

26

CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, janeiro - junho de 2020 | vol. 15, n. 26

100 anos de Celso Furtado



Centro Internacional
CELSO FURTADO
de Políticas para o Desenvolvimento
The International CELSO FURTADO Center for Development Policies

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO é uma publicação do
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Editora **Carmem Feijó** (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Editoração eletrônica	Traço Design
Projeto Gráfico adaptado	Traço Design
Projeto Gráfico Original	Amélia Paes
Foto da entrevista	Daniel Bianchini
Preparação	Elisabeth Lissovsky e Glauber Carvalho
Revisão gráfica	Vinícius Trindade e Glauber Carvalho
Revisão em português	Elisabeth Lissovsky
Tradução em inglês	Andrew Balanda
Transcrição da entrevista	Edilson N. dos Santos Jr.

Conselho Editorial

Adriana Moreira Amado - UnB	Gabriel Porcile - Cepal
Antonio Carlos Macedo e Silva - Unicamp	Gilberto Tadeu Lima - USP
Antonio Corrêa de Lacerda - PUC-SP	Inez Castro - UFC
Arturo Guillén - Unam	Luiz Carlos Delorme Prado - UFRJ
Bernardo Campolina - UFMG	Marcos Costa Lima - UFPE
Bernardo Ricupero - USP	Mauro Boianovsky - UnB
Carlos Aguiar de Medeiros - UFRJ	Pedro Dutra Fonseca - UFRGS
Carlos Brandão - UFRJ	Ricardo Bielschowsky - UFRJ
Carlos Pinkusfeld Bastos - UFRJ	Ricardo Ismael - PUC-Rio
Carmem Feijó - UFF	Rodrigo Simões - UFMG, <i>in memoriam</i>
Celia Lessa Kerstenetzky - UFF	Rosa Freire d'Aguiar - Centro Celso Furtado
Fernando José Cardim de Carvalho - UFRJ, <i>in memoriam</i>	Vera Cepêda - UFSCar

Conselho Consultivo

Aldo Ferrer, *in memoriam*
Ignacy Sachs
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Luiz Felipe de Alencastro
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
Maria da Conceição Tavares
Octavio Rodríguez, *in memoriam*

Acesse a íntegra da revista eletrônica em:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

Copyright ©2020 Os autores

Copyright da entrevista ©2020 A entrevistada

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, janeiro - junho de 2020 | vol. 15, n. 26

Diretor-presidente

Roberto Saturnino Braga

Diretores

Beatriz Bísio

Marcos Dantas

Mônica Bruckmann

Mônica Lessa

Coordenador executivo Glauber Cardoso Carvalho

Conselho Deliberativo André Tosi Furtado, Antonio Correa de Lacerda,
Gilberto Bercovici, Ingrid Sarti, Isabel Lustosa, Luís Manuel Rebelo Fernandes,
Roberto Saturnino Braga, Sergio Wanderley, Vera Cepêda.

Conselho Fiscal Ana Célia Castro, Ceci Vieira Juruá, Helena Lastres, José Sergio Leite
Lopes, Marcos Formiga, Tania Bacelar de Araújo, Wilson Vieira.

Conselho Consultivo Roberto Saturnino Braga (Presidente)
Antonio Prado (Secretário-Geral)

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.
v.
ISSN 1809-8606 (versão impressa)
ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Economia - Periódicos. 2. Subdesenvolvimento - Periódicos. 3. Industrialização - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo - Periódicos. 5. Desigualdade de renda - Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 330.1

Todos os direitos desta edição reservados ao
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento
Av. Rio Branco, 124, sl. 1304, 13º andar - Edifício Edison Passos, Centro - 20040-001, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Tel: +55 (21) 2178-9540 - centro@centrocelsofurtado.org.br

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado,
visite o site www.centrocelsofurtado.org.br

Sumário

PALAVRAS DO DIRETOR-PRESIDENTE DO CENTRO CELSO FURTADO	
Roberto Saturnino Braga	7
PALAVRAS DA PRESIDENTE DO CORECON-RJ	
Flávia Vinhaes	9
1. EDITORIAL	
Carmem Feijó	11
2. DOSSIÊ CELSO FURTADO	
Lembranças, lembranças, aquelas que marcam. Além do Celso Furtado brasileiro, o Celso “francês”	
Pierre Salama	15
3. ARTIGOS	
Celso Furtado faz 100 anos: formação e atualidade de um pensamento plural	
Gentil Corazza	21
Celso Furtado: el memorioso	
Carlos Mallorquin	41
Reforma, democracia e revolução: questões furtadianas	
Raimundo Santos	65
En busca de las condiciones materiales para superar el subdesarrollo: especificidad y excedente en una economía plural de la periferia, Bolivia	
Antonio Mendoza Hernández	81
Celso Furtado, sociedade salarial e os descaminhos do subdesenvolvimento brasileiro – uma interpretação contemporânea da construção interrompida	
André Bojikian Calixtre Daniela Freddo	103
A frustração dos sonhos de Celso Furtado: uma interpretação crítica do processo de desenvolvimento econômico do Nordeste brasileiro	
Flaviana Candido Oliveira Fernando Augusto Mansor de Mattos Danielle Carusi Machado	125
O desenvolvimento econômico em Celso Furtado: uma análise da apropriação da renda no Brasil de 2000 a 2017	
Marcos Paulo da Silva Falleiro Luciane Franke	149

A questão nordestina: uma análise da industrialização e a retomada da discussão regional
Adriano Oliveira Rodrigues | Igor Passinho da Silva173

Dependência, subdesenvolvimento e hierarquia do Sistema Monetário Internacional
Isadora Pelegrini | Ronaldo Herrlein Jr.195

**El problema del desarrollo en América Latina en condiciones de financiarización:
una lectura desde Furtado**
Gregorio Vidal.....217

Crisis del modelo desarrollista en America Latina y el enfoque cultural de Celso Furtado
José Ramón García Menéndez.....237

A Internacionalização da produção e os desafios ao desenvolvimento Econômico
Carlos Aguiar de Medeiros | Fernando Sarti259

**As contribuições de Celso Furtado ao entendimento ciência, tecnologia e inovação ao
desenvolvimento**
Helena M. M. Lastres | José E. Cassiolato277

**Bilhete premiado não garante o desenvolvimento: a atualidade dos ensaios de Furtado
sobre a Venezuela**
Gilberto Maringoni | Fernanda Graziella Cardoso299

**O Brasil no século XXI e a desconstrução permanente:
uma análise institucional-furtadiana da crise contemporânea**
Vinicius Zuniga Fagotti | Arthur Gomes Moreira | Marcelo Arend | Glaison Augusto Guerrero.....325

**Os dilemas do desenvolvimento brasileiro no século XXI à luz do pensamento
de Celso Furtado**
Antônio Corrêa de Lacerda | Julio Manuel Pires.....355

4. ENTREVISTA

Centenário de Celso Furtado
Rosa Freire d’Aguiar366

5. RESENHA

Diários Intermitentes de Celso Furtado: 1937-2012
Fábio Guedes Gomes387

SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO / ABOUT THE CELSO FURTADO CENTER.....395

Palavras do diretor-presidente do Centro Celso Furtado

POR OCASIÃO DO CENTENÁRIO do nascimento de Celso Furtado, comemorado no dia 26 de julho de 2020, este Centro, que leva seu nome, organizou um número especial de sua principal publicação, Cadernos do Desenvolvimento.

Celso Furtado foi um dos mais destacados economistas do país, tanto pela sua atuação em prol do Estado, como ministro do Planejamento e da Cultura, diretor do BNDE, formulador e Superintendente da Sudene, funcionário internacional da Cepal/ONU e Embaixador; quanto por sua elaboração e interpretação da formação econômica do Brasil e como teórico do desenvolvimento.

Essa profícua atividade como homem de ação e de reflexão não se exauriu no exílio, iniciado depois de ter sido ele privado dos direitos políticos em seguida ao golpe militar de 1964. Na França, na Inglaterra, nos Estados Unidos, Celso Furtado foi professor de economia do desenvolvimento e de economia latino-americana, sempre preocupado, porém, em estudar as potencialidades e os problemas do Brasil.

Em 2005, um ano após o falecimento de Celso Furtado, foi criado o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, com o intuito de, a partir de suas ideias, retomar e aprofundar a agenda do desenvolvimento à luz das novas circunstâncias históricas.

O Cadernos do Desenvolvimento foi desde o primeiro instante o nosso principal veículo de comunicação. Primeiro, publicou as atas de nossos encontros, importante registro do frutuoso trabalho. Em seguida, modernizou-se e se transformou definitivamente em referência de revista acadêmica, indexada, com artigos submetidos a pareceristas, dossiês e sempre uma grande

entrevista com um intérprete do desenvolvimento. O seu novo site e seu formato open journal registram toda a sua história, com todo o material desses quinze anos. Sendo assim, não poderia deixar de participar trazendo novas pesquisas e novos olhares sobre o pensamento de Furtado, nesta importante efeméride.

Calhou, infelizmente, deste período coincidir com a ampliação e com arrasadora repercussão do vírus mortal da covid-19. Conscientes de que a saúde e o direito de acesso fazem parte do processo de desenvolvimento que aqui estudamos e debatemos, registramos nossos sentimentos por todos os acometidos e aqueles que perdemos por sua causa, próximos de 60mil. Não tenho memória de tantas vidas brasileiras perdidas no mesmo momento; de um desajuste governamental tão grave que mantém uma pasta ministerial como a da Saúde sem chefe definitivo; de um vergonhoso e descarado processo de desigualdade no que se refere ao contágio e às mortes, fruto da desigualdade social contra o que tanto lutou Furtado; e, por fim, de brados e fakenews contra nossa mais honrosa instituição – a democracia em si.

Haveremos de passar por tudo isso. O brasileiro passará por isso. Ante o luto, haverá luta. Haverá ainda uma batalha a ser ouvida pelos poderes e, especialmente, a ser considerada nas urnas deste ano e dos próximos.

Há esperança!

ROBERTO SATURNINO BRAGA

1 de julho de 2020

Palavras da presidente do CORECON-RJ

A TRAJETÓRIA DE CELSO FURTADO encerra valiosas lições para aqueles que abraçam a profissão de economista. Em suas múltiplas e desafiantes dimensões.

Aos que exercem atividade de ensino e pesquisa, há o exemplo da passagem do autor brasileiro pelas mais prestigiosas instituições universitárias internacionais, como é o caso de Sorbonne e Yale University, locais por onde disseminou um conhecimento crítico, voltado para o enfrentamento das desigualdades sociais que ofendem a dignidade da pessoa humana, em especial nas áreas do Terceiro Mundo. Para aqueles dedicados ao serviço público, serve de inspiração o apurado sentido de cidadania de quem desempenhou a missão de ministro de Estado, por duas vezes, com padrões de ética e probidade inexcusáveis. E, ainda, aos economistas envolvidos no debate direto com a sociedade – por meio da militância na mídia impressa, eletrônica ou do movimento editorial pelo suporte do livro – Furtado deixa um legado de responsabilidade intelectual e comprometimento com os destinos do nosso país, sem paralelo.

Nesse tempo de rebaixamento das expectativas, de interrupção da construção nacional consubstanciada na presença de um governo antes de tudo medíocre, a sombra desse sertanejo da cidade paraibana de Pombal, nascidos há exatos 100 anos, se agiganta. Nos faz lembrar a sua contribuição à gênese de dois acontecimentos extremamente fecundos, no ambiente intelectual dos últimos decênios, não apenas no Brasil, mas em todo o Globo. De um lado; o novo impulso às ciências sociais, processo articulado em torno da disciplina denominada estruturalismo econômico; de outro, a coalizão político-social denominada desenvolvimentismo, formada com vistas a conduzir as nações não hegemôni-

cas à solução de graves desequilíbrios de perfis de distribuição de renda e integração regional que as acometem.

Esses dois itens, repita-se, não apenas abrangidos pela esfera da economia, mas que não podem ser aprofundados sem a contribuição dessa última, encham de satisfação esse Conselho por poder participar de uma comemoração que, destituída de qualquer *pathos* nostálgico, aponta para o investimento no futuro. O Brasil justo e soberano com que Celso Furtado sonhou.

FLÁVIA VINHAES
Corecon-RJ
Julho 2020

Editorial

O número 26 de *Cadernos do Desenvolvimento*, comemorativo do centenário de nascimento de Celso Furtado, integra o conjunto de homenagens de centros acadêmicos e instituições públicas que, no Brasil e ao redor mundo, celebram o legado do nosso maior nome na área das ciências sociais.

Celso Furtado é o economista brasileiro de maior projeção acadêmica internacional, referência mundial na teoria de desenvolvimento estruturalista. Além de acadêmico reconhecido, tendo lecionado em diversos países, foi homem público com contribuições destacadas na administração nacional e em organismos internacionais.

Neste número, prestamos nossa homenagem a Celso Furtado, que com seus escritos tanto contribuiu para o entendimento da realidade sócio-econômica dos países em desenvolvimento. A seleção de artigos neste volume, todos inéditos, é o resultado de uma chamada pública para a qual concorreram mais de trinta artigos do Brasil e do exterior. O grande interesse em pesquisar a obra de Furtado é uma mostra da força do seu pensamento no contexto atual de grandes transformações no Brasil e no mundo. Podemos dizer que, mais do que nunca os ensinamentos de Celso Furtado, ampliados pelas contribuições de acadêmicos dedicados ao estudo da superação do subdesenvolvimento e das desigualdades sociais, se fazem necessários.

Este número se inicia com a abertura de Roberto Saturnino Braga, diretor-presidente do Centro Celso Furtado, e de Flávia Vinhaes, presidente do Corecon-RJ que co-patrocina este número, seguido de um pequeno texto do professor emérito da Universités Centre d' conomie de Paris-Nord- CEPN, Pierre Salama, dando seu testemunho sobre o convívio com Celso Furtado na Sorbonne, de quem foi aluno e posteriormente assistente.

Dos artigos selecionados, os quatro primeiros, de autoria de Gentil Corazza (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); de Carlos Mallorquin (Universidad Aut noma de Zacateca, México); de Raimundo Santos (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro) e de Antônio Mendoza Hernandez (Universidad Aut noma Metropolitana-Iztapalapa, México), tratam da g nese histórica das ideias econ micas e políticas de Furtado.

Os quatro seguintes, de André Bojikian Calixtre (Instituto de Pesquisa Econ mica Aplicada) e Daniela Freddo (Universidade de Brasília); de Flaviana Cândido Oliveira, Fernando Augusto Mansor de Mattos e Danielle Carusi (Universidade Federal Fluminense); de Marcos Falleiro e Luciane Franke (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e de

Adrianno Oliveira Rodrigues e Igor Passinho da Silva (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), expandem e atualizam a contribuição de Furtado sobre a apropriação da renda e a questão nordestina no processo de desenvolvimento brasileiro.

