda e do poder, a "oferta elástica" de mão-de-obra sem propriedade e sem posse, e também a estrutura das relações sociais predominantes: patrimonialismo, submissão e marginalidade social.

No caso nordestino, vinda a abolição da escravatura em 1888, a passagem para o trabalho livre foi apenas formal, dada a negação do acesso à terra aos ex-escravos, que apenas engrossariam o exército de agregados da agricultura de subsistência e os fluxos emigratórios rumo a novas terras vazias, aqui na qualidade de posseiros ou, em outros latifúndios, como parceiros, multiplicando os bolsões de ineficiência produtiva e de pobreza. Fatos semelhantes ocorreram com o declínio da mineração em Minas Gerais, com o deslocamento da população para novas frentes pecuárias ou para a subsistência. Também o café escravista do Vale do Paraíba empurrou a produção de subsistência de antigos homens livres e da pecuária, criando novos bolsões de marginais[2].

Mesmo nas agriculturas de pequena propriedade (as "colônias") do Espírito Santo e do Sul do país, embora livres do jugo latifundiário, a dominação do capital mercantil teve forte presença, inibindo a introdução de doses maiores de progresso técnico e estimulando práticas degradantes da agricultura, obrigando-a, assim, a também ser itinerante. Aqui, entretanto, a propriedade dos meios de produção permitiu níveis mais amenos de concentração de renda e melhores condições sociais.

Dessa forma, a grande extensão da propriedade escravista e da pecuária e a pauperização da pequena produção agrícola foram responsáveis pelo baixo nível de progresso técnico nelas introduzido, causan-

do baixa produtividade e predação de recursos naturais, reforçando assim a *circularidade* da pobreza na agricultura de subsistência. Furtado faz ainda uma comparação com o feudalismo europeu, lembrando que nele o servo tinha acesso a terras individuais e coletivas e o senhor tinha certas limitações para fixar a renda da terra, ou seja, para extrair o excedente de seus servos. Dessa forma, ainda que servos, eram regulados por *direitos*. No Brasil, os direitos serviram para impedir o acesso à propriedade e assim impedir a formação de comunidades agrícolas e manter as concentradas estruturas sociais[3].

A agricultura cafeeira capitalista de São Paulo, a partir da década de 1880, apresentaria importantes diferenciações em relação às outras. Teve, além da fronteira móvel – por indução da ferrovia –, uma "oferta elástica" de mão-de-obra graças, basicamente, à imigração do exterior e submissível ao trabalho, em virtude do não-acesso à propriedade da terra. Expandiu-se, incorporando novas terras, mão-de-obra, infra-estrutura, gerando nível mais alto de produtividade, diversificando a estrutura produtiva (a partir da primeira década deste século) por estimular o surgimento de uma dinâmica agricultura mercantil (de alimentos e matérias-primas) na mesma região e por avançar sua urbanização[4].

Contudo, essa crescente ocupação do território paulista provoca em Furtado a seguinte pergunta: "Uma vez estabilizada a fronteira, continuaria a expandir-se a produção agrícola?". Em seguida, chama a atenção para o fato de que a "extroversão" do modelo argentino-paulista gerou ilações de vários autores, fortemente estimuladas pelas análises de T. W. Schultz sobre a agricultura norte-americana, em que concluía que "dada a baixa elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas, a agricultura só pode expandir-se se o sistema econômico em que está inserida apresentar uma taxa de crescimento superior ao dela mesma"[5].

E aqui Furtado polemiza com a Cepal e com vários autores que concluíram que a agricultura brasileira teria *respondido* ao crescimento da demanda nacional de produtos agrícolas. Sua crítica crucial reside em que a conclusão acima implica passar

> "para segundo plano o saber se agricultura que *responde* a uma demanda dinâmica se está realmente desenvolvendo, isto é, se eleva o seu nível técnico, se permite a melhoria qualitativa do fator humano, se acarreta elevação do nível de vida da população rural"[6].

A análise de Furtado é clara: a *falsa resposta* esconde que o aumento da demanda de produtos agrícolas seria muito maior se fosse melhor a distribuição da renda e os salários do próprio meio rural, além dos urbanos, e que os preços mais altos dos produtos protéicos constrangem essa demanda e diminuem o padrão nutricional do país. Afirma ainda que, enquanto o aumento da oferta agrícola se der em função da expansão da fronteira (e, portanto, menos por aumento do progresso técnico e mais pelo da área), serão baixos os rendimentos físicos da terra e a agricultura continuará *itinerante*, dando continuidade aos processos já comentados.

Com efeito, entre 1930 e 1970 os dados oficiais mostram que apenas 29% da expansão da área de lavouras apresentavam rendimentos físicos mais altos em 1970 do que em 1930, enquanto 43% apresentavam cifras mais baixas. O mapeamento regional da produção também apontava o deslocamento parcial de culturas menos capitalizáveis (arroz de sequeiro, feijão, mandioca etc.) para as áreas mais atrasadas ou de fronteira, onde também se apresentavam os rendimentos físicos menores. O fluxo migratório acumulado nacional (pessoas que viviam fora de seus estados de nascimento), que em 1940 fora de 2,8 milhões de pessoas (das quais 800 mil nordestinos e outro tanto de mineiros), representava 6,7% da população nacional e dirigia-se não apenas à "meca" paulista, mas também à fronteira em expansão (Paraná, Centro-Oeste e Maranhão). Em 1970 o fluxo acumulado era de 11,2 milhões, e agora os nordestinos somavam 4 milhões, os mineiros 3,2 milhões, os paulistas 1,3 milhão e os gaúchos 700 mil pessoas[7].

Por outro lado, a persistência de uma superpopulação rural implica a manutenção de baixos salários no campo. E sua conclusão só poderia ser a da indispensabilidade de uma *reforma agrária*, com assistência técnica, financiamento e progresso técnico adequados, que pudessem aumentar a produtividade rural e garantir melhor apropriação de seus frutos pelos trabalhadores rurais, o que resultaria em maior demanda de seus produtos no próprio setor rural. Contudo, chama a atenção que isto exige também uma expansão da economia urbana, acompanhada de redistribuição progressiva da renda, que resulte em aumento do emprego e do salário urbanos, estimulando também maior consumo de produtos agrícolas.

Como resultado das dinâmicas dessas agriculturas, todas as regiões do país passam a apresentar "questões regionais", isto é, setores

com baixa eficiência produtiva (ainda que operando ao lado de outros eficientes), baixos salários, péssima distribuição pessoal da renda e indicadores sociais deprimentes. Ainda que o Nordeste exiba os piores indicadores econômicos e sociais do país, mostrando com isto que é ali que se manifesta de forma mais marcante a *questão regional* no Brasil, esses fatos revelam cabalmente sintomas e sinais evidentes de que o subdesenvolvimento permeia todo o território nacional.

