

Alexandre Hamilton Bugelli
Júlio Manuel Pires

Uma revisão da Teoria de Estagnação de Celso Furtado e a crise econômica dos anos 1960

RESUMO

O presente artigo trata da revisão da Teoria da Estagnação Econômica de Celso Furtado, forjada durante os períodos de crescimento industrial do pós-guerra, paradoxalmente marcados por altas taxas de crescimento econômico, depressão e novo ciclo de crescimento, em um contexto no qual as formulações daquele autor foram amplamente analisadas. O artigo “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, editado em 1965, durante o exílio, quando o economista lecionou como professor convidado em Yale, nos Estados Unidos, constitui uma fonte de alguns pensamentos pouco explorados do autor.

Palavras-chave

Desenvolvimento, estagnação, substituição de importações e industrialização.

ABSTRACT

This article is essentially a revision of Celso Furtado's Economic Stagnation Theory, which he developed during the post-war industrial growth era. This period was paradoxically marked by high rates of economic growth, depression, and then renewed cycles of growth, a context in which the above-mentioned author's definitions have been extensively studied. The article “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, published in 1965 during his exile, when the economist was a visiting professor at Yale in the US, has provided a valuable source for some of the author's lesser known views.

Keywords

Development, stagnation, import substitution and industrialization.

1. Introdução

O presente artigo trata da revisão da Teoria da Estagnação Econômica de Celso Furtado, forjada durante os anos 1960. Furtado pretendia explicar os períodos de crescimento industrial do pós-guerra, paradoxalmente marcados por altas taxas de crescimento econômico, estagnação e novo ciclo de crescimento, em um contexto no qual as formulações daquele autor foram amplamente analisadas.

A economia brasileira experimentou um vigoroso período de crescimento econômico que se iniciou no pós-guerra e se estendeu até os anos 1980. Nesse intervalo, entre 1956 e 1961, a taxa média de crescimento do produto industrial alcançou 11% a.a. O ciclo ascendente foi interrompido entre 1962 e 1967 quando esta taxa declinou, atingindo 2,6% a.a. No mesmo intervalo as taxas de crescimento da formação bruta de capital fixo decaíram, evidenciando a perda do dinamismo da economia (SERRA, 1998). As taxas de inflação saltaram de 34,7% a.a. em 1961 para 50,1% a.a. em 1962, atingindo 89,9% a.a. em 1964. Em 1968, a economia volta a crescer em ritmo vertiginoso e a taxa de crescimento média do produto industrial passa a apresentar taxas de crescimento na casa dos 13% a.a. até meados de 1973, atribuindo-se ao período a alcunha de o “Milagre Econômico Brasileiro”.

A economista Maria da Conceição Tavares, através do artigo “Além da Estagnação” (TAVARES, 1977),¹ apresenta uma série de qualificações às postulações de Furtado sobre a economia brasileira da década de 1960. O ponto fundamental da crítica de Tavares, para o qual desejamos chamar atenção, diz respeito ao fato de ela se concentrar em dois pontos essenciais: de um lado, ela se baseia apenas no livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (FURTADO, 1966) e não atenta para as restrições de ordem política que Furtado aborda em outras obras. Ou seja, Tavares não considera a evolução das ideias de Furtado sobre a estagnação ao longo dos anos 1960 e, de outro, deixa de considerar a riqueza maior do pensamento furtadiano. É no processo de diversificação industrial ocorrido em uma economia agroexportadora semelhante à do Brasil que Tavares questiona algumas das categorias utilizadas pelo autor, aludindo que este teria considerado o modelo como operando em regime de concorrência perfeita. Afirma ainda a autora que a retomada do crescimento (“Além da estagnação” foi publicado em 1973) contradizia a teoria estagnacionista proposta por Furtado.

Acreditamos que a crise política iniciada com a renúncia do Presidente Jânio Quadros – que culminou com o golpe de 1964 e o fim do “milagre econômico”

1. Elaborado em coautoria com o economista José Serra.

– tenha colaborado no sentido de dificultar as interpretações dos fenômenos econômicos do período.

Além da controvérsia entre Furtado e Tavares, o artigo “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil” (FURTADO, 1965),² publicado durante o exílio, quando Furtado lecionava como professor convidado em Yale, constitui uma valiosa fonte de alguns pensamentos pouco explorados do autor.

O pensamento de Furtado não estava limitado às análises pontuais sobre um ou outro período em especial, mas sobre o processo de desenvolvimento econômico nos países periféricos, sobretudo no Brasil, o que nos leva a analisar seus diagnósticos não apenas diante da crise, mas sobre todo o processo de implantação e consolidação do capitalismo nesses países. Portanto, é preciso analisar as interpretações do autor, respeitando-se a evolução do seu pensamento ao longo de algumas de suas obras.

O artigo encontra-se subdividido em três partes, essa introdução e outras duas. A segunda é voltada à análise da Teoria Estagnacionista proposta por Celso Furtado. O diagnóstico de Furtado vai sendo construído ao longo do artigo já mencionado e de quatro publicações do autor: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (FURTADO, 1961), *A pré-revolução brasileira* (FURTADO, 1962), *Dialética do desenvolvimento* (FURTADO, 1964) e *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (FURTADO, 1966). Entende-se que nesses cinco trabalhos Furtado se empenha em registrar as observações de um processo único em franco desenvolvimento – o crescimento e a diversificação industrial na América Latina, e ao mesmo tempo em seguir ajustando o seu instrumental teórico, buscando o melhor método para enfim apresentar um amplo diagnóstico das limitações do desenvolvimento industrial brasileiro. A análise de cada trabalho seguirá a ordem cronológica das edições originais. Conclui o artigo com as considerações finais.

2. A estagnação segundo Celso Furtado

Formação econômica do Brasil (FURTADO, 1959) é um marco entre os estudos que almejam construir uma interpretação das economias periféricas. A obra é referência primordial para aqueles que buscam entender os elementos que levaram à industrialização dos países latino-americanos. Além do minucioso relato de Furtado sobre o processo de industrialização por substituição de importações, o trabalho aponta para alguns efeitos indesejáveis do modelo, como os estrangulamentos no balanço de pagamentos. Todavia, entendemos que, na avaliação do autor, a possibilidade de estagnação nas economias subdesenvolvidas tem sua gênese a partir de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (FURTADO, 1961).

No capítulo 5 (FURTADO, 1961:195-231), Furtado expõe algumas

2. Em *International Affairs*, vol. 41, n. 2, April 1965. Economic Growth Center, Yale University, USA, publicado também em *Obstacles to Change in Latin America*, org. VELIZ, C. London: Oxford University Press, por ocasião da Conference on Obstacles to Change in Latin America. Chatham House, 1965.

limitações às quais estavam sujeitas as economias primário-exportadoras que experimentaram o modelo de Industrialização por Substituição de Importações e a possibilidade de rompimento com as assimetrias oriundas da divisão internacional do trabalho e, portanto, com a dependência do nível de emprego dessas economias em face das oscilações do comércio internacional. Em meio a essa discussão, em “Análise monetária corrente do problema do desequilíbrio” (FURTADO, 1961:211-231), o autor retoma as dificuldades e distorções infligidas às economias que atingem determinado grau de diversificação em suas estruturas de produção, como é o caso do Brasil, e seus reflexos no balanço de pagamentos. A escassez de divisas por causa do lento crescimento das exportações eleva os preços dos bens importados para o consumo e o custo cambial dos investimentos, o que proporciona aumento nos custos de produção que são repassados aos preços finais.