Os três artigos seguintes, de Isadora Pelegrini e Ronaldo Herrlein Jr. (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); de Gregorio Vidal (Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México) e de Jose Ramon Garcia Menéndez (Universidad de Santiago de Compostela, Espanha), abordam a questão do desenvolvimento considerando a inserção assimétrica das economias em desenvolvimento no sistema financeiro internacional moderno, o que exige um ‘enfoque cultural’, nas palavras de Menendez, para o entendimento dos dilemas postos ao processo de superação do atraso econômico.

Por fim, os cinco últimos artigos, de Carlos Medeiros (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Fernando Sarti (Universidade Estadual de Campinas); de Helena M. M. Lastres e José E. Cassiolato (Universidade Federal do Rio de Janeiro); de Gilberto Maringoni e Fernanda Graziella Cardoso (Universidade Federal do ABC); de Vinicius Zuniga Fagotti (Scuola Superiore Sant’Anna e Università di Pisa, Itália), Arthur Gomes Moreira (Science and Technology Policy Studies, Sussex, Inglaterra), Marcelo Arend (Universidade Federal de Santa Catarina) e Glaison Augusto Guerrero (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e de Antônio Corrêa de Lacerda (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e Julio Manuel Pires (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Universidade de São Paulo-Ribeirão Preto), concluem a série de artigos tratando, com abordagens diferentes, dos desafios tecnológicos do desenvolvimento e como pensar o futuro à luz dos ensinamentos de Furtado.

A entrevista deste número especial é com a jornalista e tradutora Rosa Freire d’Aguiar, viúva de Celso Furtado. Como herdeira dos arquivos de Celso Furtado, desde seu falecimento em 2004, tem se dedicado a publicar documentos relevantes dos arquivos pessoais de Celso Furtado, na forma de livros, além de reeditar toda sua obra. Em 2019, já no âmbito dos preparativos do centenário, Rosa lançou os *Diários Intermitentes de Celso Furtado: 1937-2002*, registros pessoais de Celso Furtado ao longo da vida. A resenha dos “Diários Intermitentes”, de autoria do professor Fábio Guedes Gomes, integra este volume dos *Cadernos do Desenvolvimento*.

Boa leitura.

Junho de 2020

Carmem Feijó

Editora

Editorial

The number 26 of Cadernos do Desenvolvimento, honouring the 100th anniversary of Celso Furtado, is part of the set of tributes from academic centres and public institutions that, in Brazil and around the world, celebrate the legacy of our highest name in the Social Sciences.

Celso Furtado is the Brazilian economist with the greatest international academic prestigious, a world reference in the theory of structuralist development. Besides his notorious recognition as an academic, having taught in several countries, he was also a public man with outstanding contributions to national public administration and international organisations.

In this issue of the Cadernos do Desenvolvimento, we pay tribute to Celso Furtado, who with his writings contributed so much to the understanding of the socio-economic reality of developing countries. The selection of articles in this volume, all unpublished, is the result of a public call to which more than thirty articles from Brazil and abroad participated. The interest in researching Furtado's work is an example of the strength of his thinking in the current context of significant transformations in Brazil and the world. We can say that, more than ever, the academic legacy of Celso Furtado, enhanced by the contributions of academics dedicated to the study of overcoming underdevelopment and social inequalities, are necessary.

This issue begins with the words of Roberto Saturnino Braga, president of Celso Furtado Center, and Flávia Vinhaes, president of Corecon-RJ, who co-sponsors this issue, followed by an article by the professor emeritus at the Universités Center d'Economie in Paris-Nord-CEPN, Pierre Salama, giving his testimony about living with Celso Furtado at the Sorbonne, of whom he was a student and later an assistant..

Of the selected articles, the first four, written by Gentil Corazza (Federal University of Rio Grande do Sul); Carlos Mallorquin (Universidad Autónoma de Zacateca, Mexico); by Raimundo Santos (Federal Rural University of Rio de Janeiro) and Antônio Mendoza Hernandez (Universidad Aut noma Metropolitana – Iztapalapa, Mexico), deal with the historical genesis of Furtado's economic and political ideas.

The following four, by André Bojikian Calixtre (Institute of Applied Economic Research) and Daniela Freddo (University of Brasília); Flaviana Cândido Oliveira, Fernando Augusto Mansor de Mattos and Danielle Carusi (Fluminense Federal University); Marcos Falleiro and Luciane Franke (Federal University of Rio Grande do Sul) and Adrianno Oliveira Rodrigues and Igor Passinho da Silva (Federal Rural University of Rio de Janeiro),

expand and update Furtado's contribution on income appropriation and Northeastern issue in the Brazilian development process.

The following three articles, by Isadora Pelegrini and Ronaldo Herrlein Jr. (Federal University of Rio Grande do Sul); Gregorio Vidal (Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Mexico) and José Ramón García Menéndez (Universidad de Santiago de Compostela, Spain) address the issue of development considering the asymmetrical insertion of developing economies in the modern international financial system, which it requires a 'cultural approach', in the words of Menéndez, to understand the dilemmas posed to the process of overcoming the economic backwardness.

Finally, the last five articles, by Carlos Medeiros (Federal University of Rio de Janeiro) and Fernando Sarti (State University of Campinas); Helena M. M. Lastres and José E. Casiolato (Federal University of Rio de Janeiro); Gilberto Maringoni and Fernanda Graziella Cardoso (Federal University of ABC); Vinicius Zuniga Fagotti (Scuola Superiore Sant'Anna and Università di Pisa, Italy), Arthur Gomes Moreira (Science and Technology Policy Studies, Sussex, England), Marcelo Arend (Federal University of Santa Catarina) and Glaison Augusto Guerrero (Federal University of Rio Grande do Sul) and Antônio Corrêa de Lacerda (Pontifical Catholic University of São Paulo) and Julio Manuel Pires (Pontifical Catholic University of São Paulo and University of São Paulo-Ribeirão Preto), conclude the series of articles, discussing, with different approaches, the technological challenges of development and how to think about the future in the light of Furtado's teachings.

*The interview for this special issue is with the journalist and translator Rosa Freire d'Aguiar, widow of Celso Furtado. As heir to the archives of Celso Furtado, since he died in 2004, she has dedicated herself to publishing relevant documents from Celso Furtado's archives, in the form of books, in addition to reissuing his entire work. In 2019, within the scope of the preparations for Celso Furtado's centenary, Rosa launched *Diários Intermitentes: 1937-2002*, personal records of Celso Furtado throughout his life. The review of "Diários Intermitentes", by professor Fábio Guedes Gomes, is part of this volume of *Cadernos do Desenvolvimento*.*

Pleasant reading to all!

June 2020

Carmem Feijó

Editor

Pierre Salama¹

Lembranças, lembranças,
aquelas que marcam.

Além do Celso Furtado brasileiro, o Celso “francês”

Em 1966, quando cursava o quarto ano de universidade, tive a oportunidade de frequentar as aulas de Celso Furtado na Faculdade de Direito e Economia de Paris. Eu o segui no meu quinto ano.

Foi como uma revelação. Até a sua chegada, o desenvolvimento estava confinado aos estudos africanos. Nos anos 1950, os professores de desenvolvimento tinham o título de professor das colônias, como ainda se pode ver nos cartazes dos cursos do Panthéon. Celso Furtado, com seu sotaque, nos explicou que o subdesenvolvimento podia ser industrializado, que os países eram capazes de produzir bens sofisticados, mas que a informalidade era muito importante, a desigualdade de renda era considerável, a porcentagem da população nas cidades aumentava muito rapidamente a ponto de, na época, estar próxima à dos países avançados. Isso colocava problemas consideráveis, e era impossível entender o desenvolvimento sem levar em conta as estruturas internas desses países e as relações assimétricas que eles tinham com os países avançados.

Para compreender a importância destes ensinamentos na França, temos de olhar para os anos 1960: a crescente mobilização dos estudantes, primeiro contra a guerra na Argélia pela independência, depois contra a guerra do Vietnã, uma esperança no que estava a acontecer na América Latina (a Revolução Cubana, ou mesmo a solida-

1. Professor Emérito da Universidade de Paris XIII.

riedade com as guerrilhas na América Latina). Esses movimentos estavam preparando, de forma subterrânea, o maio de 1968. Havia também uma grande sede de entender como o capitalismo funcionava, especialmente em sua periferia. Era o tempo em que se liam textos fundamentais sobre o assunto: os neo-cambridgianos (Joan Robinson, Nicholas Kaldor, Piero Garegnani, depois Piero Straffa, Karl Marx, lidos diretamente). Havia autores franceses, como François Perroux, Maurice Byé, cujo pensamento, como o dos neo-cambridgianos, tinha influenciado fortemente Furtado.

Celso Furtado trouxe-nos elementos de resposta às nossas muitas perguntas, daí o interesse dos alunos em seguir os seus cursos e o «ciúme» de alguns professores especializados no desenvolvimento por verem os seus cursos esvaziados. Isto explica por que durante os primeiros anos do seu ensino, Celso Furtado não conseguiu orientar teses oficialmente e tivemos de contornar os obstáculos para podermos nos beneficiar dos seus conselhos. Finalmente, tive a sorte de ser seu assistente por um ano, depois de ter terminado minha tese no início dos anos 1970, publicada no Brasil pela editora Vozes.

Celso Furtado tem influenciado fortemente os estudos de desenvolvimento na França. Estou pensando nas notáveis teses de Carlo Benetti e Sid Ahmed, por exemplo, que foram escritas no início dos anos 1970. Posteriormente, Celso Furtado lecionou também no IEDES (Instituto de Estudos do Desenvolvimento, traduzido em português), um instituto que faz parte da Universidade de Paris I (o novo nome da Faculdade de Direito e Economia de Paris). Também dei aulas neste Instituto durante muitos anos após a conclusão da minha tese, no início dos anos 1970. Foi uma época em que muitos latino-americanos vieram a Paris para estudar, alguns deles tinham sido forçados a fazê-lo porque eram refugiados políticos – estou pensando aqui nos brasileiros em particular – e outros porque o que estava sendo ensinado lá parecia mais interessante para eles do que o que estava sendo oferecido na América do Norte. Celso Furtado teve muito sucesso no Instituto. Sua influência já não se limitava aos estudantes franceses, mas também incluía um grande número de estudantes latino-americanos naquela época. Era a época da “glória” do Instituto, da sua grande influência.

Nesta segunda parte, meu objetivo é dar um exemplo das rupturas teóricas que Furtado propôs em relação à ignorância (na pior das hipóteses) ou aos mal-entendidos (na melhor das abordagens), sobre a questão do desenvolvimento propostas pelos professores tradicionais, e de apresentar a sua abordagem à tendência para a estagnação.

De mais de um ponto de vista, a corrente estruturalista desenvolvida principalmente entre os anos 1950 e 1970 pela Cepal foi iconoclasta e inovadora. Ao contrário das teses desenvolvidas pelo FMI, esta corrente enfatiza as estruturas de inércia que caracterizam os países em desenvolvimento - desigualdade de renda, a estruturação de grupos e classes sociais, a economia mundial pensada como estruturada e hierárquica, com o centro de um lado e a periferia do outro - para explicar os obstáculos ao desenvolvimento. Ao contrário das ideias dominantes dos anos 1950 a 1980², as economias semi-industrializadas não sofrem de falta de capital e de abundância de mão de obra, o que justifica a especialização em produtos de baixa tecnologia e de mão de obra intensiva. Pelo contrário, sofrem com a capacidade ociosa de produção, que só é maior nos países avançados, e de escassez de mão de obra qualificada. É este paradoxo, em relação aos ensinamentos dominantes, que o movimento estruturalista latino-americano procura explicar. É aqui que reside o seu aspecto original e inovador. Destas análises resulta que a saída para a crise não passa pela contenção da demanda, mas sim por uma política favorável ao desenvolvimento industrial orientado para a satisfação do mercado interno. Para ser eficaz, esta política deve basear-se na reforma agrária, na redução das desigualdades de renda, na renegociação da dívida externa.

As explicações teóricas para a tendência à estagnação foram desenvolvidas por Celso Furtado (1966³) em duas formas. A primeira provou ser irrelevante. A segunda recuperou uma certa atualidade.

Sua primeira tese destacou a impossibilidade de continuar o processo de substituição de importações pesadas (bens intermediários, bens de capital) por causa da crescente rigidez da estrutura de importação. Segundo este raciocínio, a restrição ex-

2. Com algumas exceções, como as análises de Prébisch R., Pinto A., Furtado C., Sunkel O., ou Noyola da Cepal (ver Rodriguez O., 1988, *La teoría del subsarrollo de la Cepal*, ed Siglo XXI, e em francês Guillen Romo H. 1994, "De la pensée de la Cepal au néolibéralisme, du néolibéralisme au néo-structuralisme, une revue de la littérature latino-américaine", *Revue Tiers Monde*, n°140, 907-930), de Weiler J, 1965, *L'économie internationale depuis 1950*, ed PUF, onde o autor critica a tese de vantagens comparativas baseada numa abordagem estática e favorece a dinâmica, que consiste em apostar em novas estruturas.

3. Ver em francês, Furtado, C. 1966, *Développement et sous-développement*, ed PUF.

terna, anteriormente fonte de dinamismo («crescimento impulsionado pelo mercado interno»), está gradualmente se transformando no seu oposto. Com efeito, a continuação do processo na sua segunda fase, a chamada fase pesada, gera gradualmente importações de bens de capital e produtos intermediários de tal forma que o valor dos bens importados acaba por exceder o valor dos bens a serem substituídos pela produção local. Como o país não é capaz de assumir dívidas suficientes, a relativa falta de divisas torna impossível a conversão de dinheiro em capital no setor industrial na sua totalidade, devido à impossibilidade de importar quantidades suficientes de bens de capital. O conseqüente aumento dos preços relativos dos bens de produção também torna mais caro o investimento na indústria, e o dinheiro é então canalizado para outros locais que requerem menos importações, tais como imóveis ou o consumo de bens de luxo, em detrimento do investimento industrial. A taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo diminui, o consumo improdutivo aumenta e o comportamento rentista dos empresários torna-se mais pronunciado.

A fragilidade desta manifestação decorre do fato de pressupor a existência de grandes obstáculos à contração de empréstimos externos. No entanto, esta avaliação revelou-se errada, uma vez que estes países se engajaram desde os anos 1970 num forte processo de endividamento externo, particularmente e sobretudo sob a ditadura no Brasil, entre 1964 e 1979, data da «abertura», ou seja, da abertura democrática.

A segunda explicação para a tendência de estagnação apresentada por Furtado refere-se ao crescente divórcio entre a evolução de uma distribuição de rendimentos particularmente desigual e as condições de produção de certos produtos ditos «dinâmicos» em economias semi-industrializadas relativamente fechadas ao comércio internacional.