Esse texto de Furtado é de 1972, momento em que se iniciava um processo de modernização (conservadora) da agricultura, graças ao novo e generoso crédito rural subsidiado e centrada em uso intenso de produtos químicos e mecanização, mas basicamente voltada (direta e indiretamente) para os produtos "exportáveis" (soja, milho, trigo, carnes, laranja e rações)[8]. Essa política, embora tenha atingido alguns dos alvos a que se propôs (notadamente metas de exportação e aumento de produtividade), incentivou o aumento da concentração da propriedade fundiária, permitindo a continuidade da reprodução das estruturas sociais vigentes.

O conservadorismo e a enorme especulação de terras (notadamente no Centro-Oeste e na Amazônia) para reserva de valor impediram a oportunidade de, naquele momento, se fazer a reforma agrária[9]. Com efeito, as elevadas taxas de crescimento da renda e do emprego urbanos que se davam naquele momento (1967-1980) teriam possibilitado os suportes urbanos imprescindíveis, segundo Furtado, para o sucesso de uma reforma agrária. Assim, a miséria no campo não diminuiu, e tanto a agricultura (em busca de terra barata) como o trabalhador (em busca de sobrevivência) continuaram a ser itinerantes: é a partir daí que cresce ou se inicia (no caso do Norte) a apropriação de terras (vazias ou já ocupadas) no Centro-Oeste, na Amazônia, e em certas áreas anteriormente ocupadas de Minas Gerais e do Nordeste.

Vistas as estatísticas entre 1970 e 1996, a modernização conservadora conseguiu elevar os rendimentos físicos das principais culturas (de novo, notadamente das exportáveis e das passíveis de maior capitalização, como a do arroz irrigado), desta vez inclusive reconvertendo o uso de parte das pastagens naturais de baixa eficiência. Os deslocamentos geográficos de produtos incluíram também produtos exportáveis, cana-de-açúcar e milho, em busca de maiores extensões de terra, a preços mais baixos e, portanto, com renda maior. A reconversão do uso de

terras nas *fronteiras internas* do Sul e de São Paulo não evitou, entretanto, que a área de lavouras quase triplicasse no Centro-Oeste e na Amazônia, quintuplicando nesta última a área de pastagem. Os fluxos migratórios acumulados somavam 22 milhões de pessoas em 1995 (13,7% da população do país), dos quais os nordestinos eram agora 8 milhões, os mineiros 4,2 milhões, os paulistas 2 milhões e os gaúchos 1 milhão de pessoas[10].

Formação do complexo nordestino

Embora o Nordeste esteja presente em várias partes da *Formação econômica do Brasil*, é nos capítulos 8 a 12 que Furtado apresenta o processo histórico da formação do complexo nordestino, em várias passagens de *A Operação Nordeste* e no capítulo III do documento do GTDN, todos pela primeira vez publicados em 1959.

Mostra que as estruturas econômicas e sociais da região se formam desde a ocupação inicial (século XVI), com a implantação da empresa comercial açucareira, em base escravista, latifundiária e com rígido controle produtivo e mercantil pela Metrópole. Embora essa atividade principal gerasse mercado de *grande dimensão* (para a época), os interesses do comércio exportador-importador (e acrescentaríamos, os do *exclusivo comercial luso*) reduziam os efeitos que sua demanda poderia gerar sobre a própria região, determinando assim um alto coeficiente de importações (de bens de consumo e de capital). Dessa forma, era modesto o fluxo de renda restante destinado à aquisição local de insumos (madeira principalmente) e animais (para carne e tração), e de pagamento de salários aos poucos homens livres que ali trabalhavam.

O açúcar empregava basicamente o escravo africano e pequeno contingente de homens livres. Assim, a estrutura social dominante, embora não majoritária, era a do tipo *senhor-escravo*. A elevada concentração da propriedade e da renda e o trabalho escravo definiam assim uma rígida estrutura econômica, social e de poder.

Além do poder econômico e político, o açúcar também exigia determinadas condições ecológicas, tomando para si as melhores terras da região, a chamada faixa úmida contígua ao litoral. À medida que se expandia, empurrava para o interior (as zonas do agreste e do sertão) as atividades locais de subsistência: a pequena produção (alimentos e al-

godão) e, mais internalizada, a pecuária e o algodão. Estas atividades, embora constituídas por homens livres, tinham basicamente na economia do açúcar seu mercado monetário para seus possíveis excedentes. Por outro lado, a pecuária se formou de forma extensiva, latifundiária e, assim, sua expansão significava maior penetração no interior semiárido e aumento da concentração da propriedade fundiária.

A saída do invasor (1630-1654) holandês possibilitou-lhe o transplante do conhecimento técnico da produção açucareira para as Antilhas, ali implantando essa atividade. Bastaram poucos anos para a efetiva quebra do monopólio luso, caindo à metade os preços e as quantidades exportadas pelo Nordeste, provocando violenta regressão real e mercantil do açúcar, transmitindo-se a regressão mercantil às atividades de subsistência da região. Contudo, a atrofia mercantil não impediu que a pecuária continuasse a se expandir, num processo de *acumulação natural*.

A regressão, que se estenderia pelo restante do século XVI até o início do XIX, fez com que grande parte da população migrasse para o interior, notadamente para a região ocupada pela pecuária. Os homens livres que aí foram admitidos tornaram-se dependentes (agregados ou moradores de condição) dos latifundiários, praticando relações sociais de produção pré-capitalistas, como a parceria ou a cessão de tempo parcial de trabalho ao latifundiário. A reprodução natural do gado, geralmente combinado com o plantio de algodão (via parceria) e a expansão da pequena produção de alimentos permitiram que a população também se reproduzisse em escala crescente, perfazendo, já no século XIX, pouco mais de 40% da população nacional.

Vinda a abolição (maio de 1888), as frágeis condições econômicas regionais e o não-acesso à terra, para os libertos, fizeram com que essa passagem para o trabalho livre, no Nordeste, fosse apenas formal, engrossando, na verdade, o enorme contingente de homens sem propriedade e sem mercado de trabalho. A rígida estrutura social e política obstaculizou e impediu a transferência de parte desse enorme excedente populacional para a cafeicultura, que então se expandia no Centro-Sul e que a partir de 1850, com o término do tráfico negreiro, passava a carecer crescentemente de mão-de-obra. O chamado *problema da mão-de-obra*, em que se constituiu a crise do escravismo, só viria a ser resolvido, como se sabe, com a imigração maciça de trabalhadores europeus, marginalizando-se, assim, a mão-de-obra nacional.

BIBLIOTECA-IE-UNICAMP

Foi preciso uma longa e calamitosa seca (1877-1879), que causou forte dizimação de gado e a morte de 100 mil a 200 mil pessoas, para que o *mandonismo* local não pudesse reter a migração, que crescia, para a atividade extrativa de borracha na Amazônia, então no auge: para lá teriam rumado 250 mil nordestinos nas décadas de 1870 e 1880 e outro tanto no primeiro decênio do século XX[11]. Seriam "necessárias" novas secas graves para "liberar" parte do excedente populacional nordestino, que passaria, a partir da década de 1920, a engrossar seus fluxos migratórios em direção ao Rio de Janeiro e a São Paulo.