Na prática, a situação tem-se apresentado em grande número de países, inclusive o Brasil, como alternativa entre abandonar a política de desenvolvimento e multiplicar as medidas administrativas como defesa contra um profundo desequilíbrio de balanço de pagamento, que se projeta na estrutura de custos e preços sob a forma de múltiplas distorções. Ao lado dessas alternativas permanece como simples ilusão – visto que se apoia num inadequado diagnóstico do problema – a ideia de ser possível conquistar o equilíbrio externo no dia em que se extirpe o mal inflacionário. Ora, a inflação não é, neste caso, um fenômeno autônomo, mas uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento, em certas fases do subdesenvolvimento, como é, aliás, também, o desequilíbrio no balanço de pagamentos. A menos que se possam prever e evitar esses desajustamentos, pagaremos, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, no mínimo, um ritmo mais lento de crescimento. (FURTADO, 1961:227)

Nota-se o grande interesse de Furtado em encontrar uma solução para o desequilíbrio externo sem sacrificar o desenvolvimento. Parte da solução teria de ser no âmbito da demanda, portanto, a gestão cambial por si só não seria uma alternativa consistente, o mesmo ocorrendo com medidas pontuais de contenção da inflação.

O autor também chama atenção para possíveis desajustes internos entre oferta e demanda. Segundo o autor, na formação do capital o sistema de preços é um instrumento de orientação impreciso, principalmente em economias subdesenvolvidas, nas quais a atividade empresarial é pioneira em muitos setores. Os novos negócios são estabelecidos em bases puramente conjecturais, inclusive quanto às reações dos concorrentes externos, mais experientes e financeiramente robustos. O capital estrangeiro, que exerce grande peso nos investimentos globais, defronta-se com duas alternativas:³ ativar uma política de preços agressiva, reduzindo-os de forma a levantar uma barreira à entrada dos concorrentes

3. Segundo Tavares (TAVARES, 1985), as duas alternativas formam uma só estratégia adotada pelos oligopólios internacionais que se instalaram no Brasil.

locais ou instalar-se no país amparado por subsídios e/ou tarifas favorecidas.⁴ Dado o lento crescimento da capacidade para importar, que depende das divisas geradas pelas exportações, e o fato de a indústria substitutiva gerar demanda por produtos em setores pioneiros, e, portanto, onde há maiores riscos, é o capital estrangeiro que se interessa por investimentos nas novas atividades. Aos empreendedores nacionais resta a opção por investimentos de menor risco, frequentemente em atividades que já desenvolviam havia algum tempo, resultando de todo o processo um excesso da capacidade de produção em determinados setores e insuficiência em outros (FURTADO, 1961:229).

Concluimos, portanto, que a análise não se restringe à oferta de forma estanque, tampouco tem suas raízes no volume de investimentos, haja vista que deste ponto de vista o problema era de ordem qualitativa; uma assimetria na oferta de bens.

Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. (FURTADO, 1961:230)

Por último, mas não menos importante, pontua Furtado, está o caráter regressivo na distribuição dos resultados obtidos com a industrialização ao final dos anos 1950, “[...] tendo o aumento do consumo alcançado o máximo nas classes proprietárias de fatores e o mínimo na agricultura das regiões de mais baixo nível de vida” (FURTADO, 1961, p. 259-265).

Afirma ainda o autor que em razão da existência de uma economia dual, composta de um setor atrasado com salários em nível de subsistência, muito abaixo daqueles encontrados nos centros urbanos dinâmicos, e à ampla disponibilidade de mão de obra, qualquer salário um pouco acima do oferecido nas áreas rurais torna a oferta desse fator abundante, o que proporciona elevadas taxas de lucro e, portanto, de consumo das classes de renda mais elevada. Infere-se então que grande parte dos déficits no balanço de pagamentos tinha por finalidade complementar o consumo da classe proprietária, um resultado social perverso tratando-se de um modelo de desenvolvimento. Assim, há também importantes implicações sociais decorrentes do modelo que apontam para assimetrias na composição da demanda.

Concluindo, Furtado indica preliminarmente três possíveis óbices ao desenvolvimento econômico, um eminentemente externo com origem no balanço de pagamentos e outros dois contendo elementos internos, em virtude de desajustes entre a oferta e a demanda, dada à concentração de atividades em alguns setores e à instalação de poucas unidades em outros e à tendência secular à concentração de renda.

A essa altura, podemos observar que Furtado se inclina ao pensamento

4. As instruções 70 e 113 da SUMOC são exemplos claros desses instrumentos. Para mais detalhes, ver DIB, 1983.

regulacionista, uma vez que enfatiza não haver grandes entraves do ponto de vista de volume dos investimentos mas na “qualidade”, ou melhor, na forma como esses investimentos provocam, ou não, as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento.

A tendência à estagnação teria suas origens no próprio processo de industrialização por substituição por causa do comportamento observado no balanço de pagamentos, nos setores beneficiados pelos estrangulamentos das importações e do consumo das classes mais elevadas.

A pré-revolução brasileira foi publicado em 1962 e trata das questões levantadas acerca da transição de um modelo colonial exportador para uma economia de relevante diversificação industrial, segundo Furtado, com elevada capacidade de autonomia em face do deslocamento do centro de decisão da esfera externa para a interna. Esse processo, ainda segundo o economista, demanda uma maior capacitação dos quadros intelectuais e burocráticos do país e um papel importante a ser desempenhado pelo Estado, que necessitaria de reformas para a manutenção do crescimento e a redução das desigualdades.

Podemos afirmar, sem receio de errar, que entre as obras em tela *A pré-revolução brasileira* é o trabalho mais otimista de Celso Furtado. Segundo o autor, a despeito das várias distorções resultantes do crescimento industrial, a saber: o custo social da crescente concentração de renda, o aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários, o eterno atraso do Estado e a corrupção, entre outros, o desenvolvimento “[...] trouxe para dentro do país os seus centros de decisão, armou-o para autodirigir-se, impôs-lhe a consciência do próprio destino, fê-lo responsável pelo que ele mesmo tem de errado”. (FURTADO, 1962:15)

Além da insuspeita convicção de Furtado sobre a internalização do centro de decisão da economia, o autor acreditava que os movimentos sociais e a via democrática eram os meios através dos quais se daria a revolução necessária para atingir-se a equidade, a reforma agrária e a modernização do Estado, objetivos alcançáveis sob a égide de elevados padrões éticos e morais.

Poder-se-ia objetar que antigamente era pior: as eleições eram formais e uma oligarquia decidia por conta própria o que se chamaria vontade do povo. Mas essa objeção já não vale para os jovens de hoje. Todos sabem que, se as coisas são tão transparentes em nossos dias, é porque está a nosso alcance poder mudá-las; que, se sabemos onde estão os vícios do sistema, somos coniventes se não tratamos de erradicá-los. (FURTADO, 1962:15)

Há alguma ingenuidade nas palavras citadas ao lembrarmos o parlamentarismo imposto ao vice-presidente recém-empossado na época, o que supomos representou apenas um “arranhão” no sistema democrático na avaliação de Celso Furtado. Uma democracia apenas aparente, portanto.