Do lado da demanda, quando a produção se torna mais complexa e exige não só uma maior intensidade de capital, mas também uma mão de obra mais qualificada e melhor remunerada do que na primeira fase de substituição de importações de bens leves, a distribuição de rendimentos entre os trabalhadores torna-se mais desigual. Do lado da oferta, as capacidades de produção mínimas ideais tornam-se mais importantes, especialmente para bens intermediários e bens de consumo duráveis, como os automóveis. A dimensão da oferta destes bens corresponde cada vez menos às dimensões da demanda (das classes médias insuficientemente numerosas). A capacidade ociosa de produção aumenta nestes segmentos de oferta, aumentando os custos

unitários. É, aliás, o que explica em parte que o Estado intervenha nos segmentos intermediários, sendo, além disso, o único a ter capacidade de financiamento para o fazer, por falta de um mercado financeiro importante fora das bolsas de valores.

A crescente capacidade ociosa de produção no setor de bens duráveis afeta a sua lucratividade. Apesar do protecionismo de que gozam as empresas deste setor, elas estão em parte limitadas pela competitividade. A reforma agrária e a redução da desigualdade de renda poderiam proporcionar uma saída para esta armadilha e escapar à estagnação econômica. Em vez disso, um golpe de Estado, visando reduzir os salários reais dos trabalhadores, que não são consumidores desses bens, é «bem-vindo» para os mais conservadores na medida em que reduz o custo da oferta sem afetar a demanda e permite o renascimento de um regime de crescimento excludente, impulsionado tanto pelo aumento da oferta dos bens de consumo duráveis quanto das classes médias que consomem esses bens⁴.

Nos últimos trinta anos, a polarização da renda em favor dos 5% mais ricos da população explica melhor a tendência rentista dos investidores, a modesta taxa de crescimento desde os anos 1990 e a alta volatilidade do crescimento nas economias latino-americanas. É, portanto, uma combinação de vários fatores - a retirada do Estado, os efeitos perversos das finanças sobre o investimento produtivo e a polarização a favor de rendimentos elevados - que explicaria a baixa taxa média de crescimento e o seu aspecto particularmente volátil desde os anos 1990.

Estas poucas palavras para dizer o quão importante foi a contribuição de Celso Furtado para nós na França de 1964 a 1974, e depois durante as suas estadias anuais. Ele marcou profundamente os estudos de desenvolvimento na França. Infelizmente, este é um aspecto pouco enfatizado nas biografias de Furtado no Brasil.

4. Para uma discussão aprofundada destas teses, assim como de outros economistas como Steindl, Dutt, Kalecki, ver Salama P., 2006, *Le défi des inégalités*, ed. La decouverte, em português: *O desafio das desigualdades*, Editora Perspectiva, 2011.

Celso Furtado faz 100 anos: formação e atualidade de um pensamento plural

RESUMO

O texto objetiva reconstituir a trajetória intelectual de Celso Furtado, investigando as fontes, a formação e as características de seu pensamento. Furtado formou seu pensamento a partir de três fontes principais, a filosofia positivista, a sociologia norte-americana da cultura e a visão histórica de Marx, além de receber influência de inúmeros outros pensadores. Resulta daí um pensamento multidisciplinar, independente e voltado para a ação prática, que ele dedicou a entender e a superar os problemas do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano. O principal legado de Furtado foi sua original teoria do subdesenvolvimento, cujo vigor e atualidade continuam a alimentar muitas e necessárias pesquisas sobre esta complexa questão.

Palavras-chave

Celso Furtado; Subdesenvolvimento; Planejamento.

ABSTRACT

The text aims to reconstruct the intellectual trajectory of Celso Furtado, investigating the sources, formation and characteristics of his thought. Furtado formed his thinking from three main sources, positivist philosophy, North American sociology of culture and Marx's historical vision, as well as being influenced by countless other thinkers. This results in a multidisciplinary, independent and focused on practical action, which he dedicated to understanding and overcoming the problems of Brazilian and Latin American underdevelopment. Furtado's main legacy was his original theory of underdevelopment, whose vigor and timeliness continue to fuel many necessary research on this complex issue.

Keywords

Celso Furtado; Underdevelopment; Planning.

1. Economista e professor titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1. Introdução

Celso Furtado faz 100 anos. Ele nasceu em Pombal, sertão paraibano, em 26 de julho de 1920. Celebrar seu centenário é também uma forma de reviver grande parte da história brasileira dos últimos setenta anos, da qual foi protagonista por suas obras teóricas e suas políticas de desenvolvimento. Furtado foi sempre um cidadão do mundo apaixonado pelo Brasil.

Celso, além de renomado intelectual, era grande escritor. Começou a escrever muito cedo, quando estudava no Liceu Pernambucano, e continuou escrevendo até o final da vida. Sua obra autobiográfica forma um belíssimo romance intelectual, cuja leitura é extremamente agradável e gratificante. Ela evidencia a formação de um pensamento entrelaçado de tal forma com a ação prática, que é difícil separar um do outro. Furtado faz 100 anos, mas seu pensamento continua atual, vivo e vigoroso. Seu rico legado intelectual é fonte de permanente inspiração para as novas gerações de pesquisadores, sobretudo na área de ciências sociais.

Analisar como foi formando seu pensamento é, também, muito enriquecedor do ponto de vista metodológico. Nesse caminho percorrido, a história sempre teve um papel fundamental. Ela foi efetivamente sua primeira paixão intelectual. O interesse pela economia surgiu mais tarde, quando sua visão do mundo já estava formada, por isso ela teve um papel mais instrumental e de pouca influência na conformação do seu espírito e na sua visão de mundo. É preciso lembrar que, para ele, não havia um problema estritamente econômico separado da realidade social e política.

Três correntes teóricas foram importantes na formação de seu pensamento. O positivismo, a sociologia norte-americana da cultura e a visão de história de Marx. A macroeconomia de Keynes agregou a importância do Estado e do planejamento. Schumpeter revelou a importância da inovação técnica. Todos esses elementos conferem ao pensamento de Furtado um caráter multidisciplinar, onde se entrelaçam aspectos econômicos, histórico-sociológicos e políticos. O pensamento de Furtado é também um pensamento transformador, onde reflexão teórica, realidade concreta e ação prática estão fortemente relacionadas. Entender o mundo era, também, uma maneira de agir sobre ele. A pesquisa econômica foi sempre um meio para preparar a ação, porque no centro de suas reflexões estavam sempre problemas reais, como ressaltava.

O texto pretende analisar alguns traços de sua trajetória intelectual, a formação histórica, as controvérsias e a atualidade do seu pensamento, com o objetivo de melhor entender o aprofundamento, as metamorfoses e as novas formas do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano, neste início do século XXI. Para tanto, apoia-se, sobretudo, na sua autobiografia intelectual e nas entrevistas que concedeu ao longo de sua vida.

Visando atingir esses objetivos, além desta Introdução, o texto aborda os seguintes temas: no item dois, as principais fontes e a formação do pensamento de Furtado; no terceiro, as influências diferentes de Marx e Keynes sobre sua forma de pensar; o tópico quatro analisa as relações de Furtado com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o pensamento social brasileiro; no quinto, a reflexão teórica, a ação prática e o pensamento independente de Furtado; no tópico seis, são apontados os limites do Estado keynesiano e do planejamento; o item sete investiga a relação da economia com a história e sua visão de capitalismo. Por fim, a Conclusão realça a importância e a atualidade do legado de Celso Furtado para repensar as novas formas do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano.

2. Fontes e formação do pensamento de Furtado

A formação do pensamento de Celso Furtado começa ainda no ambiente familiar do sertão paraibano. Foi certamente uma formação precoce, pois aos 15 anos ele se dizia “uma pessoa com uma aguda sensibilidade social”. Seus estudos continuam, depois, no Ginásio Pernambucano de Recife e na Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro, para serem completados na Cepal, em Paris e Cambridge. No pano de fundo de sua formação entrelaçam-se a violência do mundo físico e as arbitrariedades dos homens do sertão, bem como a grande efervescência política, intelectual e repressiva, que ocorre no Brasil no período posterior à Revolução de 1930. Ele viveu grande parte de sua vida sob regimes autoritários, que cercearam toda atividade política. Isto ocorreu tanto na sua juventude, durante o período ditatorial do Estado Novo, como no regime militar pós-1964, quando amargou um longo exílio fora do país.

Furtado aponta três influências intelectuais que marcaram a formação de seu pensamento e de sua trajetória intelectual. Primeiro, o positivismo, que estudou em livros

da bem sortida biblioteca familiar. Formou-se aí a ideia da primazia da razão e do conhecimento científico como armas do progresso, bem como a visão de Furtado de que o homem faz a história e por isso supera atitudes passivas submetidas ao fatalismo. A segunda linha de influência vem de Marx, a partir de seu interesse pela história, que não considera um processo aleatório, mas que obedecia a um movimento dotado de sentido. A sociologia do conhecimento de Mannheim aprofundou a influência direta de Marx sobre seu pensamento em formação, mas o marxismo, como doutrina, nunca o seduziu, pois receava ver asfixiada sua imaginação por uma ideologia, o que poderia lhe ser intelectualmente paralisante. Por isso, valorizou mais a dimensão sistêmica do pensamento de Marx, sua visão de conjunto, que lhe permitia olhar a sociedade como um todo, entrelaçando suas dimensões econômicas, sociais e políticas. A sociologia do conhecimento também lhe permitia vincular a atividade intelectual criadora ao processo histórico. Foi esta perspectiva que despertou nele o interesse pelas ciências sociais, pois elas poderiam lhe oferecer meios para a ação prática sobre a realidade. Destaca-se também a influência do sociólogo Juan Noyola, que tinha uma sólida formação marxista e por quem Furtado nutria profunda admiração. A terceira fonte foi a sociologia norte-americana, em particular a teoria antropológica da cultura de Franz Boas, com a qual tomou contato por intermédio da leitura de *Casa-grande e senzala* de Gilberto Freyre. Este, no entanto, pouco influenciou o pensamento de Furtado no que se refere à interpretação do processo histórico brasileiro. Essas três linhas de influência se entrelaçaram e persistiram na formação do pensamento de Furtado e de sua trajetória intelectual.

Furtado também foi influenciado por Henri Pirenne e François Perroux, seu professor em Paris. Perroux afirmava que só é possível falar em desenvolvimento a partir da criação do Estado nacional. Neste aspecto, a influência de Perroux provavelmente teria sido maior do que a de Keynes, pois enquanto este último associou o papel do Estado sobretudo à política macroeconômica, Perroux ligava o papel do Estado-Nação especificamente ao desenvolvimento, questão central no pensamento de Furtado.

Depois desta breve análise das três principais vertentes teóricas e da importância das ideias de Pirenne e Perroux na formação do pensamento de Furtado, torna-se necessário aprofundar a análise da influência diferenciada de Marx e Keynes sobre a formação do pensamento de Celso Furtado, devido à importância que ambos tiveram em sua formação teórica e em suas ações práticas.

3. Furtado, Marx e Keynes

Marx e Keynes exerceram profunda influência na formação do pensamento de Furtado, tanto em relação à formação teórica e à visão histórica como em relação às políticas de planejamento. A relação de Furtado com o pensamento de Marx é complexa. Ele conhecia amplamente a obra de Marx. Conforme escreve em vinte e oito de junho de 1947 de seus *Diários intermitentes* (FURTADO, 2019), comprou toda a bibliografia marxista essencial existente em francês e se dedicou sobretudo ao estudo de *O capital*, tal era seu interesse em conhecer o pensamento de Marx. No entanto, não foi a visão econômica de Marx que mais interessou o jovem Furtado, mas sua teoria da história. Ele concorda com a ideia de Marx de que, para entender a sociedade, era necessário mergulhar na economia política, e o pensamento de Marx lhe permitia associar a economia a alguma forma de poder econômico e político. No entanto, a economia tem apenas um papel auxiliar na formação do pensamento de Furtado, que a considerava um meio para entender a história e um instrumento para as atividades relacionadas ao planejamento.

A visão sistêmica de Marx também exerceu grande influência na sua formação intelectual. Furtado (1985) destaca a importância de “poder olhar a sociedade como um todo”. A formidável vista que, a partir de Marx, se descortina sobre a gênese da história moderna, “não deixa indiferente nenhum espírito curioso”. No entanto, nem a visão histórica nem a perspectiva sistêmica de Marx tiveram grande influência sobre o pensamento econômico de Furtado pois, quando chegou a elas, “já tinha passado por Keynes, cuja macroeconomia era mais sofisticada”. Ele chega mesmo a afirmar que “a influência da obra de Keynes foi igualmente decisiva para mim” (FURTADO, 1983, p. 37). No campo da economia, Marx teve um peso menor. Furtado (1983, p. 37) não deixa dúvida sobre a importância relativa da história e da economia em sua formação: “A influência da teoria da História de Marx foi definitiva, mas o mesmo não aconteceu no plano econômico”. A teoria da história de Marx abria os horizontes da visão de Furtado, enquanto a teoria econômica de Keynes oferecia os instrumentos para a ação prática em termos de planejamento e políticas de desenvolvimento.

Além disso, Furtado justifica a menor importância de Marx no campo da economia por já conhecer o pensamento de Ricardo, especialmente em relação à teoria do valor, e por já conhecer a “macroeconomia moderna”. Ele afirma que a visão macroeconômica de Keynes é “mais avançada” do que a de Marx, provavelmente por lhe

oferecer mais instrumentos para intervir na realidade. Todavia, cabe notar que a comparação entre a visão histórica e sistêmica de Marx e a teoria macroeconômica de Keynes não pode ser estabelecida a partir de uma macroeconomia, como disciplina, mas deve ser feita a partir do confronto de suas visões diferentes sobre o capitalismo. Marx não estava preocupado em “administrar” o capitalismo, valendo-se do instrumental da macroeconomia e das técnicas do planejamento, como era o caso de Keynes, e sim em mostrar a essência do capitalismo, como um sistema de acumulação de capital baseado na exploração do trabalho.

Havia mais uma questão que alimentava a inquietação de Furtado. Era a questão ideológica. A ideia de atuar dentro de uma ideologia fechada lhe parecia intelectualmente esterilizante. “Talvez haja sido esse temor da esterilização mental, particularmente de uma asfixia da imaginação, que me afastou de todo engajamento em partidos de filiação marxista” (FURTADO, 2017, p. 615). Além de temer por uma asfixia da imaginação e pelo cerceamento de sua liberdade de pensar, a não sedução do marxismo, como doutrina, em Furtado, deve também estar relacionada com sua preocupação em formar um pensamento independente, uma das características do seu modo de pensar. A posição de Furtado em relação a Marx certamente foi influenciada pela versão do marxismo oficial dominante no pós-guerra e pela questão política e democrática, pois era realmente muito difícil separar o marxismo de Marx em relação ao marxismo oficial e à experiência soviética de socialismo. Oliveira (1997) atribui a esses fatores as conhecidas resistências de Furtado em assimilar sua obra ao campo marxista. Neste sentido, *A pré-revolução brasileira*, um dos mais brilhantes ensaios de Furtado, não avança na “tentativa de resgatar a possível contribuição de Marx”. Para Furtado, as “reformas de base”, que ele ajudou a implementar durante o governo de João Goulart, as quais visavam o aperfeiçoamento do capitalismo, eram necessárias para manter uma sociedade aberta e plural, pois, do contrário, as tensões e conflitos levariam ao modelo soviético. Em “Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina”, Furtado vê a estagnação como tendência e não como uma crise cíclica de acordo com os conceitos de Marx, que Furtado resiste em utilizar.