A grande lição que Furtado nos dá sobre o Nordeste é deduzida da análise econômica que fez da região, no clássico *Formação econômica do Brasil*, ao demonstrar a extraordinária *estabilidade das estruturas econômica, social e política* do complexo açucareiro nordestino. Ou seja, a de uma sociedade que mesmo sofrendo aquela longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social.

Outra grande lição decorre de sua competente *análise econômica e ecológica* da economia do semi-árido, feita em época em que a degradação ambiental ainda não estava em moda. Suas conclusões – presentes em *A Operação Nordeste* e no documento do GTDN – foram fundamentais para a elaboração do diagnóstico socioeconômico que faria sobre a região.

Furtado mostra o anacronismo da expansão açucareira, empurrando a economia de subsistência para o agreste e para o semi-árido (onde predomina o latifúndio pecuário) e, com isso, aumentando o desmatamento, tornando cada vez mais precário o regime de precipitação das chuvas e, assim, diminuindo ainda mais a capacidade produtiva do solo para a produção alimentar. Excetuam-se a isso as plantas xerófilas, as quais, contudo, são cultivadas em solos pobres, com baixo nível técnico e suscetíveis de substituição por outros produtos similares não-xerófilos, produzidos em outras regiões[12].

Em situações de secas breves e pouco intensas, o regime de precipitação e a estrutura de acumulação de água (em açudes, por exemplo) permitem a sustentação das três atividades, porém com menor rendimento: a policultura alimentar, as xerófilas e o gado. Contudo, quando

a seca é mais intensa e mais longa, os grandes proprietários preservam seu gado com seus açudes ou mudando-o para espaços regionais mais amenos (vales e manchas úmidos), mas a agricultura alimentar plantada no latifúndio (em parceria) ou a pequena produção de subsistência não resistem, ocorrendo forte redução na produção local de alimentos e grandes perdas para os pequenos produtores. Passa a ocorrer, em síntese, a *fome, o êxodo e a perda da pequena propriedade.*

Vista a questão numa perspectiva histórica, a população e o gado foram se reproduzindo em escala ampliada, aumentando o adensamento de gente e de gado numa região de precárias condições ecológicas para a prática de uma agricultura tradicional de alimentos. As perdas desta, nas secas mais fortes, causam a fome e o êxodo, justamente porque é a população de mais baixa renda a mais afetada pela perda do plantio. Logo, nos espaços do agreste e do semi-árido onde a irrigação não puder ser implantada (por razões técnicas ou econômicas), a agricultura de alimentos é contraditória com a ecologia, ainda mais quando há grande adensamento populacional.

Dessa forma, a conclusão inexorável era que a pequena produção de alimentos, no agreste e no semi-árido, sem irrigação, era improdutiva e altamente vulnerável diante do quadro ecológico local. Mas Furtado não concluía, obviamente, como se a concentração fundiária então vigente fosse adequada, e sim pela necessidade de adequar a dimensão da propriedade e o adensamento demográfico às condições ecológicas. Este problema será retomado no tópico seguinte.

Diagnóstico e proposição de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste

Conscientização política e teórica da questão regional[13]

O regionalismo brasileiro faz parte de nossa história política e social, tendo se manifestado, sobretudo, em vários movimentos revolucionários regionais do século XIX, em debates parlamentares desde o Império, na vasta produção literária regional e, já em fins do século passado, diante do agravamento do problema das secas no Nordeste. Contudo, o problema ganhou maior destaque na discussão política nacional em fins da década de 1950. Até essa data, a questão regional estava parcialmente circunscrita – no âmbito do discurso político e da tomada de decisões – às chamadas medidas de combate às secas do Nordeste. Não é difícil atinar com as principais razões que estimularam o amplo debate em torno do tema.

No plano internacional, recordemos que o final da Segunda Guerra Mundial desencadeou um conjunto de políticas de reconstrução e de desenvolvimento de reflexões teóricas, que resultaram na criação de instituições internacionais (como o BIRD – Banco Mundial), em planos de ajuda (como o Plano Marshall) e no aprofundamento dos estudos sobre desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional e urbano e planejamento econômico. De acordo com esse espírito, na América Latina, a Cepal nos advertia para o enorme e crescente hiato entre as nações ricas e as pobres, diante dos resultados de nossa inserção no sistema de divisão internacional do trabalho, com o que, se não fossem tomadas medidas urgentes e concretas, "as nações ricas tornar-se-iam cada vez mais ricas e as pobres, cada vez mais pobres". Dela surgiram proposições concretas que objetivavam a superação de nosso subdesenvolvimento (nacional e regional).

É nesse processo que também ocorre o desenvolvimento da chamada "ciência regional" (escola neoclássica de economia regional), formulada principalmente pelas escolas americana e francesa, basicamente durante a década de 1950, que, muito embora incapazes de explicar nossa problemática – porque teoricamente inadequadas –, contribuíram para que muitos se interessassem pelo seu estudo, ampliando a discussão sobre os problemas dos desequilíbrios regionais[14].

Entre a influência da *regional science* e a da Cepal, felizmente foi a desta última que prevaleceu. Embora parcialmente inadequada, ampliou o nível de conscientização política para o tema. Seu principal problema teórico, no que se refere às tentativas de aplicá-lo à dimensão regional de uma nação, consiste em que a concepção "centro-periferia" é válida quando aplicada ao relacionamento entre Estados-nações, mas não o é plenamente entre regiões de uma mesma nação.

Nestas, a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas de política cambial, tarifária e outras, salvo as relacionadas às políticas de incentivos regionais. As regiões, quando muito, guardam marcadas diversidades culturais e históricas, além de estruturas econômicas diferenciadas. No Brasil, a influência cepalina tam-

bém foi grande, entre pessoas e instituições progressistas, e praticamente todas as regiões e seus estados imaginaram nas técnicas de planejamento o antídoto para seus problemas, passando a elaborar enorme quantidade de planos de desenvolvimento regional.

No plano interno, alguns fatos anteriores foram importantes para aquela conscientizacão: as pressões decorrentes da grande seca de 1877-1879, que resultaram, desde fins do século XIX, em medidas para seu combate, principalmente em termos de construções de açudes e de estradas; a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas em 1909, transformada em 1945 no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); em 1946 a Constituição Federal reintroduzia a obrigatoriedade (que constava da Constituição de 1934) de vincular 3% da receita federal ao combate às secas do Nordeste, atribuindo-lhe, nas disposições transitórias, mais 1%; em 1948 eram criadas a Comissão do Vale do São Francisco, com o objetivo de desenvolver aquele vale fluvial, e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, para produzir e distribuir energia elétrica; as grandes secas de 1951 propiciaram a criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952.

Cabe destacar que as secas de 1951, 1953 e principalmente a de 1958 tiveram marcada importância nessa tomada de consciência, ao ampliarem consideravelmente o número de "retirantes" nordestinos, que se dirigiam principalmente ao Sul, em busca de sobrevivência. As migrações internas tiveram extraordinária importância para as decisões políticas que seriam tomadas sobre a "questão regional"[15].