Em outro trecho, o economista afirma acreditar que o posicionamento do

Brasil poderia ser o de alijar-se por completo das disputas militares e ideológicas que envolviam as duas superpotências mundiais, Rússia e Estados Unidos. Mais ainda, traduziu os objetivos irredutíveis da ação política nas expressões: humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade (FURTADO, 1962:19).

Subordinar o futuro de nossa cultura às conveniências de ordem tática de um ou de outro dos grandes centros de poder militar moderno, é dar a luta perdida de antemão, pela carência total de objetivos próprios finais. Devemos considerar como um dado da realidade objetiva contemporânea o impasse entre os polos do poder político-militar. Ao considerar como um dado, estamos admitindo fora do nosso alcance modificar de forma significativa a relação de forças. Qualquer que seja a nossa posição, devemos reconhecer que a solução última desse impasse não será antecipada, pois a guerra, meio único de antecipação, continuará a apresentar-se como atitude de desespero, de perda total de fé no futuro do homem. (FURTADO, 1962:18-19)

A essa altura, podemos nos perguntar em que revolução estava pensando Furtado, uma vez que não considerava o Brasil alinhado aos Estados Unidos ou à União Soviética, nem a opção da luta armada?

Não devemos nos furtar de levar em consideração a então recente revolução de Fidel Castro, em um país que guardava muitas semelhanças às economias descritas em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Parece-nos que Furtado estava utilizando o argumento de que as pressões sociais deveriam intensificar-se para que as mudanças ocorressem de forma mais rápida, e que a revolução de guerrilha cubana serviria de alerta para as classes dominantes caso não se optasse por alguma mudança nos rumos da distribuição dos ganhos obtidos com o crescimento industrial.

Sumarizando, se por um lado Furtado refutava o alinhamento automático do país e/ou a luta armada, por outro acreditava firmemente que a via democrática e as pressões sociais deveriam conduzir às reformas políticas e institucionais capazes de reverter as distorções observadas com o crescimento econômico e ao mesmo tempo manter o seu dinamismo.

Portanto, as questões regulatórias tidas como as mudanças necessárias ao desenvolvimento seriam alcançadas através de uma “revolução silenciosa”, promovida pelos movimentos sociais e no campo político, tendo à frente os economistas como os agentes capazes de traduzir em ações os desejos da sociedade e fornecendo racionalidade necessária ao campo irracional da política – uma revolução burguesa, supõe-se.

Dialética do desenvolvimento foi escrito logo após a tentativa de instauração do estado de sítio durante o governo João Goulart, em 4 de outubro de 1963, portanto, pouco após a passagem de Celso Furtado pelo Ministério do Planejamento daquele governo. Nas palavras do autor, “[...] foi um esforço para

captar a essência do problema do subdesenvolvimento e as causas da crise de transformação pela qual atravessava o país” (FURTADO, 1964:9).

A obra pode ser considerada um ponto de inflexão ao extremado otimismo que o autor apresentou nos trabalhos anteriores, quando acreditava ser possível ao país ultrapassar a condição periférica de dependência, através da aceleração do processo de industrialização

O trabalho inicia-se com os estudos de Hegel, que afirma que cada período histórico detém um corpo institucional característico e unificado, por exemplo: política, artes, religião, etc. Afirma Hegel que uma alteração fundamental em um desses componentes, seria suficiente para que se alterassem todos os outros como resultados de transformações anteriores. Portanto, os processos históricos estariam em pleno movimento como produto de confrontos de forças opostas em um equilíbrio móvel ao longo do tempo – a dialética de Hegel.

Segundo Marx, Hegel falhou em conceber a dialética de cabeça para baixo, uma vez que este acreditava que as relações sociais estavam submetidas às ideias absolutas, ou seja, as modificações das relações eram impostas pelas ideias, concebidas como dádivas de um ente superior. A dialética hegeliana estava impregnada de teor religioso. De acordo com Marx, as mudanças partiriam das bases materiais da sociedade, como por exemplo, o modo de produção.

Outras críticas ao método dialético dizem respeito aos esforços para a aplicabilidade generalizada nas ciências naturais. A dialética de Hegel pressupõe a intuição do todo através do qual se entenderiam as partes do objeto de estudo, o que em determinadas circunstâncias se opõe a experiências históricas. Herschel, por exemplo, através de um detalhado exame dos componentes isolados do sistema solar – os planetas –, comprovou a existência de um planeta desconhecido. Nesse caso, partiu da análise das partes em separado para chegar ao todo. Caso oposto, seria o de um paleontólogo analisar as partes isoladas de um animal extinto. Para que haja progresso nesse tipo de análise, é necessário um conhecimento da tipologia do objeto, o animal, conseguida através do estudo de achados anteriores de maior envergadura. Mesmo no caso de Herschel, pontua Furtado, o conhecimento do sistema solar como um todo foi imprescindível para que se estabelecessem as inter-relações entre os planetas, ou seja, entre as partes. O que se tentou em determinada época, e é essa a crítica enfatizada por Furtado, foi a criação de um conjunto de regras de aplicabilidade generalizada do método dialético.

A despeito das críticas ao método dialético, sua importância para a compreensão do processo histórico é primordial, haja vista que a elaboração da “visão” histórica de determinado período depende de uma intuição adquirida pela práxis individual, não apenas do estudo das partes integrantes de uma época.

Marx isolou as forças fundamentais que agiam no todo proposto por Hegel e identificou o ponto mais abaixo da cadeia de inter-relações: as relações de

produção. Foi através dessa simplificação que Marx desenvolveu um modelo dinâmico de representação da realidade social. As instituições unificadas por Hegel foram reduzidas a apenas dois subgrupos: a infraestrutura e a superestrutura. O primeiro, por exemplo, abarcaria as forças produtivas (dada uma determinada tecnologia) e o segundo os valores ideológicos, ou seja, simplificou o todo em elementos materiais e imateriais. A simplificação de Marx propõe também a subdivisão da sociedade em apenas duas classes, às quais os conflitos contínuos seriam o combustível do processo histórico. Essas simplificações, segundo Furtado, principalmente a percepção nuclear da tecnologia para todo o conjunto das instituições formadoras de uma sociedade, extrapolam o nível de abstração proposto por Marx, quando este reduz a poucos elementos relevantes no processo histórico. O trunfo de Marx seria inegável, ao propor um modelo dinâmico para a interpretação da realidade social, ainda quando as ciências sociais estavam em processo de formação e não se dispunha de estudos empíricos relevantes (FURTADO, 1964:15-17).

Com o avançar das técnicas e do conhecimento nas ciências sociais, procurou-se a formulação de modelos de análise que pudessem representar os processos históricos. Os modelos nas ciências em geral, principalmente na economia, passaram a simular situações de equilíbrio, uma região virtual na qual um sistema se mantém estável por determinado período, até que surja um novo confronto que exija a acomodação de todos os elementos a uma nova situação. Tal aproximação, segundo Furtado, leva à conhecida abordagem da estática comparativa através da qual se observam as mudanças nos elementos, ou variáveis: fatores agrupados homoganeamente na tentativa de se identificar o preponderante, ou seja, o que deu o impulso inicial à mudança.

Furtado chama atenção ao modelo proposto por Gunnar Myrdal, cujo mérito seria ter iniciado os estudos para que se chegasse a um modelo dinâmico capaz de estabelecer os valores assumidos pelas variáveis, na transição entre um e outro ponto de equilíbrio.