Assim, a posição de Furtado parece ficar espremida entre a crítica ao conservadorismo neoclássico e a crítica marxista, um campo teórico estreito demais para a grandeza do seu pensamento. Este só poderia ser alargado pela crítica ao marxismo convencional. Na perspectiva de Oliveira (1983), Furtado precisaria ter feito ao marxismo

oficial e ao socialismo real uma crítica semelhante à que Marx fez ao *Programa de Gotha*. Sem fazer a crítica da visão marxista sobre o caminho soviético ao socialismo, a posição de Furtado se distancia de Marx. A proposta de reformas estruturais, que Furtado ajudou a formular e a colocar em prática, constitui um prelúdio antimarxista, conclui o referido autor, ao mesmo tempo em que adverte que a própria esquerda marxista, além de também reformista e furtadiana, conhecia pouco de Marx.

4. Furtado, a Cepal e o pensamento social brasileiro

Furtado trabalhou durante quase uma década na Cepal, entre 1949 e 1957, onde, sob grande influência do pensamento cepalino, procurou também consolidar sua forma independente de pensar. Na verdade, “fui influenciado profundamente por certos homens de ação, como o economista argentino Raúl Prebisch” (VIEIRA, 2004, p. 24). Mas, para Furtado, a história não estava muito presente no pensamento de Prebisch, que era mais um técnico, um economista para o qual nem a história, nem a dimensão social da economia tinham a importância que Furtado lhes atribuía. Já o sociólogo José Medina Echavarría, que havia publicado *Sociologia da cultura*, foi importante na formação do seu pensamento, tanto assim que, anos depois, Furtado o convidou para integrar os quadros da Cepal.

A influência de autores brasileiros na formação do pensamento de Furtado é tema controverso. Não resta dúvida de que seu livro, *Formação econômica do Brasil*, de 1958, o credencia como um dos grandes intérpretes do Brasil, ao lado de Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior e Sérgio Buarque de Holanda. O próprio Furtado é enfático ao afirmar sua “dívida com alguns estudiosos do país”, a começar por Roberto Simonsen. “Sem a obra de Roberto Simonsen eu nunca teria escrito *Formação econômica do Brasil*” (VIEIRA, 2004, p. 24). Oliveira (1983) é bastante incisivo ao cobrar um diálogo mais forte com pensadores brasileiros e insiste que Furtado não dialoga com os autores da modernidade brasileira, a geração da década de 1930, cujas obras, já disponíveis e consagradas há muito tempo, têm muito a ver com os temas trabalhados por Furtado. Um diálogo mais profundo com esses autores poderia ter sido extremamente enriquecedor para sua obra.

Mais especificamente, Oliveira (1983) destaca a dívida de Furtado para com Caio Prado Júnior e reclama da inexistência de citações deste autor em *Formação econômica do Brasil*. Mas o próprio Oliveira atribui tal ausência ao estilo de Furtado de não querer se demorar em polêmicas nesse livro. Furtado (2002b) parece concordar com tal interpretação, dizendo que o mesmo “foi escrito com grande isenção, sem nenhuma tese controversa”. Para Ricupero (2005), no entanto, embora nem sempre muito evidente, há um diálogo implícito entre Furtado e o pensamento social brasileiro, particularmente com a obra de Caio Prado Júnior, sobretudo em relação à importância que ambos atribuem ao passado colonial brasileiro. Se é verdade que Furtado não cita, em profusão, os “novos clássicos” da modernidade brasileira em seu *Formação econômica do Brasil* e em seus escritos posteriores, o mesmo não ocorre com sua tese de doutorado, *Economia colonial do Brasil nos séculos XVI e XVII*. Em entrevista recente (VIEIRA, 2004), Furtado afirma ter citado Caio Prado Júnior nesta sua tese de doutorado, obra que talvez Oliveira não conhecesse em 1983, quando fez a crítica a Furtado, pois a mesma ainda não havia sido publicada. Nessa entrevista, Furtado afirma ter lido a *Formação do Brasil contemporâneo* de Caio Prado, quando preparava sua tese de doutorado, onde o referido autor é citado extensamente. Perguntado sobre quais autores brasileiros utilizou na sua tese, Furtado responde enfaticamente: “Caio Prado e, também, Capistrano de Abreu, um pouco”. E conclui reafirmando que *Formação do Brasil contemporâneo* de Caio Prado foi “citada extensamente” em sua tese.

De fato, uma leitura da tese de Furtado (2000a) permite iniciar o desvelamento do diálogo implícito sugerido por Ricupero entre Furtado e o pensamento social brasileiro, o que comprova a importância atribuída pelo mesmo a Caio Prado Júnior, cujas obras figuram na Bibliografia Geral de sua tese. Além disso, o livro de Caio Prado, *História econômica do Brasil*, é mencionado na parte I da mesma tese de Furtado como uma das fontes de sua pesquisa. Já a outra obra de Caio Prado, *Formação do Brasil contemporâneo*, é citada por mais de dez vezes por Furtado, com a reprodução literal de diversos trechos. Além disso, na nota que escreve como explicação da publicação em português, Furtado considera sua tese, *Economia colonial do Brasil*, e seu livro, *Formação econômica do Brasil*, como duas partes de uma mesma obra, o que equivale a dizer que Prado Júnior está muito presente na obra principal de Furtado.

Em relação a Gilberto Freyre, Furtado adverte que o autor pernambucano pouco o influenciou na interpretação do processo histórico brasileiro, pois sua influência

não se refere propriamente à interpretação do Brasil e sim à metodologia de abordagem dos problemas sociais, agregando conceitos de caráter cultural e antropológico, em contextos teóricos desprovidos de preconceitos de raça, clima e cultura, ao contrário do que faziam os autores conservadores modernos. Furtado não aceitou a visão conservadora de Freyre sobre o Brasil, por julgar que legitimava o escravismo. Mesmo assim, reconhece que ele o ajudou a pensar a sociedade brasileira, superando o enfoque racista de autores como Nina Rodrigues e Euclides da Cunha, que até então dominavam o pensamento brasileiro. A obra de Boas fez entender, através de Freyre, que a dimensão cultural era independente da etnia e da raça, perspectiva que ajudou a libertar os pensadores brasileiros da sujeição mental decorrente do preconceito de raça propalado pelas teorias raciais revestidas de duvidoso caráter científico. Furtado acentua que, embora Azevedo Amaral tivesse um projeto de industrialização, na perspectiva de uma proposta de modernização conservadora, e Oliveira Viana apresentasse uma visão de conjunto do Brasil, o pensamento conservador brasileiro estava marcado por esse fundo de racismo.

5. Um pensamento independente voltado para a ação

O pensamento de Celso Furtado é marcado por algumas características fundamentais. É um pensamento multidisciplinar que envolve a história, a economia e as demais ciências sociais. Ao mesmo tempo, configura-se como um pensamento independente e um pensamento voltado para a ação. “Eu colocava a minha liberdade de pensar acima de tudo”, dizia ele, ainda no início de sua formação intelectual. Formar um pensamento independente foi sua permanente obstinação, que exigiu muito esforço e coragem. Por isso, sempre rejeitou colocar-se sob a tutela de um partido de filiação marxista, como haviam feito muitos intelectuais de sua geração, temendo comprometer sua liberdade de pensar.

Por isso, tirou uma licença em 1957 e foi para Cambridge, a convite de Kaldor, com o propósito de escrever sua *Formação econômica do Brasil*. Além de procurar um episódio ocorrido na Cepal, no final dos anos 1950, reforça seu propósito de lutar pela autonomia de pensamento. Ele se perguntava se poderia exercer o direito de publicar

algum estudo, no campo da teoria econômica, sob sua responsabilidade pessoal, para concluir que, se chegar “a perceber que não existe um interesse real por parte de meus superiores para que eu possa exercer esse direito, eu teria que renunciar ao prazer e ao privilégio que é trabalhar na Cepal” (FURTADO, 2019). Foi o que acabou acontecendo quando escreveu o livro *Economia brasileira* e não obteve a aprovação de Prebisch. “Ele simplesmente não gostou, era muito centralizador”, diz Furtado, pois queria que todos os técnicos da Cepal pensassem de acordo com o modo de pensar da instituição. Foi então que começou a cogitar em encerrar sua carreira na Cepal, justificando não poder ficar preso a uma administração, porque queria “ter liberdade de pensar”.

Além de procurar pensar de forma independente, Furtado também sempre se preocupou em direcionar seu pensamento para a formulação de políticas, buscando inspiração no vasto e eclético arsenal de conceitos de autores, que vão de List a Keynes. Suas teorias e proposições de políticas se consolidaram como uma poderosa ideologia industrializante, que exerceu forte influência sobre grande parte dos governos da América Latina. Ele pensava que as teorias econômicas existem para resolver problemas reais. “Minha grande paixão era pensar o Brasil”, dizia. Apesar de ter respirado desde muito jovem os ares do mundo, “eu queria atuar no Brasil”. O profundo desejo de compreender o seu próprio país absorveu a parte principal de suas energias intelectuais por mais de um quarto de século. No pensamento de Furtado, há uma profunda articulação entre suas ideias e a ação prática, conhecer para transformar a realidade era a sua diretriz intelectual, pois não via sentido em conhecer senão com o objetivo de agir. Atuar sobre a realidade era a razão de ser do conhecimento, mas, por outro lado, insistia que a ação transformadora pressupõe prévio conhecimento da realidade. E conclui que, no Brasil, “a tarefa de entender e explicar a realidade social estava muito atrasada para que se pensasse apenas em transformar essa realidade” (FURTADO, 2017, p. 617)

Na verdade, poucos autores conseguiram efetivar esta articulação entre pensamento e ação, entre conhecer e transformar, no nível e na dimensão realizada por Furtado. Foi nesta perspectiva de uma contínua e permanente articulação entre a teoria e a prática que soube utilizar sua original teoria do subdesenvolvimento como um instrumento de ação e transformação. Eram os “problemas reais” que guiavam suas reflexões teóricas. Para Furtado, a pesquisa econômica foi sempre “um meio de preparar a ação”.

O próprio Oliveira (1983) ressalta que a originalidade da obra de Furtado nasce dessa contradição entre a elaboração teórica e a ação prática. Furtado tinha consciência de que o processo do conhecimento é socialmente condicionado, pois se sentia “prisioneiro das estruturas sociais em que se havia formado, mesmo quando contra elas se revoltava”. Assim, conhecer tais problemas era também uma forma de superá-los. Foi na verdade seu desejo de vincular a atividade intelectual criadora às mudanças históricas que o direcionou para as ciências sociais, onde buscava os meios necessários para atuar. Sua ideia de conhecimento como arma do progresso é herança do positivismo, que conheceu ainda em sua juventude e lhe forneceu esta visão do homem em face da história.

6. O Estado keynesiano e o planejamento

O Estado e o planejamento ocupam papel central no pensamento, especialmente nas políticas de desenvolvimento concebidas e implementadas por Furtado. Ele contribuiu como poucos para mudar o pensamento brasileiro em relação ao papel do Estado. Antes, a concepção de Estado e de seu papel eram temas abordados, sobretudo, pelo pensamento autoritário conservador de autores como Sílvio Romero, Alberto Torres, Oliveira Viana e Azevedo Amaral, os quais pensavam a questão da construção nacional numa perspectiva de modernização conservadora. Para Oliveira Viana, o Estado tinha um papel muito importante dentro do arranjo social, cabendo-lhe organizar a sociedade. A influência desses autores no meio intelectual e político foi significativa, especialmente no período do regime autoritário do Estado Novo. Com a redemocratização e o novo ambiente político dos anos 1940/1950, foi possível a Furtado pensar um novo papel para o Estado, associado ao planejamento e ao desenvolvimento industrial. Ele afirma que chegou ao Estado pelo lado do planejamento, a partir do estudo da teoria das organizações, quando percebeu a importância da ação estatal para a organização da sociedade.

Em seu pioneiro texto *Sobre planejamento*, Furtado associa a atividade de planejamento à organização de um time de futebol, onde suas regras são fluidas e cada jogador pode interpretá-las a seu modo, mas, mesmo assim, são essenciais para o fun-

cionamento do jogo. Esta imagem das regras flexíveis de um jogo se aproxima da ideia de planejamento democrático de Mannheim, que teve grande influência no pensamento de Furtado.

No entanto, ao associar Estado e planejamento a um projeto de desenvolvimento, Furtado assume claramente uma visão keynesiana de Estado, a qual se tornou hegemônica no pensamento desenvolvimentista brasileiro. De acordo com esta perspectiva, o Estado é um ente político, mas que pode ser usado como instrumento técnico e neutro na execução tanto da política macroeconômica como das políticas de desenvolvimento. A visão keynesiana do Estado, assumida por Furtado, acentua seus aspectos técnico-instrumentais e sua autonomia quanto aos interesses econômicos e políticos que permeiam a sociedade e interferem na esfera do Estado. Nesta perspectiva de um Estado keynesiano, o planejamento também é visto como um meio e uma técnica neutra a serviço do desenvolvimento. É a ideia que Furtado (1983, p. 35) passa quando diz “pensar em planejamento num plano estritamente operacional”. Oliveira (1983, p. 21) também enfatiza o problema em considerar o planejamento como uma técnica neutra. Trata-se de “uma das teorizações mais ideológicas do esquema cepalino-furtadiano”.

No período posterior à Segunda Guerra, o Estado realmente assumiu papel destacado na reconstrução das economias europeias e no desenvolvimento dos países latino-americanos, contexto em que o planejamento tornou-se um poderoso instrumento a serviço dos objetivos que visavam a reconstrução e o desenvolvimento. Dois modelos de planejamento se confrontavam na mente de Furtado. O modelo soviético centralizado e o modelo de um planejamento indicativo e democrático, que fora implementado em países da Europa ocidental, de acordo com a perspectiva de Mannheim. Na América Latina, o pensamento de Furtado a favor do modelo europeu de planejamento tornou-se hegemônico. Para ele, seria “perfeitamente possível dirigir eficazmente uma economia sem pagar o preço da destruição do sistema de incentivos”. Sua preocupação residia, sobretudo, em aplicar as técnicas do planejamento flexível e democrático, não para organizar a sociedade, mas para promover a “eficiência do sistema econômico”. Nesta perspectiva keynesiana, o Estado se afasta da órbita do pensamento autoritário conservador e passa para a órbita da ideologia do desenvolvimento, que predominou em quase todo o período de 1930 a 1964. Foi sem dúvida um mérito de Furtado ter conferido ao Estado e ao planejamento um papel ativo na promoção da industrialização e do desenvolvimento dos países latino-americanos.