Contudo, não foram apenas as secas que desencadearam todas as pressões. Em 1951 e 1952, eram divulgadas as contas nacionais e regionais do Brasil, que continham dados sobre as disparidades das rendas regionais. Pelos censos industriais de 1919 e de 1949, podia-se constatar que as taxas médias anuais de crescimento industrial foram de 7,9% em São Paulo e de 5,4% para o resto do país e que São Paulo concentrava entre 50% e 70% do valor adicionado pelas indústrias produtoras de bens de produção. Em suma, ficava cada vez mais claro que os desequilíbrios regionais tendiam a se acentuar e que poderiam aumentar, diante dos maciços investimentos em infra-estrutura e em indústria pesada decorrentes do Programa de Metas, que se concentravam principalmente em São Paulo, e isto desencadeava pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento.

O arcabouço institucional de apoio regional não se limitaria ao Nordeste. Em 1953 fora criada a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), transformada em 1966 na Sudam (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia). Em 1956, era criada a SPVERFSP (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País), transformada em 1967 na Sudesul; em 1961, criava-se a Codeco (Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste), em 1967 transformada na Sudeco, e, finalmente, também em 1967, criava-se a Suframa, instituindo-se a Zona Franca de Manaus[16]. O sistema de incentivos fiscais, basicamente centrado na isenção total ou parcial do imposto sobre a renda, para subsidiar o investimento privado no Nordeste, a partir da criação da Sudene, seria estendido, em 1963, à região amazônica, tutelada pela Sudam.

O diagnóstico e a política para o desenvolvimento do Nordeste

Embora suas obras mais relevantes para o exame deste tópico sejam *A Operação Nordeste* e o documento do GTDN, é em *A fantasia desfeita* que Furtado, fazendo uma autobiografia do período, revela fatos e detalhes impossíveis de serem percebidos nas duas outras obras.

A formulação da política surgiria em decorrência das pressões políticas já mencionadas, que aumentam a partir da segunda metade da década de 1950. Essas pressões decorriam: das secas, da concentração industrial em São Paulo, dos elevados recursos federais alocados na construção de Brasília, do intenso debate nacional em torno do problema do subdesenvolvimento nacional e regional e do crescimento de vários movimentos sociais reivindicativos (em especial o das Ligas Camponesas). Elas foram canalizadas para o presidente da República (Juscelino Kubitschek), que, também envolvido no debate desenvolvimentista que lastreou sua campanha eleitoral em 1955, havia formulado uma proposta para a América Latina (a Operação Pan-Americana), à semelhança de um "Plano Marshall", que, entretanto, não sensibilizou suficientemente os Estados Unidos. Assim nasceria a Operação Nordeste.

Furtado havia renunciado a seu cargo na Cepal em 1958, assumindo uma das diretorias do BNDE (Banco Nacional de Dsenvolvimento

Econômico), condicionada a que pudesse pensar a questão Nordeste e propor uma política para a região. Ao mesmo tempo, contudo, JK havia criado uma assessoria, junto ao BNDE, para preparar a referida política, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN). Porém, diz Furtado:

> "Não havia no Grupo nenhuma pessoa com conhecimento de conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento. Uma equipe assim improvisada, e sem direção competente...".

Decidiu então elaborar o referido estudo, sem informar ninguém do GTDN, mas sem esperança contudo de aproveitá-lo ainda no mandato de JK, que terminava em 1960.

Com o aumento das pressões e dos conflitos sociais no Nordeste, JK chamou algumas pessoas (entre as quais Furtado) para discutir a questão, e, diante da exposição feita por este, determinou o lançamento da Operação Nordeste em janeiro de 1959. Por decreto, criou o Codeno (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste) ainda em abril e enviou ao Congresso o projeto de lei de criação da Sudene.

O documento básico que sustentava a proposta de uma nova política para a região era o produzido por Furtado (*Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*), que, entretanto, não explicitava sua autoria, atribuindo-a ao GTDN, cuja composição técnico-política era conservadora e, portanto, tolerada pela elite regional. Furtado tinha a certeza de que se assinasse o documento o Congresso não aprovaria a Sudene, finalmente instituída no final de 1959, tendo Furtado sido nomeado superintendente, a despeito das pressões contrárias da bancada legislativa federal nordestina.

A visão que a Sudene apresentava para o Nordeste era distinta daquelas formas oportunistas e assistencialistas até então vigentes, com Furtado imprimindo-lhe a nova visão do desenvolvimento econômico. Como tais, os demais órgãos federais da região, que antes eram incumbidos do atendimento ao "combate às secas", passavam agora a ser coordenados pela Sudene, enfrentando a chamada "indústria das secas". Agora os investimentos federais na região seriam objeto de *planejamento plurianual*, ameaçando com isso parte do poder das oligarquias locais. A luta foi feroz, e a vitória foi obtida com o apoio da burguesia

industrial de fora da região, que rapidamente entendeu a proposta reformista e as novas oportunidades de investimento que ela abriria.

Diante do temor da perda de poder pelas várias burocracias que exprimiam a articulação entre os grandes interesses locais e o governo federal, aqueles tentaram impedir a instituição da Sudene no Congresso Nacional, justamente por representantes parlamentares da própria região. A luta maior, contudo, seria para a aprovação do Primeiro Plano Diretor da Sudene, só sancionado em 1961, após longa e dura batalha política.

A política de incentivos ao investimento privado seria, em grande medida, centrada no subsídio ao capital, mediante incentivos fiscais, cambiais e outros, de início só permitidos às empresas de capital nacional, benefício estendido em 1963 também às de capital estrangeiro. A crescente tomada de consciência a que me referi faria com que política semelhante fosse, a partir de 1963, estendida à Amazônia, diversificando a "carteira regional" de investimentos e beneficiando também os investidores dos estados do Sul, que são os maiores detentores das isenções fiscais do imposto sobre a renda.

O diagnóstico contido no documento GTDN tem uma abordagem histórica, realçando o enorme desnível entre a região e o Centro-Sul, apontando o grave fato de que esse processo de diferenciação era cumulativo, tendendo pois a perpetuar e ampliar as diferenças. Concluía, ainda, que as razões fundamentais desse processo – além daquelas inerentes à própria estrutura nordestina – eram:

– a política cambial e a de controle das importações vigente no período subsidiaram fortemente a industrialização do Centro-Sul, punindo as exportações internacionais nordestinas, aliás de débil crescimento;
– dado que o Nordeste praticamente exportava as mesmas mercadorias (açúcar e algodão, principalmente) para o Centro-Sul, decorriam, do câmbio e do comércio inter-regional, perversas relações de troca para a região;
– regressividade maior da carga tributária federal na região; teria ocorrido transferência de capitais privados nordestinos em direção à outra região, só em parte compensados por transferências federais;
– a frágil política de combate às secas, chamada de "solução hidráulica", que consistia, fundamentalmente, na construção de obras públicas

– notadamente açudes –, beneficiando mais os grandes proprietários e não atuando sobre as causas estruturais.