Os estudos de Myrdal abordaram a situação das comunidades negras dos Estados Unidos, o que o levou a interpretar as inter-relações entre as variáveis como importantes vetores de modificação estrutural. Qualquer alteração em um dos elementos levaria a uma reação em cadeia que resultaria em uma transformação no sistema todo. Surgiu dessa forma o Princípio Cumulativo de Myrdal:

[...] qualquer mudança em um fator pertinente operada em um sistema põe este em movimento em determinada direção com uma velocidade dependente do impulso inicial. (FURTADO, 1964:21)

O alicerce do pensamento de Myrdal se fixa na ideia de que um conjunto de elementos inter-relacionados e mutuamente cumulativos superaria a ideia de um

fator único preponderante sobre os demais. Todavia, ressalta Furtado, não haveria assimetrias entre negros e brancos sem que a variável “ser negro nos Estados Unidos” não exercesse efeito predominante sobre os demais. Portanto, existe um fator básico que é o elemento dinâmico capaz de interferir nas demais variáveis, não bastando identificar as inter-relações entre as variáveis de um sistema “[...] sempre será necessário introduzir algum elemento exógeno, ou seja, modificar algum dos parâmetros estruturais”⁵ (idem).

O autor encerra essa discussão concluindo que, por mais que se tenha avançado na concepção de modelos representativos, a exemplo do Princípio Cumulativo, cabe aceitar que partimos sempre de alguma hipótese intuitiva sobre o processo histórico como um todo. Furtado reconhece, então, as limitações das simplificações na busca de estabelecer-se um modelo analítico como instrumento de orientação prática, não obstante reconheça a inexistência de uma formulação alternativa com maior eficácia e poder explicativo para o entendimento dos processos sociais dinâmicos (FURTADO, 1964:22).

Outra observação importante de Furtado na presente obra refere-se ao descompasso observado nos dois subgrupos componentes da estrutura social:

Assim, a base material e científica da cultura parece estar crescendo muito mais rapidamente que a parte não material. [...] O que interessa assinalar é o reconhecimento de que o processo de rápida mudança que caracteriza a nossa cultura reflete as transformações intensivas que uma tecnologia em acelerado desenvolvimento introduz no seu processo produtivo. (OGBURN *apud* FURTADO, 1964:18)

5. A crítica de Furtado a Myrdal é contemporizada em um texto de Mantega (MANTEGA, 1992), no qual o autor aponta este último como forte influência em alguns pensamentos de Furtado, quando ambos defendem um capitalismo dinâmico, impulsionado pela democracia social, um “capitalismo bonzinho”, nas palavras de Mantega. Tal afirmação se coaduna com os pensamentos de Furtado que analisamos na obra anterior do autor (FURTADO, 1959). Para mais detalhes, ver Mantega, 1992.

O que explicaria em grande medida os obstáculos institucionais decorrentes da imobilização política persistente no Brasil. Não bastou a implantação de uma indústria moderna sem que se operasse uma reforma institucional voltada para o desenvolvimento como objetivo final.

O conhecimento técnico como fator exógeno transformador das relações sociais não teria sido suficiente para o rompimento das assimetrias no caso do Brasil, contrariando também a hipótese de que a introdução de uma variável exógena fundamental seria suficiente para garantir as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento.

Considerando ainda as discussões levantadas em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, infere-se do texto de Furtado que a complexidade do processo iniciado com o aprofundamento na industrialização por substituição só poderia ser compreendido através de outra hipótese que a do princípio cumulativo, ou qualquer outro modelo dinâmico simplificado.

A exposição do autor na primeira parte da referida obra é um indicativo de que, segundo ele, o método mais adequado para a análise do modelo de desenvolvimento das economias periféricas, sob a perspectiva dos impactos

observados no âmbito das transformações culturais e sociais, é o dialético simplificado por Karl Marx.

A introdução de modelos analíticos dinâmicos no estudo dos sistemas sociais representaria, por um lado, para a antropologia e a sociologia, o reencontro necessário com a teoria econômica. E para a economia, esse reencontro significa a volta a formas de pensamento historicista. [...] Se bem que o conceito de mudança social haja sido introduzido pelos antropólogos e sociólogos dentro da preocupação antievolucionista de retirar da história todo sentido, o conceito hegeliano de um movimento histórico, em certa direção necessária – transferido para Marx com a dialética –, apresenta-se de alguma forma revigorado na teoria do desenvolvimento econômico. (FURTADO, 1964:24)

Concluimos, então, que o desenvolvimento não pode ser avaliado à luz apenas de variáveis puramente econômicas. A “missão” de traduzir em ações os anseios da sociedade já não repousava exclusivamente nas “mãos” dos economistas.

A análise das partes em separado é útil desde que nos proporcione subsídios para medidas pontuais de ordem prática, que, por outro lado, se agrupadas com a finalidade de se obter uma avaliação do todo, podem fornecer uma imagem que não representa a realidade social, ocultando importantes deficiências do modelo.

Segundo Furtado, há fatores históricos que conferem a países, como o Brasil, um caráter único e peculiar e que apontam para uma análise que extrapola os modelos dinâmicos, exigindo a reavaliação do materialismo histórico como método analítico.

Em síntese, podemos afirmar que o processo de formação de um capitalismo industrial, no Brasil, encontrou obstáculos de natureza estrutural, cuja superação parece impraticável dentro do presente marco institucional e pelos meios a que estão afeitas as classes dirigentes. Tanto no que respeita ao setor externo como aos setores agrícolas e fiscais existem óbvias contradições entre a forma em que tende a operar a economia nas condições presentes e os requisitos necessários para a manutenção de uma elevada taxa de investimento. (FURTADO, 1964:128)

Os obstáculos de ordem estrutural são aqueles amplamente expostos, em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (FURTADO, 1961) e resgatados no início do presente capítulo: o desemprego estrutural, as pressões no balanço de pagamentos e as assimetrias entre a oferta e a demanda.

Quanto ao marco institucional e às classes dirigentes, são elementos discutidos quando o autor decompõe o desenvolvimento no âmbito das ciências sociais. Furtado discorre sobre as relações das classes dominantes como grupos capazes de obter do Estado, enquanto fiador do projeto de desenvolvimento, as garantias institucionais de que o modelo deve se orientar conforme os objetivos traçados por essas classes.

Concluimos, portanto, que em *Dialética do desenvolvimento* o pensador coloca, além das questões institucionais, as características históricas, ou estruturais, como elementos importantes, que exigem uma análise multidisciplinar da industrialização no Brasil. Isso, aliado ao extenso panorama traçado sobre o Brasil da época, leva a crer que Furtado ambicionava a ampla divulgação de sua obra no meio estudantil, como elemento propagador da tomada de consciência por parte da sociedade, sobre as possibilidades econômicas e, sobretudo, políticas do país.

“Political Obstacles to Economic Growth in Brazil” revela algumas das ideias de Furtado pouco explorado em outros trabalhos, haja vista sua renúncia em manifestar na língua materna, de forma explícita, seu posicionamento quanto ao momento político pelo qual atravessava o país. No documento surge o elemento político de forma aberta quando o autor aponta a questão como relevante agente bloqueador da ação no sentido do desenvolvimento.