No entanto, esta visão keynesiana sobre a natureza do Estado e o papel do planejamento coloca uma questão relevante, que diz respeito ao alcance e aos limites do poder estatal na perseguição desses objetivos, pois existe uma questão política que atravessa a dimensão técnica do Estado e do planejamento. Eles não podem ser pensados como instrumentos neutros para a realização de um fim, uma vez que interesses econômicos particulares e conflitos políticos permeiam as ações do Estado e politizam as técnicas do planejamento. O Estado e o planejamento não são um palco neutro, onde se movimentam atores isentos, mas uma arena de conflitos econômicos, sociais e políticos. Para Goularti (1999), há um vínculo orgânico entre Estado e capital que a visão keynesiana de Estado não contempla de forma adequada e, de algum modo, desconsidera que a autonomia do Estado em relação à economia e à política é sempre uma autonomia relativa.

7. História, economia e capitalismo: matizes do pensamento furtadiano

O pensamento de Celso Furtado, entre outras características, pode definir-se como um pensamento multidisciplinar voltado fundamentalmente para desvendar os mecanismos do subdesenvolvimento. De acordo com sua visão histórica do capitalismo, nos países desenvolvidos do centro capitalista formou-se uma estrutura econômica mais ou menos homogênea, mas nos países subdesenvolvidos da periferia, ao contrário, o que se formou foi uma estrutura econômica heterogênea, na qual conviviam partes modernas inseridas no sistema capitalista e partes arcaicas com fraca inserção no sistema central. Esta estrutura híbrida tendia a se perpetuar, se não houvesse uma intervenção do Estado no sentido de unificar e homogeneizar o sistema.

Furtado (2017) relata como chegou a formular sua teoria, dizendo que, logo depois de terminar sua tese, publica seu primeiro estudo analítico das transformações da economia brasileira no século XX e lembra, então, que nesse ensaio já estavam presentes os germes do que seria, dez anos depois, sua obra *Formação econômica do Brasil*. Nas suas próprias palavras (FURTADO, 2017, p. 658):

O esforço para compreender o atraso brasileiro levou-me a pensar na especificidade do subdesenvolvimento. A ideia de que desenvolvimento e subdesenvolvimento são dois pro-

cessos integrados, que se apresentam conjuntamente na evolução do capitalismo industrial, formulei-a em uma tese de aspirante a professor, apresentada na Universidade do Brasil em 1958. Convenci-me desde então de que o atual subdesenvolvimento é a resultante de um processo de dependência, e que para compreender esse fenômeno era necessário estudar a estrutura do sistema global: identificar as invariâncias no quadro de sua história. Mas o objetivo final era compreender as razões do atraso de um país que reunia as potencialidades do Brasil.

Para compreender as razões do atraso brasileiro, ele dedicou todas as energias ao longo da vida. Nesse esforço articulam-se dois aspectos importantes de seu pensamento teórico. A história e a economia. E, do ponto de vista operacional, a ação estatal e as técnicas do planejamento. Em relação à teoria da história, quando jovem, Furtado (1997) pensava que a “busca de um sentido para a história era uma atividade intelectual perfeitamente válida” e aceitava “a ideia de que o homem pode atuar racionalmente sobre a História”, mas, no período mais recente, passou a se questionar se não é uma atitude arrogante, “imaginar que estamos preparados para dar um sentido à História”.

Este questionamento revela a importância da visão histórica no pensamento de Furtado. Ele pensa primeiro como historiador e cientista social e só depois como economista, pois seu interesse pela economia surgiu quando sua visão de mundo já estava formada. “Cheguei ao estudo da economia por dois caminhos distintos: a história e a organização”, diz Furtado (1983), de modo que a economia pouca influência teve na conformação do seu espírito e de sua visão de mundo. Dessa forma, como relata Furtado (2017, p. 639), “a economia não chegaria a ser para mim mais que um instrumental, que me permitia, com maior eficácia, tratar problemas que me vinham da observação da história ou da vida dos homens em sociedade”. É por esta razão que a economia ocupa um papel subsidiário na formação de seu pensamento, como técnica de planejamento e como meio para entender a história. Desde muito jovem, Furtado já via com clareza a importância relativa que a economia teria no seu pensamento. Em seu texto pioneiro sobre liberalismo econômico, escrito como trabalho escolar no Ginásio Pernambucano, em 1938, quando tinha 18 anos, ele já afirmava que seu “ênfase dos processos econômicos deriva da História”. A economia deve ser compreendida “no quadro geral da vida”, ou seja, “assim como não se compreende a história sem o fator econômico, a economia não tem expressão isolada da história” (FURTADO,

2014, p. 41). Dessa forma, a economia parece não constituir um dos pilares iniciais de sua formação, pois foi através da história e do planejamento que ela veio a desempenhar seu papel.

Uma das explicações para este papel subordinado e instrumental da economia na visão de Furtado talvez seja o fato de que, quando estudava direito, as ciências sociais estavam apenas em seus começos e ainda não existia o curso superior de economia. Foi nesta situação que Furtado se deu conta da importância da economia para entender a história, na medida em que podia revelar os mecanismos subjacentes ao processo histórico. A economia lhe parecia ser um meio de acesso à realidade histórica e social, além de instrumento eficaz para a ação prática do planejamento. “Minha paixão era a história”, repete Furtado, mas, para entender que a história tem um sentido e não é fruto do acaso, precisava entender de economia.

Por outro lado, Furtado considerava os fenômenos econômicos como inseparáveis de seu contexto histórico, político e social. Para ele, ao contrário do pensamento neoclássico, que via a economia como realidade autônoma, a realidade constitui um todo complexo, formado por muitos elementos. “Nunca pude compreender a existência de um problema estritamente econômico”, diz Furtado. O problema do subdesenvolvimento não cabe nesta forma de pensar, que se apoia em hipóteses falsas ou insignificantes. A teoria neoclássica “pensa o mundo econômico como um conjunto de automatismos”. Nada é tão esterilizante, para o economista que se interessa pelos problemas do subdesenvolvimento, quanto essa visão (FURTADO, 2017, p. 645).

Furtado aceitava a visão de Keynes de que o “livre mercado” é uma ficção, pois não funciona sem o Estado. Para ele, o capitalismo é, em certo grau, um capitalismo de Estado, regulado pelas técnicas do planejamento. Efetivamente, as mudanças do pós-guerra provocaram a falência do ideário liberal e a consequente valorização do papel do Estado e do planejamento econômico democrático, bases teóricas de um compromisso keynesiano, que envolvia crescimento com distribuição da renda e da riqueza social. Esta perspectiva teórica do desenvolvimento capitalista na periferia parece ser a visão de capitalismo que permeia as obras de Furtado, nos anos 1950, 1960 e 1970, quando alimentava a crença de um “capitalismo regulado” pela ação planejada do Estado.

A propósito, Goularti (1999) sugere dividir as obras de Furtado em duas fases, uma de natureza otimista, a outra marcada pela desilusão e pela descrença na formação da

Nação e na superação do subdesenvolvimento. A fase otimista iria desde o início de sua carreira, com a publicação de *Formação econômica do Brasil*, onde analisa a origem e as causas do subdesenvolvimento. Depois, em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, afirma sua crença na industrialização como uma espécie de tábua de salvação da periferia latino-americana. Os significativos trabalhos produzidos nesta fase, que constituem a espinha dorsal do raciocínio furtadiano, provocaram grande impacto na formação do pensamento desenvolvimentista brasileiro e latino-americano. Mas, a partir de meados de 1960 e no decorrer dos anos 1970, com o regime político autoritário e o novo “modelo econômico brasileiro”, inicia nova fase, marcada pela sensação de derrota. Efetivamente, conforme Cepêda (1998), no decorrer dos anos 1980 e 1990, aos poucos, parece que esta crença teria se perdido. *Análise do “modelo” brasileiro e O mito do desenvolvimento econômico* seriam expressão da desilusão de Furtado com a perspectiva da industrialização e a superação do subdesenvolvimento. Finalmente, em *Brasil: a construção interrompida* acentua-se o sentimento de frustração e de angústia ao ver o sonho de Nação sendo desmantelado. Em nenhum momento da nossa história “foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”, escreve Furtado.

Como explicar a frustração associada ao Projeto de desenvolvimento defendido por Furtado e por tantos outros autores brasileiros? Goularti (1999) sugere que uma das causas da derrota deste projeto tenha sido, possivelmente, o equívoco de considerar a fase do “capitalismo regulado” do pós-guerra como se fosse a “situação natural” do capitalismo em si mesmo, um sistema movido por suas próprias leis internas de desenvolvimento. No entanto, o “capitalismo regulado” mostrou ser apenas uma fase histórica e não o capitalismo enquanto tal. Ele lembra que, a partir dos anos 1980, o capitalismo parece ter retomado seu “curso natural”, desregulando-se e liberando-se do controle político estatal e, ao mesmo tempo, minando o processo de desenvolvimento nacional e a perspectiva da inclusão social de muitos países da periferia capitalista.

Para onde caminhamos? é o título do último texto de Furtado (2004), escrito poucos dias antes de morrer. Tal como o título, o texto está permeado de interrogações sobre as causas que levaram o Brasil para a situação atual. “Por que não crescemos”, se pergunta Furtado? A resposta deve ser buscada no receituário neoliberal elaborado pelos ideólogos do Consenso de Washington, que derrotou o projeto de desenvolvimento e interrompeu a construção da Nação. “Ninguém foi capaz de explicitar a

razão dessa mudança de estratégia e nem por que ela seria mais benéfica a um país populoso e continental como o nosso.” O capitalismo global parece mesmo ter retornado ao seu “curso natural”, onde as empresas multinacionais controlam os centros internos de decisão do país, desarticulando seu mercado interno e seu parque industrial. Com isso, os Estados nacionais da periferia capitalista perderam seu papel de promover o desenvolvimento. Mas, apesar da sensação de derrota, Furtado parece nunca ter perdido a esperança, que volta sempre com renovadas energias em um novo e “Longo amanhecer”.

8. Conclusão: atualidade do legado intelectual de Celso Furtado

Celso Furtado faleceu em 20 de novembro de 2004, mas sua obra continua sempre atual, exercendo grande influência sobre todo o campo das ciências sociais. Furtado conferiu estatuto científico à questão do subdesenvolvimento. Seu legado intelectual é sempre um ponto de partida de novas reflexões teóricas e não um ponto de chegada, no renovado esforço a ser feito para entender as novas condições que o capitalismo globalizado impõe ao desenvolvimento das nações periféricas. Ele sempre foi um apaixonado pelo Brasil ao qual dedicou o melhor de sua inteligência e de suas energias. Furtado nos ensinou a pensar o Brasil de forma diferente. Um conhecimento voltado para a ação transformadora. Uma reflexão guiada pelos problemas reais. Um pensamento multidisciplinar, formado a partir de uma visão histórica e direcionado para mudar as estruturas econômicas, sociais e políticas do subdesenvolvimento. Se essas estruturas são históricas, isto significa que elas podem ser alteradas pela ação humana.

É pelo caminho do método histórico-estrutural de suas investigações que Furtado busca no passado colonial a gênese do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano. Seu pensamento tornou-se imprescindível para se continuar pensando as novas formas e mecanismos do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano. É a forma criativa de pensar a realidade histórica que confere ao legado intelectual de Celso Furtado uma permanente atualidade.

O elemento central do pensamento de Celso Furtado, em torno do qual se estruturaram os demais aspectos de sua elaboração teórica, foi e continua sendo sua origi-

nal teoria do subdesenvolvimento. Entender o subdesenvolvimento, não como uma etapa ou um estágio na evolução histórica do desenvolvimento, mas como uma malformação estrutural, um processo que tende a se reproduzir e a se perpetuar, muitas vezes de forma irreversível, se nada for feito para romper seus mecanismos internos e externos de reprodução. O subdesenvolvimento é uma face e não uma fase do processo global de expansão do capitalismo. O mundo continua não se estruturando como um todo unitário e homogêneo, mas como uma estrutura onde um centro desenvolvido detém um enorme poder de impor seus mecanismos de ação e seus interesses à periferia subdesenvolvida. Seus estudos sobre a formação econômica colonial colocaram o Brasil na história global do capitalismo, ou seja, o Brasil nasce inserido no processo de expansão mercantil capitalista europeu, cujos mecanismos Furtado tentou desvendar por meio de sua teoria do subdesenvolvimento e superar através de políticas voltadas para a industrialização e para o desenvolvimento.

A continuidade do subdesenvolvimento se constitui em ameaça permanente à construção da Nação. É o que nos diz em *A construção interrompida*. A construção nacional enfrenta um estreitamento cada vez maior do raio de manobra diante das novas formas monetárias e financeiras de inserção de nossos países no capitalismo globalizado.

Para Furtado, o desenvolvimento se torna uma questão cada vez mais complexa, sempre com novos ingredientes – como a questão ambiental e os limites dos recursos naturais; o fenômeno da globalização, que aumentou de forma acentuada a integração econômica e financeira entre os países –, sempre com novos desafios. A questão nacional permanece não resolvida. O Estado não está desaparecendo. Ao contrário, ele se fortalece no mundo inteiro. Superar o subdesenvolvimento não é tarefa do mercado, mas exige uma ativa participação do Estado nacional. Em seus últimos trabalhos, poucos anos antes de morrer, Furtado (2000b; 2002a; 2002b; 2003) continua a defender o papel do Estado para o desenvolvimento econômico e para o bem-estar da sociedade. A história nos ensina que, sem o Estado, não pode haver desenvolvimento nacional. Nenhuma civilização se organizou sem o Estado. Ele é não só “a vontade coletiva institucionalizada” como também “o instrumento privilegiado de ação coletiva”. Assim, sem a ação reguladora do Estado, mesmo que o território brasileiro continue a figurar no mapa mundial, o “existir como brasileiro, o imaginário brasileiro, a cultura brasileira, tudo pode desaparecer”, até mesmo o Brasil como Nação.

No momento atual, dada a crescente autonomia do processo de globalização, torna-se de fundamental importância uma ação estatal disciplinadora dos fluxos monetários e financeiros internacionais. Um “projeto de desenvolvimento para o Brasil” tem que partir das “potencialidades do mercado interno”. A construção da Nação brasileira passa pela superação do subdesenvolvimento, que não é obra do “livre mercado”, mas exige algum tipo de organização e planejamento. É preciso repensar a ação do Estado e encontrar as formas mais adequadas e eficientes para que ele volte a desempenhar seu papel no desenvolvimento e na construção da Nação brasileira.