Além dessas questões, o diagnóstico analisa profundamente as baixas condições produtivas da agroindústria açucareira na zona úmida, o anacronismo ecológico do semi-árido; as possibilidades de deslocar a fronteira agrícola para o Maranhão; a expansão da irrigação nos vales úmidos (São Francisco, principalmente) e na zona da mata; e a débil estrutura industrial, em parte sofrendo de grande obsolescência.

Em seguida apresenta as seguintes proposições:

• *semi-árido*: redução da atividade produtora de alimentos, com o deslocamento de cerca de 1 milhão de pessoas, que seriam assentadas em projetos de colonização no Maranhão, em projetos de irrigação em vales úmidos e na reforma agrária da zona da mata. O documento enfatizava duas questões importantes: 1) que o problema ecológico impunha a necessidade de aglutinação de pequenas propriedades e não a fragmentação; que a produção alimentar só se viabilizaria, com segurança, por meio da irrigação, de enormes custos e dificuldades no semi-árido; 2) que a área deveria, portanto, ser dedicada mais à expansão das culturas xerófilas de exportação (como o algodão arbóreo) e à sustentação da pecuária; 3) o deslocamento humano propiciaria sensível diminuição nos graves efeitos sociais da seca sobre a população mais pobre e melhoria das condições de vida desta, nas novas áreas assentadas;
• *zona da mata*: a baixa produtividade regional do açúcar (30 t/ha ante 50 t/ha em São Paulo) poderia ser substancialmente modificada com melhorias técnicas e apoio financeiro do governo e, com isto, liberar apreciável quantidade de terras para um projeto de reforma agrária. Esta, além de seu objetivo social, era pensada para ampliar a oferta regional de alimentos, cuja demanda (que era precariamente atendida pela agricultura regional) cresceria ainda mais, se realizado o programa de industrialização;
• *irrigação*: elaboração de projeto de lei de irrigação voltado para os interesses sociais, que desse base à política de colonização e de produção alimentar. O item contemplava futuro projeto no vale do São Francisco (mais tarde realizado) e a contratação de estudos técnicos com empresas internacionais, para diagnosticar o potencial hídrico e de irrigação da região;
• *industrialização*: concebia a instalação de um Centro Autônomo Manufatureiro, para implementar uma *política de substituição regional de importações*. O projeto contemplava quatro objetivos: 1) implantação da pequena siderurgia, com decisivo apoio financeiro oficial, para estimular a atividade da metalurgia de produtos de consumo e de produção; 2) estimular a implantação de indústrias mecânicas simples, com reconhecida demanda local para mecânica simples, implementos agrícolas, móveis metálicos etc.; 3) aproveitamento de matérias-primas locais (notadamente minerais), como cimento, adubos fosfatados e outros, que possibilitassem, inclusive, criar canais de exportação para o mercado nacional; 4) recuperação de indústrias tradicionais (notadamente a têxtil).

Estavam explícitos, nas propostas, outros objetivos gerais, como criar uma mentalidade empresarial na região; introduzir maior quantidade de progresso técnico na economia; criar uma estrutura industrial menos dependente de importações (regionais ou não) e, portanto, com maior encadeamento local; eliminar o atraso agrícola e ampliar suas relações capitalistas de produção; adequar o conhecimento científico da base de recursos naturais aos requisitos do programa; ampliar os níveis de educação e saúde da população etc. No tópico seguinte tentarei fazer um balanço dos resultados, lembrar os percalços sofridos por Furtado e reapresentar algumas observações críticas à proposta.

Alguns problemas e impasses sofridos pela proposta

Estas *considerações finais* contemplam comentários e críticas a três tipos de questões referentes ao tópico anterior, presentes nos documentos citados, sobre: principais fatos que explicariam o crescente distanciamento do Nordeste em relação ao Centro-Sul; o diagnóstico e as propostas; as alterações da política regional após o golpe de 1964.

Mecanismos que teriam agravado a diferenciação Nordeste/Centro-Sul

Antes de entrar nesta questão, cabe advertir que não nego que tais mecanismos, no todo ou em parte, podem se manifestar dentro dos parâmetros da relação de tipo "centro-periferia", entre nações politicamente organizadas. Diversos trabalhos da Cepal já comprovaram o fenômeno, tanto para o período que vai da crise de 1929 ao imediato pós-guerra como para os anos mais recentes da década de 1970[17].

Dentro de uma nação, sem fronteiras políticas ou alfandegárias internas, esse problema se torna complexo e não se pode apontar um suposto "imperialismo interno" sem precisar seus termos. Mas há que se entender que o verdadeiro problema do chamado "imperialismo interno" é o da concentração automática de capital, por meio da concorrência capitalista que se processa em forma livre, num espaço econômico nacional unificado, onde os interesses privados de maior porte não são efetivamente regionais. Há, em síntese, a concentração em um centro dominante, que imprime os rumos decisivos do processo de acumulação de capital à escala nacional.

Sobre os fatos apontados pelo GTDN para o agravamento da diferenciação entre o Nordeste e o Centro-Sul – principalmente com São Paulo –, resumo aqui a seguinte argumentação[18]. No que se refere a possíveis *transferências inter-regionais privadas de capital no sistema financeiro* (em termos de depósitos, aplicações, empréstimos e outras), lembro que o sistema bancário nacional até o final da década de 1950 era precário e não dispunha de grande flexibilidade de aplicações inter-regionais, como hoje. Por outro lado, o exame da relação "empréstimos/depósitos" nas diferentes unidades da federação não apresentou sinais de desequilíbrios importantes, ao mesmo tempo que o Banco do Brasil sempre canalizou para muitas regiões recursos financeiros superiores às disponibilidades locais.

Os argumentos referentes aos *problemas cambiais*, de *importações subsidiadas* para a indústria e, portanto, prejudiciais aos preços das exportações nordestinas para o exterior e para o resto da nação procedem, mas cabe em relação a eles algumas ressalvas importantes. Ocorre que seria impraticável utilizar taxas cambiais regionalmente diferenciadas, as quais, entretanto, se aumentassem o preço do algodão e

do açúcar exportado pelo Nordeste, provavelmente os tornariam mais caros para o resto do país e, portanto, pouco competitivos com a produção daquelas regiões ou mesmo do exterior. O subsídio às importações industriais não era restrito a nenhuma região e, assim, caberia inquirir por que razões o Nordeste dele não se beneficiou, mas isto nos leva a outras razões que não a cambial. No que tange ao argumento de que as diferenças de câmbio provocaram uma *transferência implícita* de renda para o Centro-Sul, de US$ 167 milhões entre 1948 e 1956, o fato é correto, mas o próprio Furtado esclareceu que:

> "A transferência [de recursos] a que se faz referência nos parágrafos anteriores é do mesmo tipo da que decorre de uma perda na relação de preços de intercâmbio. Portanto, não se expressa em fluxo monetário. A rigor, não se trata de uma transferência de renda e sim de uma baixa de produtividade de caráter econômico"[19].