O trabalho inicia-se com a preocupação de Furtado em identificar os fatores que impediriam o desenvolvimento econômico do Brasil que, segundo o autor, falhou em formular e seguir de forma consistente uma política de desenvolvimento, o que o levou às seguintes colocações:

Que condições específicas são necessárias para viabilizar o desenvolvimento, como um objetivo prioritário nacional, prevalecendo sobre as classes e os grupos de interesse no controle das decisões políticas fundamentais? O que exatamente significa uma política de desenvolvimento?⁶ (FURTADO, 1965:145)

A busca inicia-se com uma crítica à tradição liberal na figura de Adam Smith, segundo o qual o desenvolvimento é resultado da ação de fatores inerentes a qualquer sociedade, enraizado na natureza humana, mais particularmente no instinto de mudança que aquele autor afirmou ter identificado nos homens de todas as eras e o qual motiva as pessoas a encontrarem o caminho para o próprio desenvolvimento, a despeito de maus governos. Segundo Furtado, o corolário resultante do pensamento liberal: livre mercado de trabalho, livre-comércio, e padrão ouro, foi aos poucos abandonado em prol de tentativas mais adequadas de interpretação dos sistemas econômicos de maior complexidade, como é o caso do Brasil.

O autor recapitula que a ideia de uma ativa política de desenvolvimento brotou como um subproduto do esforço despendido por alguns países capitalistas para atingirem maior estabilidade econômica em um contexto de políticas anti-cíclicas. A busca insistente na determinação do equilíbrio em sistemas fundados na livre iniciativa, no alto grau de diferenciação e na desigualdade distributiva, requer políticas dinâmicas de pleno emprego que devem ser concebidas em termos de expansão da capacidade produtiva.

Furtado conclui que nas economias maduras as políticas de estabilização tendem a convergir para políticas de desenvolvimento com a centralização da responsabilidade de supervisão do funcionamento da economia como um todo, no que diz respeito ao planejamento de sua expansão e de como aplicar racionalmente os estímulos necessários, o que é entendido pelo autor como o tipo de desenvolvimento “clássico”. Essas políticas, no entanto, seriam apenas aplicáveis a economias estruturalmente “moldadas” para o desenvolvimento, o que não era o caso de sistemas subdesenvolvidos como o do Brasil da década de 1960, incapaz de expandir-se em decorrência das limitações de ordem econômica e social.

Pondera Furtado que o crescimento do produto *per capita* no Brasil ao longo dos trinta anos que precederam a publicação do artigo foi resultado de um conjunto de circunstâncias favoráveis e não de uma política deliberada. Ao mesmo tempo, a política econômica do período sofreu influência direta de grupos comprometidos em defender seus interesses.

O paradoxo exposto é resultado de um amplo estudo de Furtado sobre a organização política do Brasil e de como essa organização, com o desenvolvimento industrial e outros fatores sociais, influenciou na ação, ou melhor, na inação do Estado na economia.

Segundo o autor, a industrialização foi o resultado indireto de políticas inspiradas pelos círculos governamentais próximos aos interesses das atividades tradicionais de exportação (FURTADO, 1965:149): a política anticíclica keynesiana *avant la lettre* de Getúlio Vargas que objetivou a manutenção da renda do setor exportador, após a crise do café de 1929 e a depressão mundial de 1930.⁷ Os resultados inesperados dessa política deram origem ao processo de industrialização por substituição das importações que propiciou a diversificação do parque industrial, e o que até então era tido por diversos autores, inclusive por Furtado, como um marco da endogeneização do crescimento econômico.⁸

Seguindo nessa mesma linha, o autor enfatiza que durante a segunda fase da industrialização brasileira, no pós-guerra, não foi menos importante o apoio mantido pelo governo ao setor exportador tradicional. O governo fixou a mesma taxa de câmbio em vigor durante o período de guerra como meio de proteger o setor exportador diante da queda dos preços do café.

A industrialização como resultado reflexo de políticas que favoreceram a agricultura tradicional de exportação, produziu importantes repercussões nas instituições do sistema político tradicional e em suas bases.

Em algumas regiões, como São Paulo, por exemplo, implantaram-se indústrias altamente mecanizadas com modernos maquinários importados, em contraste com as estruturas industriais montadas sobre os velhos engenhos de açúcar, como foi o caso da indústria têxtil na região Nordeste. A industrialização nas regiões modernas era abastecida por elevado contingente de trabalhadores imigrantes que se mantiveram afastados das atividades políticas. Nos

7. Para mais detalhes ver, FURTADO, 1959.

8. Segundo João Manuel Cardoso de Mello: “Há, na verdade, uma aparência de autonomia econômica, que decorre tanto do papel assumido pelo Estado quanto da irrelevância dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos, atribuída à existência de um “projeto de desenvolvimento nacional” (MELLO, 1982:116).

primórdios, a classe industrial era ligada às oligarquias rurais, ou frequentemente alinhada aos seus interesses, e outro elemento que impediu o surgimento de uma liderança industrial independente foi a constituição do mercado de trabalho. Com a participação majoritária da mão de obra imigrante em São Paulo, estabeleceram-se níveis de salários reais pagos pela indústria mais elevados do que os observados nas outras áreas do país, inibindo a ação de sindicatos e associações de trabalhadores e elevando-se tremendamente a elasticidade de oferta do fator trabalho nessas regiões.

Perpetuou-se, assim, a ausência de antagonismos entre a classe empregadora e a trabalhadora, o que manteve o clima social na indústria nascente similar ao que prevalecia no setor agrícola tradicional. Portanto, não havia motivação para que a nova classe empresarial desenvolvesse um estilo próprio que a distinguisse da dos grandes proprietários de terras (FURTADO, 1965:154).

Em síntese, Furtado afirma que a nova elite industrial surgiu como uma variante das oligarquias rurais, comprometida apenas com seus interesses privados e, portanto, carente de inspiração ideológica e politicamente inativa, elementos apontados pelo autor como retardadores do avanço na modernização política do país.

Furtado segue expondo outras implicações políticas decorrentes do desenvolvimento industrial. A tendência à unificação do mercado de trabalho promovida pela industrialização e o desenvolvimento dos meios de comunicação em muito colaboraram com a tomada de consciência das disparidades nos níveis dos salários reais entre as regiões industrializadas e as áreas rurais, o que reforça a falta de interesse da classe trabalhadora em se envolver nas questões políticas. Aliado a isso, o autor lembra que o processo de urbanização, que transferiu as zonas de interesse do poder das áreas rurais para as zonas urbanas, possibilitou o surgimento do populismo como instrumento de dominação de massas.

Outras limitações à reformulação política enfatizadas pelo autor têm origem nas constituições federais, incluindo a de 1946, que segundo Furtado, foi importante instrumento de controle político favorável às oligarquias agrárias. Algumas distorções residiam no peso político atribuído entre as diferentes regiões do país. A representatividade era proporcional à população local, porém as áreas com grande número de analfabetos proporcionavam maior poder relativo a uma minoria de eleitores,⁹ o que garantia o espaço de manobra dos grandes proprietários de terras que exerciam forte influência sobre o Congresso nacional.

Concomitantemente, as mudanças estruturais ocasionadas pela concentração urbana proporcionaram grande poder ao voto das cidades. Nesse cenário, as massas desorganizadas, facilmente cativadas através de promessas oferecidas por líderes carismáticos, cediam a uma forma de populismo que tinha seu limite na resistência oferecida pelos congressistas.