Referências

- CEPÊDA, V. A. *Raízes do pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- FURTADO, Celso. Autorretrato intelectual. In: OLIVEIRA, F. (org.), *Celso Furtado: economia*, São Paulo: Ática, 1983.
- _____. *A fantasia organizada*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- _____. Aventuras de um economista brasileiro. In: *Celso Furtado: obra autobiográfica*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- _____. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. São Paulo: Hucitec, 2000a.
- _____. Entrevista para Revista Universidade Pública. Ano I, n.3, out./nov., 2000b.
- _____. O novo Brasil. Entrevista para *Carta Capital*. Rio de Janeiro, dez. 2002a.
- _____. Entrevista a Aspásia Camargo e Maria A. Loyola. Rio de Janeiro: UERJ, 2002b.
- _____. *Discurso na cerimônia de recriação da Sudene*, BNB, 2003. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002b.
- _____. Para onde caminhamos? *Jornal do Brasil*, 22 nov. 2004.
- _____. *Anos de formação, 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Org. Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.
- _____. *Essencial*. Org. Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Penguin-Companhia das Letras (Edição do Kindle), 2017.
- _____. *Diários intermitentes - 1937-2002*, Org. Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019.

GOULARTI, A. O pensamento de Celso Furtado: crenças e desilusões. *Economia*, Curitiba, vol. 23, 1999.

OLIVEIRA, F. A navegação venturosa. In: OLIVEIRA, F. (Org.). Celso Furtado: economia, São Paulo: Ática, 1983.

_____. Viagem ao olho do furacão. Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. São Paulo, *Novos Estudos*, n. 48, jul. 1997.

RICUPERO, B. Celso Furtado e o pensamento social brasileiro. São Paulo, *Estudos Avançados*, vol.19, n..53, jan./abr. 2005.

VIEIRA, R. M. Entrevista com Celso Furtado. *História Oral*, n. 7, 2004.

Celso Furtado: el memorioso

RESUMÉN

El libro *A economia brasileira* (FURTADO, 1954) presenta una interpretación de la historia del crecimiento del país cuyo proceso culmina conquistando la idea de la virtud ejercida por las acciones y políticas estatales, así como una crítica al pensamiento convencional de la época. Sin embargo, el crecimiento del producto y de la economía; la ampliación del radio de acción de los procesos productivos en las distintas regiones o entre ellas es indudable; las particularidades de su evolución hacen del aparente “éxito” un importante obstáculo teórico e ideológico para restituir el discurso liberal sobre las bondades del mercado como única y exclusiva fuente del crecimiento económico. Sintetizaremos, dichos períodos, con el objetivo de destacar el trasfondo de la generación de una perspectiva teórica en proceso que busca producir las categorías para pensar la economía, hasta entonces bajo el influjo del discurso económico occidéntico (euro y anglosajones), para reflexionar sobre las estrategias y las transformaciones sociales necesarias para construir un país cuya “economía colonial” y “subdesarrollada” coartaba su materialización.

Palabras-clave

Celso Furtado; Economía Brasileña; Subdesarrollo.

ABSTRACT

The book entitled ‘A Brazilian Economy’ (FURTADO, 1954) offers an interpretation of the country’s growth history, a process which culminates in overcoming the idea of the virtues exercised by the actions of the State and its policies, as well as in a critique of conventional thinking of the time. However, growth in GDP and the economy; the unquestionable extension of the radius of action of productive processes in different regions or between them; and the particularities of its evolution make this apparent “success” a major theoretical and ideological obstacle to restoring the liberal discourse on the benefits of the market as the sole and exclusive source of economic growth. We synthesize these periods, with the aim of highlighting the background of the generation of a theoretical perspective in process that seeks to produce different categories for thinking about the economy, hitherto influenced by Western economic discourse (European and Anglo-Saxon), and thus reflect on the strategies and the social transformations necessary to build a country whose “colonial” and “underdeveloped” economy has severely restricted its materialization.

Keywords

Celso Furtado; Brazilian Economy; Underdevelopment.

1. Profesor adscrito al Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

Introducción

El libro *A economia brasileira* (FURTADO, 1954) presenta una interpretación de la historia del crecimiento del país cuyo proceso culmina conquistando la idea de la virtud ejercida por las acciones y políticas estatales, así como una crítica al pensamiento convencional de la época. La lucha entre distintos “grupos sociales” y/o sectores por la redistribución del ingreso y su ampliación (especialmente para el período 1940 – 1954), por medio de acciones conscientes o inadvertidas, generó un desarrollo económico que ante la ausencia de ciertas políticas de “intervención” se hubieran desperdiciado. También es muy posible que el proceso haya generado que la distribución del ingreso en ciertos sectores y regiones haya sido regresiva, en otras palabras, tampoco se trata de resaltar la “victoria” de la “igualdad”, pero demuestra la ampliación del radio de acción de la economía “mercantil”. Sin embargo, el crecimiento del producto y de la economía; la ampliación del radio de acción de los procesos productivos en las distintas regiones o entre ellas es indudable; las particularidades de su evolución hacen del aparente “éxito” un importante obstáculo teórico e ideológico para restituir el discurso liberal sobre las bondades del mercado como única y exclusiva fuente del crecimiento económico. Política y teóricamente, ese período, y el que le sigue a Brasil, con las subsecuentes políticas del régimen dictatorial, conforma el centro de disputa y revisión de la historia: la construcción, por parte del pensamiento neoclásico, de una ilusoria contraposición entre “estado” y “mercado”, en el pensamiento económico de posguerra en general y en la perspectiva estructuralista de Celso Furtado en evolución.

Sintetizaremos, dichos períodos, con el objetivo de destacar el trasfondo de la generación de una perspectiva teórica en proceso que busca producir las categorías para pensar la economía, hasta entonces bajo el influjo del discurso económico occidéntico (euro y anglosajones), para reflexionar sobre las estrategias y las transformaciones sociales necesarias para construir un país cuya “economía colonial” y “subdesarrollada” coartaba su materialización.

Las falacias de la ortopedia económica de la ortodoxia

A economia brasileira fue el laboratorio, donde se experimentaron toda una serie de críticas al vocabulario del pensamiento económico, de donde surgieron una serie de categorías que puede vislumbrarse como concretada entre 1958 y 1962. Por lo tanto, mi relato en ocasiones tendrá que extralimitarse fuera del período teórico donde se gesta la teoría “estructural de la inflación”.

Recordemos que Furtado rehusó la petición de reeditar *A economia brasileira*, dando a entender de que *Formación económica del Brasil*, (1959) fue algo totalmente nuevo:

[...] consideraba que el libro [*A economia brasileira*] era una obra producto de la circunstancia, una reunión de cosas heterogéneas; pero prometí que consideraría la hipótesis de volverlo a escribir, destacando la parte sobre Brasil para su publicación por separado (FURTADO, 1985, p. 180).

Fue su relectura de *Historia económica de Brasil* de Roberto Simonsen, la que lo indujo a:

[...] intentar la preparación de un modelo de la economía del azúcar de mediados del siglo XVII. De esa idea surgió *Formación económica del Brasil*, redactada entre noviembre de 1957 y febrero de 1958, en el “tiempo libre” que iba robándole a la ceremonia del debate teórico. El método era el mismo que había utilizado en trabajos anteriores: aproximar la Historia (visión global) al análisis económico; extraer de ésta preguntas precisas y obtener respuestas para ellas en la Historia. (FURTADO, 1985, p. 180).

Pero el libro no es de hecho un texto de “historia económica”. Intentando corregir dichas lecturas y cuestionamientos a *Formación económica del Brasil*, Furtado replicaba:

Era un libro de análisis y no de historia, por lo tanto no cabía dar crédito a todos los investigadores que hubieran contribuido en el plano de los estudios históricos. El objetivo era presentar una serie de hipótesis distintas, como quien fija una imagen a través de sus trazos más característicos (FURTADO, 1985, p. 189).

El modelo “económico” en *A economia brasileira* subraya que entre estas dos “economías” (exportadora y de subsistencia) existía un flujo monetario casi unilateral, o más bien “insignificante”, debido a que la unidad exportadora producía internamente casi todos sus insumos o los importaba.

Sin embargo, la problemática de Furtado no está determinada por la especificación de las relaciones de producción precapitalistas, y sí en cambio por el discurso que explicaba los mecanismos o tendencias que puedan descifrar el “crecimiento” de las economías y el “atraso” de otras:

[...] ¿qué posibilidades de crecimiento presentaba esa estructura económica colonial? Es evidente que si el mercado externo absorbiese cantidades crecientes de azúcar, la economía colonial podría crecer, siempre que la oferta externa de fuerza de trabajo fuese elástica, hasta ocupar todas las tierras disponibles. Ese crecimiento se haría sin modificaciones sensibles en la estructura económica, que presentaba un elevado grado de estabilidad (FURTADO, 1954, p. 77).

El café, desarrollado en la zona centro-Sur, fue altamente favorecido por las fluctuaciones que acorralaron a los anteriores rubros de exportación. El ocaso de la exportación del azúcar y el algodón, la disminución de sus precios, y una demanda estancada de tabaco, cuero, arroz y cacao, inducen inversiones hacia el centro-sur; medio ambiente ideal² para las plantaciones del café, facilitando la emergencia de un sucesor del azúcar. El café aprovechará los recursos subutilizados de la economía “estacionaria”, especialmente los de la mano de obra esclava del Nordeste azucarero y la inmigración europea.³ Este producto abrirá nuevamente al país las puertas del comercio mundial.

Pero – nos dice Furtado – era necesaria la aparición de una mano de obra más flexible para ampliar el espacio que ocupaba la economía mercantil vía la exportación del café. Esto parece resolverse con la política de inmigración y el fin de la esclavitud.⁴ Con relación a la problemática de la transición de la economía precapita-

2. Véase la descripción en Simonsen R. (1977) y Caio Prado Jr. (1949).

3. Caio Prado Jr. pone gran hincapié en esto, Furtado lo hace sólo a partir de *Formación económica del Brasil*, desarrolla, cuatro capítulos en torno al “problema de la mano de obra”.

4. Caio Prado Jr. tiene otra interpretación al respecto.

lista esclavista hacia la “economía salarial”, *A economia brasileira*, supone el libre despliegue y ascenso de una “economía colonial” esclavista en una economía “salarial” y subsecuentemente industrial capitalista. La diversidad de “sectores” o economías (“salarial”, “subsistencia” y “mercado interno”, que esencialmente significan el sector industrial interno y sus respectivos géneros productivos), siempre hace su aparición en escena en el momento preciso para constituirse en el eje central de la economía global y a su vez ser sustento de transformaciones: son resultado de las mutaciones que se dan en el comercio internacional, reflejándose en economías exentas de fuerzas endógenas capaces o lo suficientemente poderosas para provocar los debidos “cambios estructurales”.

Con el fin de la esclavitud, que a su vez supone paralelamente una “economía”/sector de “subsistencia”, se presenta un gran caudal de fuerza de trabajo, que presumiblemente vegetaba a la espera de la llegada del capitalismo.

Si bien Furtado utiliza estos nuevos detalles para descifrar los elementos genealógicos que supongan la transición hacia una economía cafetalera “asalariada”/“capitalista”, cabe la posibilidad que la economía subsiguiente a la esclavitud, en el nordeste, así como algunas áreas del centro-sur, no requieren, necesariamente, transformarse en un sistema salarial; las relaciones sociales “feudales” bien podrían haber realizado funciones similares. Pero es la noción sobre el “feudalismo”: “cerrado en sí mismo”, “economía no monetizada”, “atrofiada”, “estacionaria”, etcétera, que lo obliga a buscar “asalariados”. Incluso el aludido “sector de subsistencia”, la organización de la parcela individual y el “sistema mixto” pueden estar representando el reducto de las parcelas “rentadas” por un terrateniente “feudal”. Sin embargo, las categorías de “jefe” y “propietario” que utiliza ocultan sistemáticamente las relaciones sociales de subyugación. De otra forma, Furtado muy bien podría estar describiendo relaciones sociales “feudales”.

Igualmente, el proceso de industrialización se logra sin grandes dificultades ante la ausencia de “obstáculos estructurales”. Según Furtado, la “economía cafetalera” asalariada, instalada en el Centro-Sur, logra constituirse en el nuevo “centro dinámico” de la economía, desplazando a la minería (en el centro), y el azúcar del Nordeste. Para comienzos del siglo XX, el Brasil ya denotaba las “transformaciones estructurales” necesarias para la “formación de una economía de mercado interno”. Además, la demanda externa hace posible expandir las plantaciones del café.

El impulso externo del crecimiento se presenta inicialmente, por lo general, bajo la forma de elevación en los precios de los productos exportados, elevación esa que se transforma en mayores lucros para los empresarios. Estos tratan como es natural, de reinvertir esos lucros expandiendo las plantaciones” (FURTADO, 1954, p. 91).

La gran expansión del cultivo del café entre 1888 y 1925 se realiza, con base en el trabajo asalariado; supuestamente brota de la vasta “economía de subsistencia”, que se conformaba de los residuos productivos (“factores”) de pretéritos rubros de exportación, o los sectores articulados a éstos.

Caracteriza a la economía agrícola cafetalera como aquélla que requiere grandes volúmenes de fuerza de trabajo, siendo el régimen de trabajo asalariado el que resolvería el problema de la “oferta”. El argumento supone además de un “mercado interno”, el planteamiento de que la expansión económica se realizó absorbiendo la mano de obra “subempleada” del sector de subsistencia (oferta “elástica” en la terminología moderna), lo cual no impulsó la elevación de los salarios y dejaba en manos del empresario la mayor parte de los beneficios.⁵ Es de esta manera que se amplía y se instaura el capitalismo mercantil-monetario en la economía. La “nueva economía colonial”, creará las bases de una “economía autónoma de mercado interno”.

La noción del multiplicador (keynesiano) tanto en el sentido “regresivo” o “progresivo” explica las consecuencias negativas (positivas) para las economías en general: desinversión (inversión) y desempleo (creciente empleo), y correlativamente la reducción (ampliación) de las actividades productivas. Furtado entonces está obligado a explicar el circuito monetario en la “economía cafetalera”, y a eso se dedica en la sección: “El flujo de la renta en la economía cafetalera”.