Contudo, outros trabalhos avaliaram saldos positivos de US$ 143 milhões para o período 1956-1963 e de US$ 122 milhões para o período 1948-1968[20]. Ou seja, a política cambial não foi má para a região durante todo o tempo.

O fato ali apontado de que o comércio com o Centro-Sul (basicamente com São Paulo) tenha sido deficitário "compensando" o déficit externo dessa região também precisa ser mais bem avaliado. São Paulo, entre 1900 e 1950, sempre foi superavitário com o exterior e, em 1949, já detinha 48% da indústria nacional. Tomado o período 1951-59, quando aquela cifra salta para 55,6%, em cinco desses nove anos tanto São Paulo como o agregado "restante do país" foram deficitários, em um ano foram superavitários em suas contas externas, e nos três anos restantes o déficit de São Paulo foi muito maior do que o superávit da outra região. Assim, não são os superávits dos demais estados que explicam o avanço da concentração em São Paulo. Por outro lado, o financiamento do déficit nordestino com o resto do país certamente teve como fontes de financiamento o superávit de seu comércio externo, *mais* o saldo do gasto e das transferências governamentais federais excedentes à arrecadação local.

Sobre o diagnóstico e as propostas

Como o diagnóstico elaborado teve alto nível técnico, seus principais adversários assestaram a crítica no sentido político e ideológico, basicamente contra a reforma agrária, acusando-a de *comunizante*. Dado o momento de efervescência do debate político nacional em torno das reformas de base (agrária, urbana, educacional, tributária e outras) que ocorre entre 1959 e 1964, não é difícil entender a dureza do combate sofrido por Furtado. Ora, naquela época, no Nordeste, terra significava (ainda mais que hoje) *poder*, e as oligarquias locais, além de tentarem impedir a criação da Sudene e a aprovação de seu primeiro Plano Diretor, "torpedearam" Furtado junto à opinião pública e ao governo, mas este, entretanto, deu-lhe sustentação.

Em suma, e ao contrário do que afirmavam muitos de seus críticos, Furtado tentava criar aquilo que o Nordeste nunca tivera, de forma mais avançada: relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada. Seu projeto de reforma agrária (zona da mata) e de colonização (vales úmidos e Maranhão) era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para apoio à industrialização, incorporar ao mercado o homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semi-árido.

Nesta área, sua proposta fundiária era também correta: adequar o tamanho da propriedade (aglutinando as pequenas, em muitos casos) para compatibilizar a baixa produtividade da terra e tentar, de certa forma, especializar a produção agrícola local, de gado e xerófilas. Aqui, contudo, superestimou as condições mercadológicas para o algodão arbóreo, mas naquele momento não poderia prever a futura evolução tecnológica do algodão herbáceo (e de outras fibras químicas), que tornaria problemática a competitividade daquela xerófila.

No que tange à *questão da irrigação*, suas decisões foram igualmente corretas, ao programá-la nas áreas úmidas vazias ou de reforma agrária, diminuindo seu custo e ao mesmo tempo dando melhor condição de produtividade e de renda aos futuros assentados. Para isso elaborou um projeto de lei de irrigação, mas as bancadas regionais no Congresso Nacional tentaram trucidar o projeto e convertê-lo em mais uma sinecura para as oligarquias rurais regionais, obrigando o governo a retirá-lo. Ainda assim, o programa de irrigação teve resultados muito

positivos, seja com a grande quantidade de estudos técnicos de solos, seja com o projeto piloto (2.000 ha) no vale do São Francisco, que seriam extremamente úteis, mais tarde, para a implantação de agricultura moderna em algumas áreas do Nordeste[21].

A proposta de melhoria técnica na cultura de cana-de-açúcar, que em princípio interessaria aos usineiros, também sofreria sério percalço a partir de 1962, pois os Estados Unidos, diante da crise cubana, fecharam o mercado americano a Cuba, o que causou a elevação do preço do açúcar, e os usineiros não só abandonaram qualquer intento de remodelação, mas, ainda, recrudesceram em seus ataques à reforma agrária na zona da mata.

A colonização no Maranhão também resultou em fracasso, porque quando os técnicos da Sudene chegaram na área pretendida para os assentamentos lá encontraram 50 mil a 60 mil pessoas vivendo em deploráveis condições de vida, com enorme quantidade delas desempregadas, famélicas, sifilíticas, e com prostituição em larga escala. Assim, a Sudene, em vez de executar a colonização, viu-se obrigada a ali instalar um grande acampamento de assistencialismo, para atender aqueles miseráveis e tentar pelo menos contornar a situação.

O projeto de industrialização teve maiores resultados, em que pese ter desconsiderado algumas questões que julgo relevantes, embora explicitasse o conhecimento da dimensão e do momento histórico de sua problemática. Primeiro, por tentar transpor para os marcos de uma região uma *política de industrialização por substituição regional de importações*, "visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira"[22]. Mas devo esclarecer que nem todas as indústrias programadas se enquadrariam no tipo "substituição regional das importações", como, por exemplo, as de cimento, de adubos fosfatados ou de transformação de minerais não-metálicos regionais.

Essa tentativa de transplantar para o âmbito regional uma política cepalina de substituição de importações referida ao âmbito nacional era obrigada a compensar precariamente, por meio de incentivos fiscais, cambiais e financeiros, a inexistência de fronteiras políticas regionais protegidas por barreiras tarifárias e não-tarifárias.

A rigor, essa concepção industrializante do GTDN pode ser criticada por não se ter dado conta de que a industrialização que se processava no país, a partir de meados da década de 1950, já não guardava as mesmas

relações que predominaram no processo até então desenvolvido por "substituição de importações". Em verdade, o cerne da questão da industrialização nacional não residia apenas na implantação de setores modernos (bens de consumo durável e de produção), mas em uma industrialização predominantemente comandada pelo capital estrangeiro ou pelo Estado, de caráter marcadamente oligopolista. Tanto é assim que a principal correção que se fez sobre a primeira formulação da política de desenvolvimento industrial do Nordeste foi, em 1963, a extensão, às empresas de capital estrangeiro, dos benefícios da isenção do Imposto de Renda para os investimentos no Nordeste, antes (1961) restritos às empresas de capital 100% nacional.

Uma outra questão reside no fato de que, desde a década de 1930, a industrialização passava a ser feita em escala nacional, comandada basicamente por São Paulo, que então iniciava o processo de integração do mercado nacional, condicionando-o portanto a uma complementaridade inter-regional ajustada às necessidades ditadas pela acumulação daquele centro dominante. Ou seja, não deu conta da inexistência, já naquela época, de uma oportunidade histórica "concreta" para a criação de um "Centro *Autônomo* (Regional) de Expansão Manufatureira" (o grifo é meu).