Dessas forças resultou uma tensão a qual Furtado aponta como elemento

9. O código eleitoral proposto por Getúlio Vargas em 1932, que previa o direito ao voto apenas aos eleitores alfabetizados, foi sancionado pela Constituição de 1934. O voto dos analfabetos passou a ser previsto apenas na Constituição Federal de 1988.

bloqueador da ação do governo: os conflitos entre o poder Executivo, na figura do Presidente da República, que representava os interesses dos eleitores urbanos e, portanto, do funcionalismo público, dos profissionais liberais e dos trabalhadores industriais, e o Legislativo, à frente dos interesses das oligarquias tradicionais ligadas ao setor agrícola. Tal imobilização impediu o avanço e a implantação de instrumentos institucionais que acompanhassem a modernização exigida pelo crescimento econômico.

Segundo o autor, as circunstâncias nunca favoreceram o surgimento de uma classe industrial capaz de liderar um movimento para a modernização do país. Por outro lado, a classe trabalhadora assumiu uma posição complacente em detrimento de qualquer contestação da ordem estabelecida.

Furtado prossegue afirmando que a urbanização brasileira não teve origem apenas no crescimento industrial, nem guardou relação com a industrialização clássica europeia, quando a indústria passou a absorver a mão de obra excedente do setor rural. A indústria no Brasil absorveu pouca mão de obra, especialmente na década de 1950. Furtado apresenta como argumento um crescimento da força de trabalho no campo da ordem de 3,5% entre 1950 e 1960, em comparação a um aumento de 2,8% no setor industrial urbano no mesmo intervalo. A urbanização seria resultado do rápido crescimento populacional, da extrema concentração na distribuição da renda, do crescimento da atividade estatal, da modernização tecnológica do setor agrícola e de fatores sociológicos observados em países onde há grande defasagem nos padrões de vida entre a cidade e o campo, pontua Furtado.

A grande massa da população concentrada nas áreas urbanas deu origem a grandes contingentes de desempregados que viviam em condições miseráveis nas grandes cidades do país, produzindo o tipo de populismo já mencionado.

Nas condições prevalecentes na política brasileira do período, os princípios que legitimavam o poder do Estado envolviam uma contradição. O governo, no intuito de legitimar-se, age de acordo com os princípios constitucionais, de outra parte, o Presidente da República, buscando preencher as expectativas de seus eleitores, tenta atingir objetivos incompatíveis com a constituição, “[...] o que o coloca frente a um dilema extremamente difícil, entre renunciar ao seu programa de governo ou buscar maneiras não convencionais de contornar a situação, seja através da renúncia ou do suicídio” (FURTADO, 1965:156). O trecho evidencia as interpretações de Furtado sobre alguns episódios importantes na história política do país.

Uma vez que para se chegar ao maior cargo do poder executivo do país era necessário um pacto direto com as massas, quanto maior fosse esse pacto, representado por verdadeiros “pacotes” de promessas, maiores seriam os obstáculos impostos durante o mandato do chefe do Executivo. A natureza dessas dificuldades provinha da desconfiança das lideranças tradicionais sobre a ambiguidade

dos programas políticos baseados no populismo. As promessas, a maioria de pouca eficácia, eram inconciliáveis, com medidas orientadas para o desenvolvimento, o que impedia qualquer grupo de oposição de propor metas factíveis ou simplesmente que visassem à preservação de determinados valores. Conflitos dessa natureza surgiam de diversas formas no Brasil, conduzindo a instabilidades crônicas durante toda a fase de industrialização, desde o início na década de 1930, acentua Furtado.

As pressões populistas surgiam como fatores externos ao processo político, pois emergiam apenas nos períodos de eleições dos chefes do executivo, portanto, o controle da máquina governamental ainda permanecia nas mãos dos grupos tradicionais que absorviam elementos das novas lideranças industriais e defendiam os interesses ligados ao capital estrangeiro. A grande dimensão do País e a estrutura federativa potencializavam o poder dos centros regionais e encorajavam a sobrevivência da velha estrutura de base paternalista e sua natureza latifundiária, finaliza o autor.

Furtado também chama atenção para o círculo vicioso criado por essa estrutura, no qual a federalização do controle do país causava incompetência administrativa, mas essa mesma incompetência da administração era condição necessária para a perpetuação da descentralização do poder. Dessa maneira foi possível mobilizar recursos, através da coleta de impostos, para as mais distantes áreas do país e assim manter-se o *status quo* baseado no velho sistema latifundiário (FURTADO, 1965:159).

Os líderes populistas que frequentemente pregavam a rápida modernização do país através de reformas e mudanças estruturais permitiram que as classes tradicionais, através do controle efetivo do Estado, utilizassem habilmente as aspirações populistas para justificar os novos interesses emergentes da industrialização. O conflito entre as lideranças populistas e as tradicionais inibiu qualquer tentativa coerente de planejamento pelos governos da época.

Furtado conclui o artigo afirmando que o país não logrou em criar um sistema institucional que permitisse a transformação de suas aspirações básicas em projetos operacionais factíveis.

O que podemos inferir é que para Furtado a questão política não foi um mero coadjuvante como um dos limitadores do avanço na busca do desenvolvimento. A estrutura política do período preservou a posição privilegiada das lideranças políticas tradicionais, inibiu o desenvolvimento de novas lideranças empresariais, capazes de levar a termo um marco institucional que promovesse o desenvolvimento do país.

Por último, chega-se à obra de Furtado que é frequentemente tomada como referência dos estudiosos quando estes se dirigem ao diagnóstico da crise dos anos 1960 proposto pelo pensador.

Ao abrir a página 3 de *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*,¹⁰

10. A referida obra teve sua primeira edição em 1966. A edição utilizada como referência do presente estudo é a 3ª, editada em 1968 pela Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

verifica-se, logo no primeiro parágrafo, que Furtado segue reafirmando que a teoria econômica clássica é insuficiente para que se atinja de maneira satisfatória a compreensão das transformações sociais a que estão sujeitas as estruturas subdesenvolvidas quando estas se submetem à introdução de processos produtivos modernos, importados das economias desenvolvidas.

A formação das modernas sociedades industriais é mais facilmente compreendida quando estudamo-la simultaneamente do ângulo de desenvolvimento de suas forças produtivas e do da transformação das estruturas sociais e do marco institucional dentro dos quais operam essas forças. O afastamento crescente desses dois enfoques, causado pela falsa especialização das ciências sociais, é responsável pelas dificuldades que hoje enfrentamos para equacionar problemas de desenvolvimento com respeito aos quais perdem validade os critérios tradicionais que permitiam diferenciar variáveis econômicas de não econômicas. Os obstáculos opostos por esse inadequado enfoque metodológico à captação da realidade social avolumam-se no caso do estudo das estruturas subdesenvolvidas, nas quais a diferenciação do especificamente econômico muitas vezes se encontra em fase não muito avançada. Na análise que se segue, trataremos de captar o problema do subdesenvolvimento como uma realidade histórica, decorrente da propagação de técnica moderna do processo de constituição de uma economia de escala mundial. (FURTADO, 1968:3)

A citação encontra-se no capítulo 1, no item “Em busca de uma ideologia do desenvolvimento”, no qual o autor afirma que o subdesenvolvimento é um fenômeno da história moderna, contemporâneo do desenvolvimento “clássico”, não uma etapa deste, mas, ao contrário, um fenômeno autônomo como um dos aspectos da propagação da revolução industrial. Logo se pode concluir que o subdesenvolvimento é um subproduto do desenvolvimento industrial europeu e, portanto, não pode ser estudado isoladamente.