Para explicar cómo se “propaga” el flujo del ingreso creado por las exportaciones, describe los circuitos mercantiles de las diversas compras que emanan de los ingresos pagados por el empresario; éstos finalmente se transformaban en “gastos de consumo

5. Furtado sostiene que se adelanta a la tesis de Lewis A. ([1954] 1973): “En este punto introducía la idea (cinco años después Arthur Lewis la transformó en el elemento central de su modelo) de una oferta totalmente elástica de mano de obra como factor causante de la inercia de los salarios en la etapa expansiva. En Brasil, decía, cada ciclo de cultura de exportación, con excepción del primero, substituiría a otro u otros en decadencia, los cuales pasaban a operar como reserva de la mano de obra. Siendo inducido desde afuera, el crecimiento se circunscribía a ciertas áreas, pudiendo en otras ser contemporáneo de la disminución de las actividades” (FURTADO, 1985, p. 60-61). Nótese que Lewis publica su artículo en 1954, el mismo año que Furtado publica su libro que aquí discutimos.

dentro del país” y en el “exterior” (importaciones en general y de equipos), y gastos en la cuenta de capital en el exterior. Pareciera ser que Furtado ha iniciado los primeros pasos para subvertir las nociones de la ortodoxia sobre la “inflación” (texto elaborado entre 1953 y 1954)⁶, ya que señala que esta óptica del circuito producción/consumo reclama una perspectiva “dinámica”. La demanda externa crea la posibilidad de utilizar plenamente los recursos internos subempleados, ya sea mano de obra o empresas a media capacidad; el flujo de los ingresos creados por las exportaciones crea una demanda interna de ciertos bienes, que a su vez impulsa su producción por factores subutilizados (el multiplicador). De esta manera el sector de la economía beneficiado es aquel “fuera de la unidad productora-exportadora, esto es, ligada al mercado interno” (FURTADO, 1954, p. 90). Corresponde a la masa de salarios pagados en el sector exportador la función de promover e impulsar la “economía del mercado interno”.

Nos habla de la existencia de un sector “exportador”, uno de “subsistencia” y el correspondiente al “mercado interno” (en ocasiones, los dos últimos se confunden). El “mercado interno” se refiere a los asalariados como mano de obra del sector industrial manufacturero interno y/o del sector exportador.⁷ La economía “salarial” induce un crecimiento en el “mercado interno” (industria manufacturera); a través del “multiplicador” se explica cómo el crecimiento del ingreso interno - originalmente de origen externo-, observa una expansión mayor al que fue generado por el sector de “exportación”. El impulso externo se refleja inicialmente vía la elevación de los precios de los bienes exportados, elevándose así las ganancias de los empresarios y las inversiones en plantaciones; por su parte, la existencia de una amplia población en las actividades de subsistencia (reservas de mano de obra) - o de las unidades productivas de exportación decadentes- hacen factible su incorporación sin recurso a un alza en el nivel salarial, y sin comprometer la tasa de ganancia; es un crecimiento “extensivo” que ensancha la masa total de salarios, no su nivel. Pareciera no existir obstáculo alguno para que se materialice la “movilidad de los factores productivos”.

6. Se agradece a Rosa Freire d'Aguiar por su apoyo en confirmar la construcción del texto y el contrato de Furtado con la empresa editorial en cuestión.

7. De otra manera estaríamos presuponiendo que el “mercado” se mide a partir de la “población” (situada mayoritariamente en el sector de “subsistencia”), y no en relación a los “factores productivos” con ingresos provenientes del circuito monetario mercantil. El sector de “subsistencia” a veces aparece simultáneamente como la reserva de mano de obra (no mercantil) que mantiene estancado los salarios, así como el sector que absorbe y demanda productos (“amplio mercado”).

Es el sector cafetalero el que mantiene un nivel salarial constante, casi indefinidamente; basta con que el salario esté por encima de los demás “sectores” y que la producción mantenga su expansión para que el volumen de trabajadores y masa salarial se incremente. Por lo tanto, el crecimiento extensivo del sector exportador implica un mayor peso relativo respecto a la economía en su conjunto: “[...] el sector de subsistencia estaba siendo absorbido por el de exportación, elevándose la productividad media” (FURTADO, 1954, p. 92).

Finalmente, tomando en cuenta que la tasa de cambio no era fija, la devaluación del valor “externo” de la moneda se manifestaba como una especie de premio para quienes vendían las divisas extranjeras, y éstos eran precisamente los propios exportadores, por lo cual, una vez iniciada la crisis y el reajuste, la pérdida del empresario no implicaba una grave reducción en sus ganancias, debido al valor recibido a cambios de sus divisas en moneda nacional.

El proceso de corrección del desequilibrio externo significaba, en última instancia, una transferencia de ingreso de *aquellos que pagaban las importaciones hacia aquellos que vendían las exportaciones*. Como las importaciones eran pagadas por la colectividad en su conjunto, los empresarios exportadores estaban en realidad logrando socializar las pérdidas que la acción de los factores económicos tendía a concentrar en sus ganancias. Es verdad que parte de esa transferencia del ingreso se hacía dentro de la propia clase empresarial, en su doble calidad de exportadora y consumidora de artículos importados. No obstante, la parte principal de la transferencia tendería a realizarse entre la gran masa de consumidores de artículos importados y los empresarios exportadores (FURTADO, 1954, p. 103-104, mis subrayados).⁸

En efecto, la “composición” de las importaciones se concentran en un 50% en alimentos, tejidos, que no se contraen bajo la depresión, menos aún las importaciones que adquieren las clases no asalariadas. De esta forma propone que la apropiación por parte de los empresarios de los frutos del incremento productivo se logra después de un circuito relativamente complicado. Fenómeno que se da de manera “dinámica”, “socializando”

8. Cabe subrayar que Noyola parece haber sido el único teórico de renombre en haber realizado una reseña de *A economia brasileira*, cfr., (NOYOLA, 1955). Más sobre la relación Furtado y Noyola puede verse Danby (2006).

sus pérdidas entre la gran masa consumidora; proceso que se inicia con una crisis externa que obliga a una devaluación cambiaria sin afectar gravemente a los empresarios; son ellos quienes, como poseedores de divisas, hacen posible las importaciones que la masa de la población consume no obstante el período de depresión. La propia depresión es, entonces, relativa, porque los empresarios exportadores mantienen el mismo ritmo de inversiones en sus plantaciones, procreando ingresos y empleos en la economía.

Furtado describía este proceso casi con júbilo keynesiano: se mantenía cierto nivel de empleo dentro del país a través de una demanda efectiva agregada ampliada, evitándose los efectos secundarios de la crisis; ésta sería la base de la creación de un mercado interno que futuras generaciones de empresarios pasarían a ocupar para industrializar al país. Al igual que el ISEB, era un argumento que se estaba dando contra las políticas ortodoxas, representadas por teóricos como E. Gudin. Era la época del nacionalismo de Vargas y su proyecto de industrialización.

Pero no todos estos mecanismos de defensa eran positivos,⁹ porque a largo plazo este proceso limitaba la creación de un sector industrial independiente del núcleo del sector de exportación; tendrían que cambiar una serie de circunstancias para que ello ocurriera. A ello se debe -nos dice Furtado- que las crisis no hayan fomentado un campo “propicio” para el “desarrollo de la economía del mercado interno”. Más bien se creó una alianza con el gobierno para defender los intereses del café, u obstaculizar indirectamente a otros grupos que iniciaban su “desarrollo”. Sólo así puede explicarse que la “economía del mercado” interno (sectores manufactureros) no haya surgido “como una consecuencia natural del crecimiento de la economía cafetalera de exportación” (FURTADO, 1954, p. 109). La estrategia de supervivencia de ese sector engendró “condiciones que dificultaban la transformación espontánea de la economía colonial en economía industrial” (FURTADO, 1954, p. 109). A pesar de todo, cierto “proceso de transformación estructural” logró materializarse como resultado de la eficacia de los mecanismos de defensa anteriormente expuestos, pero con resultados opuestos a los propuestos por las políticas en cuestión.

9. “Esa absorción [del sector estacionario de subsistencia], entretanto, no significaba, que todos los factores empleados y subempleados en el sector estacionario fuesen utilizados en forma progresiva en las actividades exportadoras. Ya señalamos que de la introducción del régimen de trabajo asalariado en el sector exportador y de la existencia de mano de obra y tierras subempleadas en el sector estacionario, resulta la formación de un nuevo sector en crecimiento ligado al mercado interno. Ese tercer sector, que vendría a ser el núcleo de una economía industrial autónoma, consistió originalmente en una prolongación de la economía de exportación” (FURTADO, 1954, p. 108-109).

Este período de la historia económica brasileña representa una de las más importantes mutaciones en su estructura económica. Se puede hablar incluso de una ruptura respecto a la economía salarial cafetalera; se fundaban las bases para el proceso de industrialización.

Se creaba, en consecuencia, una situación prácticamente nueva en la economía brasileña, que era la preponderancia del sector ligado al mercado interno en el proceso de formación del capital. La precaria situación de la economía cafetalera que vivía un régimen de destrucción de un tercio de lo que producía y con un bajo nivel de rentabilidad, ahuyentaba de ese sector los capitales que todavía se formaban en él (FURTADO, 1954, p. 137).

El período posterior a la crisis muestra una economía con otra estructura. Muchos capitales dejaron el café y se transfirieron a la agricultura, especialmente al algodón, rubro que conservó su precio durante la depresión para beneficiar a los productores norteamericanos. Ello refleja el triunfo y apogeo del “mercado interno”, como “factor dinámico principal”. Aquí se supone que éste es el “sector industrial”. Sin embargo, la emergencia de un aparato industrial (en sus palabras: un sector “ligado al mercado interno”) requería, para ampliar su capacidad, “particularmente en el campo industrial” de la importación de “equipos”.

En 1937, la economía entraba en un claro proceso de expansión sin haber alcanzado su capacidad de importación del año 1929. A unos cuantos años de terminar la segunda guerra mundial, la existencia de una producción interna de bienes de capital sería favorecida por el alto costo de importaciones, y por la carestía de divisas.

El “consenso” entre los productores internos y los “exportadores”, sobre la conveniencia de fijar la tasa de cambio, creó las condiciones para la emergencia de un “solo” mercado para importadores de manufacturas y sus productores locales, “consecuencia natural del desarrollo del sector ligado al mercado interno” (FURTADO, 1954, p. 149). La tasa de cambios fija será el instrumento ideal en el sistema económico para proyectar la competencia entre productores internos y externos. En cambio, una tasa cambios fluctuantes en cualquier sentido, hubiera alterado los precios y originado una situación inestable, ya sea para la elaboración de bienes internos o para su importación. Si se excluyen los años 1934-37 cuando se revaloriza la moneda, ocasionando dificultades en algunas ramas industriales ligadas al mercado interno, la década de los años cuarenta

y cincuenta, marca el retorno del valor externo de la moneda que prevaleció después de la crisis, así como la restauración de los precios de los productos.

Para 1947, la liberación de las importaciones y la oferta elástica externa produce un aumento sustancial del coeficiente de importaciones (18%), que alcanza el nivel de 1929, pero sin la correspondiente la capacidad de importación de ese año; si bien el ingreso nacional se había incrementado en un 50 %, reflejándose en el aumento de las importaciones, las divisas correspondientes se habían esfumado. La corrección del desequilibrio podía resolverse devaluando la moneda o “introduci[endo] una serie de controles selectivos de las importaciones” (FURTADO, 1954, p. 166). La elección de la última opción fue la que ocasionó profundas transformaciones de las que no se previó su alcance: la intensificación del proceso de industrialización.

Por lo tanto, en el año de 1953 se retorna a una tasa de cambios fluctuante, pero bajo un sistema de cambios preferenciales, favoreciéndose a los productores internos, vía la diferenciación en cinco categorías para importaciones definidas por el grado de “importancia” a la economía, creando, no obstante, nuevamente una forma de defender a algunos de los productores internos.¹⁰

Sin embargo, desde la óptica de los productores industriales internos la medida aparecía contrariando sus intereses; la competencia externa los aniquilaría. Por su parte, los exportadores cafetaleros apoyaron la política porque suponían que iba encaminada a controlar los precios. El motivo de las decisiones gubernamentales - dice Furtado - era esencialmente controlar una posible escalada de precios, porque una devaluación de la moneda hubiera implicado un aumento en los precios de los artículos importados creando una “intranquilidad social”.

Al no devaluarse la moneda, el coeficiente de importaciones siempre estaría en apogeo, un “desequilibrio” latente si es que no manifiesto. Por lo tanto, para controlar el volumen de importaciones se introdujo una política selectiva de compras del exterior. La política de cambio favoreció la importación de bienes de capital y de materias primas, o sea, los insumos indispensables para la industria. Se instituye en consecuencia una nueva coyuntura favorable para la industrialización ligada al mercado inter-

10. “Si entre 1945 y 1949 la tasa de cambio fija fue perjudicial para los exportadores, los años de guerra demostraron una tendencia distinta: “En todos los años de ese período [1939-1944], los precios de exportación marcharon muy delante del nivel interno de los precios, lo que revela que el sector exportador pudo sacar partido del tipo fijo de cambio para aumentar su participación relativa en el ingreso global” (FURTADO, 1954, p. 163).

no. La capitalización y la intensificación del proceso toman forma a partir de 1948. El sector industrial “propagó” al resto del sistema económico los frutos del alza de productividad engendrado por el uso intensivo de la maquinaria importada. Esto se materializa a través de una baja relativa en sus precios. Los precios de los productos industriales internos entre 1945-1951, fueron en lo general un 20% menores que el nivel general de precios de la economía. Por otra parte, los precios de importación estaban muy por debajo de los internos.

Según Furtado una política de devaluación -con el ejemplo de otros países- hubiera obstaculizado la ampliación de la planta productiva industrial, porque los productores internos se verían descapitalizados, y los ingresos de los sectores externos aumentarían, lo cual desviaría la inversión hacia el sector exportador en lugar de hacerlo hacia el interior. Si bien dicha política hubiera corregido el desequilibrio entre la oferta y la demanda de los artículos importados, reduciendo el coeficiente a su debido nivel, sin la necesidad de incrementar la capacidad de importación, el resultado posterior habría sido una “composición” de importaciones muy distinta, concentrándose en los bienes de consumo, no en equipos o insumos, primordiales para el proceso de industrialización.

Sostiene, además, que el crecimiento de la economía de posguerra no es solamente consecuencia de una redistribución del ingreso hacia los empresarios, y mucho menos simple fruto de la “inflación”. Entre 1949 y 1952, el volumen real de la producción industrial y agropecuario aumento 32% y 10% respectivamente. Sin embargo, teniendo en cuenta que un tercio de la producción agropecuaria se exporta, y que el período presenta una mejora en sus términos de intercambio (62%), su producción real aumentó “aproximadamente 3%” (FURTADO, 1954, p. 178). Por otra parte, el ingreso monetario industrial creció 73% y el agropecuario 68%. El crecimiento no se hubiera dado sin la expansión del mercado, induciendo la inversión de las ganancias empresariales. Por consiguiente, el crecimiento no fue costado por los consumidores: una simple redistribución del ingreso de un sector hacia otro no hubiera contribuido a ampliar la economía y menos aún

[...] una transferencia de ingresos del sector exportador para el sector productor ligado al mercado interno. [...] tampoco se trata de una transferencia de renta del sector agrícola para el industrial, pues la relación interna de precios evolucionó favorable a la agricultura durante todo este período (FURTADO, 1954, p. 170-171).

No hubo una capitalización en detrimento de los consumidores, de otra manera sería inexplicable el incremento de las inversiones, o el aumento del consumo de la población en general entre 1939-52, que se refleja en un aumento sustancial de la capacidad productiva.