Em suma, as políticas de industrialização regional acabaram por apoiar a implantação de moderna indústria comandada por capitais de fora, em maior medida de São Paulo, de onde se originaram cerca de 50% dos investimentos incentivados no Norte e no Nordeste, sendo pequena a participação de capitais locais em ambas as regiões. Mais ainda, o tipo de indústria que ali se instalou pouco teve a ver com o mercado da massa populacional de baixa renda que lá predomina, não solucionando o problema de emprego e muito menos o da concentração da renda urbana[23].

Independentemente do acerto nas escolhas setoriais (metalurgia, minerais não-metálicos, química, recuperação da indústria têxtil e aproveitamento de outras matérias-primas locais), o programa de industrialização teve de conciliar os interesses do grande capital oligopolizado.

O pós-1964

O golpe militar de abril de 1964 liquidou com as proposições reformistas de caráter progressista. Furtado não escaparia à implacável perseguição exercida contra os que professavam aquelas reformas ou que as punham em prática, ou, simplesmente, os "suspeitos". Destituído da Sudene, teve ainda seus direitos políticos cassados na primeira lista de atingidos, saindo do país com passaporte diplomático.

Com o golpe, a proposta do GTDN foi profundamente atingida, mais nas políticas agrárias e agrícolas do que nas de infra-estrutura e de indústria. Daí em diante, reformas institucionais e de normas de política econômica causariam enorme pulverização do sistema de incentivos regionais fiscais, cambiais e creditícios, que até 1964 estavam concentrados, basicamente, na política de desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste. A começar, em 1965, pelo novo Sistema Nacional de Crédito Rural, subsidiando principalmente os modernos segmentos voltados para a exportação, basicamente localizados na moderna agricultura de São Paulo e do Sul do país[24].

A partir de 1967, ocorreriam várias modificações na política de incentivos fiscais, ampliando-se, consideravelmente, as alternativas para investimentos, que, além daquelas opções regionais, passavam também a contar com opções setoriais, muitas delas sem maiores restrições de localização regional do investimento e algumas rígida ou fundamentalmente localizadas nos próprios centros mais desenvolvidos do país. Assim, a política de incentivos, a partir de 1967, seria estendida à indústria da pesca; em 1968, se incluiriam o turismo, o reflorestamento e a compra subsidiada de ações de sociedades de "capital aberto"; em 1970, seria incluída a indústria estatal aeronáutica (Embraer); e em 1975 o Programa do Álcool.

Isso não quer dizer que tenha desaparecido a perspectiva regional, dado que, para isso, foram instituídos programas especiais, como o Programa de Integração Nacional, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste, e outros, parte deles utilizando também recursos dos incentivos fiscais. Contudo, tais programas estimularam ainda mais a concentração da propriedade rural, tal como o novo Imposto Territorial Rural, ao final da década de 1970, tornando praticamente inócua sua utilização.

O elenco de estímulos seria ainda integrado com as isenções e os créditos tributários concedidos pela política de expansão de exportações de manufaturados. A partir de 1969, seriam estendidas as isenções dos impostos de importação, de produtos industrializados e de circulação de mercadorias aos bens de capital e determinadas matérias-primas (importados ou nacionais), desde que vinculados a projetos de investimentos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial. Por paradoxal que possa parecer, estas isenções eram concedidas com grande liberalidade na alocação regional dos investimentos, fossem implantados em São Paulo, no Nordeste ou em qualquer outra região. Isto fez com que o elenco de isenções, que já havia proporcionado maiores alternativas *regionais* de inversões, passasse também a oferecer maiores opções *setoriais*.

Entretanto, à medida que se pulverizava o montante de recursos provenientes de financiamentos e de incentivos voltados especificamente ao Norte e ao Nordeste, e que, portanto, a política de desenvolvimento regional esmorecia, e com ela suas principais instituições (Sudam e Sudene), paradoxalmente elevou-se substancialmente o crescimento econômico periférico. A razão fundamental para isso, à parte questões específicas de decisão sobre investimentos estatais, como os da Petrobrás e da Telebrás, foi o excepcional crescimento industrial decorrente da política industrial da década de 1970, que tinha como idéia central a de converter o país em um *Brasil potência* e como objetivo maior o de completar a matriz industrial brasileira[25].

Para isso era necessário acelerar as exportações agroindustriais modernas e industriais, porque teríamos problemas sérios de balanço de pagamentos, e aprofundar a ampla base regional de recursos naturais, adequando a infra-estrutura. Grande parte desses investimentos (inerentes ao II Plano Nacional de Desenvolvimento) teve que ser localizada na periferia nacional, produzindo o citado alto crescimento do período. Contudo, dois grandes e velhos conhecidos problemas do nosso capitalismo tardio – a estreiteza do financiamento de longo prazo interno e externo – explicitaram seus efeitos negativos. O *sonho* terminaria com a crise da dívida, mas aqueles investimentos maturariam até 1985, esticando ainda o fôlego econômico periférico.

O elevado crescimento industrial aumentou fortemente o emprego urbano e a agricultura itinerante expandiu ainda mais a fronteira agrícola. Estes dois efeitos absorveram os enormes fluxos migratórios que saíram da periferia (principalmente do Nordeste e de Minas Gerais), amortecendo, no período, grande parte das tensões sociais e com isso evitando o dissabor que é para as elites a justa distribuição da propriedade. A nação perdeu, mais uma vez, a oportunidade de fazer uma reforma agrária concomitante a um período de alto crescimento do emprego urbano.

Notas

1. O tema desta primeira parte está contido, fundamentalmente, no capítulo 2 de *Análise do "modelo" brasileiro* e ao longo de sua obra magna, *Formação econômica do Brasil*.

2. Ver a respeito o clássico livro de Maria S. de Carvalho Franco *Homens livres na ordem escravocrata*.

3. O debate sobre a questão agrária no Brasil e suas relações de produção no campo constitui importante tema para se aquilatar melhor a profundidade do problema fundiário do país. Uma síntese do pensamento dos principais debatedores desse tema (Alberto P. Guimarães, Caio Prado Júnior, Celso Furtado e Ignácio Rangel) encontra-se em KAGEYAMA (1993). Ver também GONÇALVES (1999).

4. Sobre o desenvolvimento do complexo cafeeiro capitalista de São Paulo, ver CANO (1998 A).

5. Furtado está se referindo ao trabalho de Shultz, *Agriculture in an Unstable Economy*, New York, 1945. Uma análise e um resumo dessas posições contrárias e favoráveis estão em CASTRO (1969), p. 77-144. Embora esse autor também conclua pela "resposta adequada" da agricultura, inclui em sua análise a questão da distribuição de renda (que, entre outras razões importantes, também será levantada por Furtado).