É notável a opção aberta de Furtado pelo método histórico para compreender as especificidades das economias subdesenvolvidas. Ao longo do capítulo, o autor desenvolve uma comparação histórica entre o clássico desenvolvimento econômico e o desenvolvimento na América Latina.

Resumindo, de acordo com Furtado, o conhecimento científico acumulado por séculos nos países europeus resultou em técnicas e métodos de produção que aceleraram o processo de formação de capital, acarretando em modificações na estrutura social através da concentração das atividades industriais e da urbanização. Economistas clássicos como John Stuart Mill e Karl Marx afirmaram, embasados em diferentes rudimentos, que o desenvolvimento capitalista tinha limitações e seguiria rumo a um ponto de saturação ou de colapso. Segundo Furtado, os clássicos não haviam captado na sua totalidade a importância do avanço tecnológico no desenvolvimento capitalista.

Descrevendo brevemente o processo exposto por Furtado, em um primeiro

momento ocorreu um excesso de oferta com uma importante redução dos preços das manufaturas que cumpriu duas funções relevantes: primeiro ofereceu concorrência ao setor artesanal liberando mão de obra deste, absorvida pela indústria nascente; segundo, eliminou aquele setor e absorveu toda a mão de obra excedente, o que poderia ser um elemento de luta por melhores salários nos ganhos de produtividade. Os capitalistas então, de posse do poder de controlar e orientar o progresso tecnológico, passaram a buscar técnicas poupadoras de mão de obra para compensar a possível escassez de força de trabalho. Outro aspecto relevante é que ao se apoiar no desenvolvimento tecnológico para a manutenção de sua taxa de acumulação a classe empresarial compromete-se automaticamente com o desenvolvimento (FURTADO, 1968:5).

Afirma o autor que na fase inicial da industrialização latino-americana preexistia um excedente estrutural de mão de obra que em qualquer aspecto guardava semelhança ao excedente de força de trabalho na revolução industrial europeia. Já havia, portanto, mão de obra desocupada quando se iniciou o processo substitutivo de importações. A situação se agravou quando a tecnologia importada era sistematicamente orientada no sentido de poupar mão de obra. Configurou-se então uma oferta abundante do fator trabalho. Este paradigma, portanto, não estabelece a tecnologia como elemento propulsor do dinamismo observado na industrialização do século XIX.

Em tais condições, torna-se inviável a formação de um mercado de fatores de produção que opere como mecanismo capaz de orientar as decisões dos empresários de forma compatível com os interesses da coletividade como um todo.¹¹ (FURTADO, 1968:9)

Cumprir lembrar, sem prejuízo à construção de Furtado, que as economias coloniais desenvolviam atividades primário-exportadoras, portanto mais intensas em mão de obra, e que quando os empreendedores redirecionavam seus investimentos às atividades que proporcionavam maior produtividade do capital, no caso a indústria, liberava maiores contingentes em comparação ao setor artesanal europeu, o que potencializava os efeitos da industrialização na oferta da força de trabalho.

Seguindo a argumentação do autor, na industrialização europeia a pressão exercida pela classe assalariada por maior remuneração sobre a classe empregadora induzia, no longo prazo, ao avanço tecnológico e esse ao aumento da produtividade.¹² Dessa forma institucionalizou-se o antagonismo entre classes que foi sancionado pela classe empresarial através da busca da “proteção” de seus lucros.

Portanto, há diferenças fundamentais provocadas pela introdução da técnica da indústria substitutiva nas estruturas subdesenvolvidas, corroborando em grande medida as observações do autor no artigo objeto de estudo do item anterior.

No capítulo 3, “Fatores estruturais internos que impedem o desenvolvimento”,

11. Nota-se na passagem uma diferença nas categorias apresentadas por Marx e apropriadas por Furtado, quando este reduz os conflitos de classe à esfera eminentemente econômica.

12. Segundo o autor, o “efeito demonstração”; conflito entre classes pela divisão dos ganhos de produtividade levou indiretamente ao avanço da tecnologia. Op.cit., p. 11.

Furtado retoma o rigor formal para expor dois problemas de ordem fundamental para a América Latina. O primeiro diz respeito à tendência à elevação persistente do nível geral de preços nos países que estavam tentando desenvolver-se em condições de declínio dos coeficientes de importação. O segundo refere-se à redução da taxa de crescimento da renda real por habitante, paradoxalmente nos países que alcançaram maior diversificação em suas estruturas econômicas, dos quais o exemplo típico é o Brasil.

Pontua o autor que a interdependência entre o processo de crescimento e a elevação dos preços é um subproduto da análise, cujo objetivo básico é a determinação das causas da queda nas taxas de crescimento e a tendência à estagnação. Atribui então às estruturas socioeconômicas e suas peculiaridades a necessidade do estudo da realidade social das economias latino-americanas e suas especificidades, cujo conhecimento requer a compreensão do comportamento do sistema econômico (FURTADO, 1968:51).

Dos modelos apresentados por Furtado, interessa-nos o que sofre um processo de transição do modelo agroexportador para uma sistemática diversificação industrial.

Em uma economia com características muito próximas da brasileira, Furtado supõe o modelo substitutivo como resultado de estrangulamentos externos. A abrupta queda na demanda de exportações leva rapidamente ao colapso o setor manufatureiro, o que leva ao declínio da relação produto-capital e queda da taxa de lucro do setor agrícola capitalista (exportações e subsistência). O governo introduz medidas para proteger a renda desses setores que se veem impossibilitados em manter seu nível de consumo de bens importados, promovendo a desvalorização cambial na tentativa de manter competitiva a produção para exportação, através da redução do preço relativo dos produtos exportáveis. A medida não é suficiente para a retomada das exportações e há, portanto, um deslocamento do eixo dinâmico da atividade exportadora para a de produção para o mercado interno, dado que este mantém parte da renda preservada e possui forte demanda por importados. A demanda é explicada pela necessidade do setor industrial em comprar as matérias-primas e maquinários necessários às suas atividades e das classes dominantes que adquiriram hábitos de consumo das sociedades europeias (FURTADO, 1968:69).

O modelo admite então a existência de um setor industrial, que produz bens de consumo, e em uma segunda etapa passa a produzir alguns bens de capital. Eleva-se a produtividade do capital e do fator trabalho no setor agrícola como um todo. Com respeito ao balanço de pagamentos, tanto o setor exportador quanto o industrial são extremamente dependentes das importações, portanto, para se criar um fluxo adicional de renda é preciso aumentar o coeficiente de importações por unidade investida.

Há a elevação generalizada nos preços importados, seja pela elevação das

taxas de lucro e, portanto, do consumo de luxo, seja pelo aumento da demanda por insumos e máquinas. Esses aumentos exigem uma redução na importação de bens não duráveis, e é exatamente nesse setor que se dá a substituição de importações (FURTADO, 1968:78).

O padrão que acabamos de descrever se reproduz com algumas poucas diferenças, e assim o modelo substitutivo prossegue, sempre que ocorra um estrangulamento externo, renda e demanda por determinado tipo de produto. É evidente que quanto mais complexa a produção, maior a escala exigida e menor a relação produto-capital, mais difícil se torna a substituição.

Outro fator limitador importante é que no caso do setor de bens de capital, como regra geral, o coeficiente de capital por trabalhador aumenta vertiginosamente. Com efeito, com o avanço do modelo de substituição na indústria de produção de bens de capitais, mantidos os salários e os investimentos constantes, absorve-se menos mão de obra do setor pré-capitalista por unidade de investimento. Mantém-se, portanto, a concentração da renda com menor massa salarial. Os efeitos recessivos no setor agrícola vão agravando a tendência à redução na relação produto-capital da economia como um todo. A demanda global irá se alterar orientando-se os investimentos às atividades nas quais a relação produto-capital é menor: os bens de consumo duráveis, reduzindo-se naqueles em que a relação produto-capital é maior: na agricultura.

Comparando-se os dois processos, o da industrialização ocorrida na Europa no século XIX e a industrialização nos países latino-americanos, verifica-se a impossibilidade de generalizar-se o conhecimento obtido no primeiro como instrumento de reprodução do desenvolvimento naquelas sociedades. O processo histórico é único em cada região.

O ensaio de industrialização de tipo “substitutivo de importações”, durante certo tempo constituiu uma alternativa e permitiu levar adiante algumas modificações adicionais nas estruturas produtivas de alguns países. Ocorre, entretanto, que a forma de organização industrial viável em determinadas condições históricas, não é independente do tipo de tecnologia a ser adotada. A tecnologia que a América Latina teve de assimilar na metade do século XX é altamente poupadora de mão de obra e extremamente exigente no que respeita às condições de mercado. Dentro das condições presentes da América Latina a regra tende a ser o monopólio ou oligopólio e uma progressiva concentração de renda, a qual, por seu lado, ao condicionar a composição da demanda, orienta os investimentos para certas indústrias que são exatamente as de elevado coeficiente de capital e mais exigentes com respeito às dimensões de mercado. A experiência tem demonstrado, na América Latina, que esse tipo de industrialização substitutiva tende a perder impulso quando se esgota a fase das substituições “fáceis”, e eventualmente provoca a estagnação.¹³ (FURTADO, 1968:39)

13. Em nota inserida no original, o autor aponta o México como exceção por ter adotado o modelo substitutivo e não ter experimentado estagnação.

A citação acima representa uma síntese da análise proposta por Celso

Furtado para as limitações impostas ao desenvolvimento brasileiro. Pode-se averiguar que o diagnóstico foi sendo construído ao longo da exposição das cinco obras do autor, finalizando em um texto simples, porém conciso, incluindo, além de elementos próprios da economia, outros que são importantes para que se interprete o processo de desenvolvimento como um todo.

A solução não residia no âmbito eminentemente econômico. Havia questões políticas e institucionais que transcendiam a dimensão da teoria econômica disponível, tanto na de linha mais convencional quanto na heterodoxa. A síntese de Furtado, conforme salientamos, se completa com o artigo de Yale, o que se subentende nos trechos: “[...] em determinadas condições históricas... dentro das condições presentes na América Latina...” da citação acima.

Portanto, vimos nas obras citadas que Furtado atribui as causas da crise a problemas relacionados aos métodos de reprodução empregados; poupadores de mão de obra que impedem a formação de um mercado consumidor, uma vez que o modelo, concentrador de renda, limita a diversificação dos bens de consumo e, no limite, tende ao agravamento dos descompassos entre a oferta e a demanda, levando à estagnação do processo. No caso específico brasileiro, além dos elementos apontados, fatores políticos, e por que não dizermos socioculturais, impediram o ajuste institucional adequado para que se alcançasse mais fôlego ao processo de industrialização com a substituição de bens de capitais e de química pesada, melhor distribuição dos benefícios advindos da industrialização e alívio às contas externas.

3. Considerações finais

Conforme afirmamos na introdução do presente artigo, há fatores que de alguma forma afetaram o julgamento dos autores em estudo. A experiência de Celso Furtado no governo João Goulart, a cassação dos seus direitos políticos, o exílio e a reaproximação com o universo acadêmico proporcionaram àquele autor uma visão privilegiada do panorama econômico e, principalmente, político do Brasil. Em *Dialética do desenvolvimento* e “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, observa-se que, após a passagem de Celso Furtado pelo governo Goulart, o economista adota uma linha que à primeira vista confere um tom pessimista às suas obras posteriores. Todavia, ao analisarmos mais detidamente o artigo, verificamos tratar-se de uma fase de extrema clareza e lucidez, de alguém que enxergou além dos seus contemporâneos.

Com relação às demais qualificações, observa-se que as categorias de Furtado não contemplariam qualquer dogmatismo, haja vista que ao desenvolvermos nosso trabalho, verificamos que as formulações prontas não fazem parte do instrumental de análise de Celso Furtado. Indo além, o arcabouço estruturalista, no

qual há grande colaboração daquele autor, rejeita o mesmo tipo de generalização, sobretudo as abstrações da economia convencional. A situação sugere que, ao se deparar com o extraordinário crescimento ao final da década, Tavares tenha sucumbido à especialização tão criticada por Celso Furtado. Os modelos propostos por Furtado são meras abstrações que servem mais à ilustração de situações e possibilidades. No caso brasileiro, Furtado trata da questão com muito mais alcance, abrindo a possibilidade a outros determinantes, além dos eminentemente econômicos, como os fatores inibidores do crescimento.

A Teoria de Estagnação de Celso Furtado pode não ter sido forjada com o ferramental teórico mais adequado, todavia, Tavares, ao reformular seu diagnóstico sobre a crise em sua tese de professor titular, *Acumulação de capital e industrialização no Brasil* (TAVARES, 1985), propõe outra teoria estagnacionista fundindo um vasto ferramental que abrange conceitos microeconômicos de organização industrial, modelos de crescimento dinâmico e a análise histórica, convergindo dessa forma ao método de análise furtadiano. Outra similaridade entre os diagnósticos completos dos dois autores encontra-se no fato que para Furtado, no início de sua avaliação, as assimetrias da oferta residiam no fato de os capitais se estabelecerem em bases puramente conjecturais. Porém, ao avançar em sua análise, Furtado aponta os oligopólios e monopólios como causadores diretos daquelas assimetrias. Segundo Tavares, em sua tese, as assimetrias faziam parte da estratégia dos oligopólios que se instalaram no país, em uma conjuntura internacional de capitalismo tardio. Devemos ter em conta que entre a primeira e a segunda análise de Tavares se passaram dez anos.

O pensamento de Furtado buscou uma perspectiva ampla do desenvolvimento econômico do Brasil e de outras economias da América Latina. Algumas importantes questões por ele abordadas, como a concentração de renda, a participação do Estado como agente indutor do crescimento econômico e promotor de justiça social e a ausência de lideranças comprometidas com o desenvolvimento mantêm-se na pauta dos debates contemporâneos. §

Referências bibliográficas

- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1959.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- FURTADO, C. "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil". In: *International Affairs*, vol. 41, n. 2, abril de 1965, Yale University: New Haven, Connecticut, 1965.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. (org.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*, vol. 1, Campinas: IE, UNICAMP, 1988.
- TAVARES, M. C. e SERRA, J. Além da estagnação. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- TAVARES, M. C. *Acumulação da capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1985.
- MACEDO, R. O Plano Trienal. In: *Planejamento no Brasil*, MINDLIN, B. (org.). São Paulo: Perspectiva, 2001.
- MARTONE, C. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). In: *Planejamento no Brasil*, MINDLIN, B. (org.). São Paulo: Perspectiva, 2001.
- POMBAL, M. F. S. D. *Importações brasileiras: políticas de controle e determinantes de demanda*. Rio de Janeiro: BNDE, 1983.
- SKIDMORE, T. *De Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011