6. As citações encontram-se em FURTADO (1972), p. 112-113.

7. Sobre o movimento dessas agriculturas e das migrações, ver CANO (1998 B), capítulo 5.

8. Para um balanço regional da agricultura brasileira do período, ver PAIVA, SHATTAN e FREITAS (1973).

9. Por exemplo, entre 1972 e 1976, na região Norte, a expansão da área agrícola privada foi de 75%, mas, enquanto seu uso com culturas cresceu 46% e o com pecuária 35%, as áreas inexploradas cresceram 70%. O preço de venda de

terras aumentou, entre 1974 e 1976, na região, de 150% no Acre a 180% no Amazonas, enquanto a inflação do período acumulava 50%. Cf. GRAZIANO DA SILVA (1979).

10. Para o movimento no período 1970-1995, ver CANO (1998 B), capítulo 6.

11. O problema da mão-de-obra no século XIX é analisado por FURTADO (1961), capítulos 21 a 24.

12. É o caso, por exemplo, do algodão arbóreo (xerófila) antes cultivado no semi-árido nordestino, que foi perdendo mercado para novos tipos de algodão herbáceo, graças ao desenvolvimento tecnológico deste. Para uma discussão detalhada das condições de operação da agricultura do semi-árido, diante dos problemas da seca e da possibilidade de irrigação, ver CARVALHO (1988).

13. Este tópico constitui, em grande medida, adaptação de partes introdutórias de dois trabalhos anteriores: CANO (1998 A e B).

14. A influência dessa escola na América Latina, e particularmente no Brasil, constituiu forte entorpecimento, principalmente na academia, à correta compreensão de nossos problemas regionais, porque decorrentes dos nossos processos históricos de desenvolvimento capitalista.

15. HIRSCHMAN (1965) apresenta um resumo das principais secas e as medidas políticas adotadas para a questão no período de 1877-1959.

16. Para referências e bibliografia sobre as políticas de algumas dessas instituições, ver CANO (1998 B).

17. Para o primeiro período, ver os citados trabalhos de Prebisch e da Cepal. Para os anos mais recentes, ver PINTO e KÑAKAL, 1971.

18. Atenho-me aqui às razões contidas no GTDN. Em CANO (1998 B), p. 17-44, faço críticas mais detalhadas a um conjunto maior de questões, tanto a algumas das formuladas nesse documento como a outras, de diversos autores. Esse conjunto de *razões* (corretas ou não) se insere na discussão das relações *centro-periferia* entre o Nordeste e o Centro-Sul, mais centradas, contudo, em São Paulo.

19. Cf. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (GTDN), 1967, p. 30. Infelizmente, o aparelho estatístico impede o levantamento de um balanço de pagamentos regionalizado com o qual se poderia efetivamente estimar os fluxos de serviços e de capital inter-regionais e os de cada região com o exterior, com o que se poderia esclarecer melhor a questão.

20. Cf. GUIMARÃES (1965), p. 6-12, e ALBUQUERQUE e CAVALCANTI (1976), p. 48-50.

21. Sobre a questão das xerófilas, dos problemas das secas e da irrigação, ver o excelente trabalho de Carvalho (1988).

22. Cf. GTDN (1967), p. 14, 83-86. Mais tarde, na programação da Sudam, também se repetiu a tentativa "substituidora de importações regionais".

23. Para uma discussão mais ampla sobre o GTDN e as políticas que lhe sucederam, ver: ARAÚJO (1979), ALBUQUERQUE e CAVALCANTI (1976), GOODMAN e ALBUQUERQUE (1974), GUIMARÃES (1989) e MOREIRA (1979).

24. Sobre o papel desse novo sistema de financiamento, ver DELGADO (1986).

25. Para uma análise da questão regional brasileira entre 1970 e 1995, ver Cano (1998 B), capítulo 6.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, R. C. & CAVALCANTI, C. V. *Desenvolvimento regional no Brasil*. Brasília, IPEA, 1976.

ARAÚJO, T. B. de. *La Division Interegionale du Travail au Brésil et le Exemple du Nord-Est*. Paris, Université de Paris, 1979, mimeo.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Unicamp/IF, Campinas, 1998 (A), 4. ed.

_____ *Desequilíbrios regionais e concentração industrial em São Paulo*. Campinas, Unicamp/(bana)-IE, 1998 (B), 2. ed.

CARVALHO, O. de. *A economia política do Nordeste*. Campus, Brasília, 1988.

CARVALHO FRANCO, M. S. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo, IEB-USP, 1969.

CASTRO, A. B. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro, Forense, 1969, v.1

DELGADO, G. *Capital financeiro e agricultura*. São Paulo, Hucitec, 1986.

FURTADO, C. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, ISEB, 1959.

_____. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. Recife, Min. Interior-Sudene, 1967, 2. ed. (texto não assinado pelo autor mas de autoria confessa).

_____. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, 4ª ed.

_____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

_____. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972, 3ª ed.

_____. *A fantasia desfeita*. São Paulo, Paz e Terra, 1989, 3ª ed.

_____. *O longo amanhecer*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

GONÇALVES, J.S. *Mudar para manter: Pseudomorfose da agricultura brasileira*. São Paulo, Gov. Estado de São Paulo/Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. *A porteira já está fechando?* Rio de Janeiro, Ensaios de Opinião, 1979, v. 11.

GOODMAN, D. E.; ALBUQUERQUE, R. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974.

GUIMARÃES, L. *Evolução do setor externo nordestino*. Sudene, Recife, 1965.

_____. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife, Massangana, Recife, 1989.

HIRSCHMAN, A. O., *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965.

KAGEYAMA, A. A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. *Reforma Agrária*, Campinas, ABRA, n. 3, v. 23, set./dez. 1993.

MOREIRA, R. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

PAIVA, R.M., SCHATTAN, S. e FREITAS, C. F. T. *Setor agrícola do Brasil*. São Paulo, IEA, 1973.

PINTO, A. e KÑAKAL, J. *El sistema centro-periferia 20 años despues*. Santiago, CEPAL, 1971, mimeo.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletin Económico de América Latina*. Santiago, set. 1962, v. 7.

Subdesenvolvimento: fênix ou extinção?

Francisco de Oliveira

Professor titular de sociologia do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), diretor do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, professor-visitante da Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

Uma elaboração original

Apesar de todos os possíveis predecessores que possam ser apontados como inspiradores da teorização cepalina do subdesenvolvimento, de que Celso Furtado é um dos fautores, há poucas dúvidas de que o conceito do subdesenvolvimento como uma formação singular do capitalismo – e não como um elo na cadeia do seqüenciamento que vai do não-desenvolvido ao desenvolvido – é uma criação cuja densidade e cujo poder heurístico explicativo da especificidade da periferia latino-americana só foram plenamente alcançados com os trabalhos da Cepal e sua mais abrangente e aprofundada elaboração pelo nosso homenageado. Além das influências teóricas localizadas a partir da bibliografia de que se serviu, Furtado reconheceu explicitamente no seu conhecido quarteto memorialístico os autores que mais o influenciaram. Haveria que acrescentar, talvez, os nomes de Hans Singer, de Paul Rosenstein-Rodan e de W. Arthur Lewis; os dois primeiros, em seus estudos para a