Por lo tanto:

Atribuir a la inflación un aumento de capitalización de la magnitud del que tuvo lugar en el Brasil entre 1948 y 1952, es una simplificación grosera del problema que en nada contribuye para esclarecerlo [...] Con todo sería erróneo querer ignorar el papel que en la posguerra desempeñó en el Brasil la elevación de los precios. Existen aquí dos problemas distintos: la razón por la cual los precios se elevan persistentemente, y los efectos de esa elevación en el proceso económico” (FURTADO, 1954, p. 174-75).

Lo que está “detrás” del alza de precios es una “mayor rentabilidad” de los capitales, lo cual se explica por las consecuencias generadas por una tasa de cambio “fija” respecto al exterior y al alza relativo de los precios internos, lo cual impulsa una creciente capitalización del aparato productivo. En otras palabras, el control de cambios en vigencia reducía relativamente los costos de los equipos importados al mismo tiempo que el incremento de los precios internos hacía factible la materialización de las ganancias de los empresarios industriales, quienes se apropian del aumento de productividad, proceso que a su vez pudo prolongarse por una mejora de los términos de intercambio.

Por lo tanto, habiendo considerado los “efectos” (positivos) del alza de precios, Furtado pasa a describir la “razón” de la “persistente” elevación de precios (“problema distinto”).

El festival teórico

Como vimos antes, para una época previa de la evolución de la economía brasileña, el proceso se denominó como uno de “socialización de pérdidas”, mediante el cual el sector cafetalero exportador transfería para la colectividad “sus pérdidas en las bajas

cíclicas” (FURTADO, 1954, p. 177), mecanismo que explica el alza persistente del nivel de precios, elevando el costo del nivel de vida.

Es entonces que Furtado, habiendo explicado el “mecanismo” de la inflación, pasa a su definición”:

La inflación es el proceso por el cual la economía intenta absorber un excedente de demanda monetaria. Esa absorción se hace a través de la elevación del nivel de precios, y tiene como principal consecuencia la redistribución del ingreso real. El estudio del proceso inflacionario siempre enfoca esos dos problemas: la elevación del nivel de precios y la redistribución del ingreso. Sería, sin embargo, erróneo suponer que se trata allí de dos problemas autónomos. La palabra inflación induce a ese error poniendo en *primer* plano el aspecto monetario del proceso, es decir, la expansión de renta monetaria. Con todo, esa expansión es apenas el *medio* por el cual el sistema procura redistribuir el ingreso real con el fin de alcanzar una nueva posición de equilibrio (FURTADO, 1954, p. 179, mis subrayados).

A su vez la posibilidad potencial de que “distintos grupos” puedan generar mecanismos de defensa o de redistribución del ingreso real, puede producir una suerte de “inflación neutra” (FURTADO, 1954, p. 179), que a primera vista dejaría sin efectos reales la redistribución existente: el proceso presentaría sencillamente un alza de precios escalonado entre los diversos sectores, sin un cambio relativo de la distribución en términos reales.

Pero tal eventualidad es un delirio práctico ya que siempre habrá entre los grupos sociales o sectores alguno que estará al frente en la lucha distributiva del ingreso real. En otras palabras, si fuera posible una proporcional y simultánea elevación de ingresos monetarios respecto la producción real, entre todos los grupos y/o sectores, dicho proceso no sería necesariamente una fase “inflacionaria”. Por lo tanto, en cualquier época, una “estabilización de precios” siempre dejaría alguno en mejores condiciones que otros. Es entonces que Furtado define la concepción “dinámica” (FURTADO, 1954, p. 180) de la inflación, que subsecuentemente se denominara “estructural”: la “inflación es fundamentalmente una lucha entre grupos por la redistribución del ingreso real” y “la elevación del nivel de precios es apenas una manifestación exterior de ese fenómeno” (FURTADO, 1954, p. 181). En contraste a la noción de “inflación

neutra”, Furtado propone introducir el tiempo, la historia, y explicarla con “sentido dinámico” (FURTADO, 1954, p. 181).

De lo que se trata es comprender causalmente el movimiento mediante el cual la lucha antagonica *entre* distintos grupos y/o sectores por la redistribución de un ingreso real creciente, “mayor” (FURTADO, 1954, p. 182), que se representa por el incremento de la masa monetaria generado durante el ciclo.

Sin embargo, en ocasiones el vocabulario de Furtado, priorizando el uso de la categoría como “desequilibrio” internos y externos, tiende a obstruir la idea del movimiento antagonico inicial en dicho proceso, o sea, la “presión” por la lucha entre los sectores o grupos sociales por la redistribución del ingreso, los cuales a su vez son el momento clave de la explicación, y subsecuentemente seguido -causalmente- por la generación del medio de representación del proceso: los aspectos monetarios. Es aquí cuando emerge la segunda categoría causal indispensable: la “propagación”:

La rapidez con que se propaga la inflación en Brasil, refleja en gran parte la forma como opera su sistema bancario [...] las autoridades monetarias [...] actúan de forma totalmente pasiva, suministra[trando] los medios de pago necesarios para que se propague la elevación del nivel de precios. Sería evidentemente erróneo suponer que el sistema bancario es el factor primario de la inflación. Resulta de la acción de ciertos grupos que pretenden aumentar su participación en el ingreso real. (FURTADO, 1954, p. 183)

Para el período de posguerra Furtado describe las consecuencias para el “conjunto de la economía” (FURTADO, 1954, p. 184, a nota pie de página) de una mejora en los términos de intercambio, el incremento del ingreso disponible sería ganancia absoluta para el sector/grupo cafetalero, sino fuese porque existían limitaciones a la importación de varios bienes -la oferta- la cual dependía de una “política autónoma de importaciones” (FURTADO, 1954, p. 184) y de costos crecientes por el alza de precios internos y de importación, por lo tanto el sector cafetalero “compartía” esa mejora con la colectividad.

En éste contexto de la narrativa, menciona “manifestaciones monetarias de desequilibrio” (FURTADO, 1954, p. 184), el cual solamente se podría haber revertido si las autoridades monetarias tomaban la decisión de controlar la “expansión de los medios de pago”, pero eso significaba “la protección de un grupo contra la acción de otros”

(FURTADO, 1954, p. 184), sin embargo, debido a que los “sectores industrial y comercial” tienen una “participación mucha más activa en el control del sistema bancario” (FURTADO, 1954, p. 184), esa posibilidad “activa” de los bancos no se concretó.

Con todo, es perfectamente posible que el sector de exportación, o por lo menos el sector cafetalero, haya mejorado su posición particular. Si se admite esa hipótesis, se admite implícitamente que el resto de la agricultura - por lo menos algunos sectores de ésta- empeoró su posición relativa al de la industria. Ese empeoramiento sería un fenómeno puramente relativo, y no *excluye* una mejora en términos absolutos. El aumento del ingreso real resultante de la mejora de la relación de precios del intercambio, aparentemente beneficio a todos los sectores (FURTADO, 1954, p. 185, mis subrayados)

Los debates historiográficos actuales, a favor o contra la evaluación de Furtado, sobre la interpretación de las consecuencias de una política de control de cambios del período de posguerra, a partir de Huddle (1967), por ejemplo, no es lo sustancial, ya que lo que quiero subrayar es el florecimiento teórico en proceso, y a su vez, la ambigüedad, que no se resolverá en esta época de su perspectiva. Total, el “control de cambios” forma parte de la narrativa en torno a la contabilidad de la balanza de pagos. Pero Furtado está *teorizando* la causalidad de la evolución y desarrollo de “formaciones económicas”, así como las asimetrías de poder internas y externas entre los agentes productivos. Ello explica la distinción conceptual entre “presión” y “propagación”. La famosa fórmula tautológica¹¹ cuantitativa del dinero ($MV=PQ$)¹² debe verse a través de una causalidad de derecha a izquierda, por lo menos así su *endeble* pertinencia tiene sentido, otorgando prioridad a la acción de los agentes y los mecanismos que determinan los “precios”: la “presión”. O alternativamente, la “masa monetaria” tiene sentido si existen *agentes* que desean hacer uso de la misma.¹³

11. Incluso Irving Fisher está consciente de la tautología, -“truisms” (FISHER, 1911, p. 157) de las fórmulas pero intenta darles vida; Osvaldo Sunkel, también (SUNKEL, 1957).

12. Según el joven Prebisch, en un sentido no rígido la “teoría cuantitativa de moneda”, la perspectiva de Fisher, depende no tanto de que “la cantidad de moneda hace variar, proporcionalmente, a los precios”, sino más bien, “que todo influjo de moneda hace subir los precios y todo reflujo los hace bajar” (PREBISCH, 1921, p. 206).

13. O sea, la clásica $MV = PQ$, la anotamos como $(C + I)_p + (C + I)_c + (X - M) = p \cdot Y$; donde **p** es el nivel de los precios; **(C = consumo; I = inversión privado)**, **Privado (C = consumo; I = inversión)**, **c gubernamental** y **X = exportaciones; M = importaciones**. La **Y** es el ingreso o producto global, **Y = Q**. Así podemos observar la participación de los agentes que usan su dinero (M) y su demanda total en la clásica definición del “ingreso” o “producto global”, siempre que $Y = C + I + G + (X - M)$.

Paralelamente a la idea de una configuración social en la cual la evolución histórica se explica por las asimetrías de poder y antagonismos de los “grupos” y/o “sectores”, le acompaña una narrativa en torno a “estabilidad de precios” y “desquilibrios” que será superada con el dominio de la centralidad de pensar la asimetría de poder locales, regionales y nacionales. El nordestino fue uno de los primeros en utilizar la “noción de los términos del intercambio” para pensar la articulación entre el Nordeste y el Sur de Brasil.

Durante la época que se elabora *A economia brasileira*, y subsecuentes discusiones, se abordó la cuestión de la identidad de la fórmula ($A = I$)¹⁴; Furtado en “Sector Privado y Ahorro” (FURTADO, 1956), toca estos aspectos, o sea la manera como la inversión, y por tanto la demanda, genera un ahorro mayor así como sus subsiguientes “inversiones”, asumiendo los supuestos y consecuencias “Keynesianas”¹⁵: la evolución de la tasa de ahorro se debe ver como una *consecuencia* de la inversión. Una vez más la causalidad se ejerce de derecha a izquierda. El dinero es una creación “endógena” -Prebisch en el primer lustro de 1940-, no es producto de una “oferta” y “demanda”, y es algo que aparece explícito en Furtado en 1976 (1978). El dominio del modelo IS-LM difundió la idea que la cantidad del dinero en uso está determinada por el Banco Central, olvidando que solamente establece la tasa de interés.

Sin embargo, cabe mencionar que la prioridad que mi lectura otorga a Furtado la paternidad sobre la perspectiva estructuralista del desarrollo y la inflación, la desmiente su propia pluma:

Pero nadie como Noyola expresó tan claramente la esencia de nuestro enfoque, en una conferencia en la Escuela Nacional de Economía en la Universidad de México, a comienzos de 1956. Fue él quien introdujo la diferencia entre *presiones inflacionarias y mecanismos de propagación* de la inflación. Las primeras son las rigideces estructurales, características del subdesarrollo, que van desde la composición de las importaciones generadoras de la vul-

14. $A = \text{Ahorro}; I = \text{Inversión}$

15. En la revista *Economica Brasileira*, no. 2 abril-junio, Vol. II, 1956, Furtado (1956), responde a João Paulo de Almeida Magalhães (1956), cuya crítica a *Esboço de um programa preliminar de desenvolvimento da economia brasileira* (período 1955-62). Segunda redação (maio de 1955). Rio de Janeiro: BNDE. Relatório do Grupo Misto Cepal-BNDE, obliga a Furtado a afirmar: “Mucho antes de Keynes, con objetivos definidos y limitados, formulase su ‘ley fundamental’, según la cual la propensión marginal a ahorrar crece con en el nivel del ingreso individual, las encuestas estadísticas habían demostrado la estabilidad de la tasa de ahorro a largo plazo” (FURTADO, 1956, p. 102).

nerabilidad externa hasta la estructura agraria, responsable de la inelasticidad de la oferta de alimentos en el mercado interno. A esas causas básicas se le suman otras, circunstancias, como una pérdida de cosecha, que sirven de detonador del proceso de elevación de precios. Los segundo son la parte visible del proceso inflacionario. En efecto, toda presión inflacionaria tiende a propagarse por los distintos canales de los flujos monetario, que constituyen su mecanismo de propagación. (FURTADO, 1985, p.162, subrayados del autor)

Mi apreciación sobre la paternidad en cuestión por parte de Furtado, surge de la idea de que sus primigenias elaboraciones fueron postergadas una vez incluidas en la abundante discusión generada por parte Noyola (1956) y las diversas vertientes que surgen desde su primera aparición, discusiones a las que el propio Furtado hace referencia en sus libros como *La economía latinoamericana* y *Teoría Política del desarrollo*, entre otros. Subrepticamente, paralelamente al discurso sobre “las causas básicas” aparece la noción de que se “le suman otras”, eliminando un aspecto teórico *sui generis* en torno a la causalidad: dicha “reconfiguración” se da inicio con la presentación de Noyola en 1956 y la de Sunkel en 1958. Enriquecimiento y ampliación discursiva, que décadas más tarde, tiende a nublar las memorias que Furtado elabora.

Pero hay que subrayar dos aspectos distintos, en la reconfiguración de la causalidad “presión’ y “propagación”: por un lado, existe la primera aparición de dichas expresiones o categorías, y por tanto, la inestabilidad del uso en la narrativa del texto en 1954, y por otro lado, la ambigua conformación conceptual en evolución sobre lo que se entiende, por lo “real”, “básico” o “estructural” de la economía relacionado con el proceso.

De hecho Noyola leyó detenidamente *A economia brasileira* y realizó quizás la única reseña existente. Incluso, mucho del vocabulario es copia fiel del de Furtado: “La inflación no es un fenómeno monetario” (NOYOLA, 1956, p. 604); “la inflación es una lucha entre los diversos grupos sociales por mejorar o mantener su participación en el ingreso nacional” (NOYOLA, 1956, p. 606); en México, a diferencia de Brasil que no tuvo un mecanismo selectivo de control de cambios “la devaluación no es más que una transferencia real de ingresos de los importadores a los exportadores”, (NOYOLA, 1956, p. 613).¹⁶

16. Además, Furtado, al igual que Noyola, siempre postularon que “la última cosa a sacrificar debe ser el ritmo de su crecimiento.” (FURTADO, 1954, p. 187).

El problema que se suscita con Noyola, no obstante, su insistencia dual entre “presiones” y “propagación”, es que existen “presiones inflacionarias básicas” (NOYOLA, 1956, p. 606), en *plural*, a veces “externas” y/o internas. En cuanto a los mecanismos de “propagación”, además de una estructura fiscal regresiva (NOYOLA, 1956, p. 609), encontramos una expansión del crédito “pasiva”, dotando a la “economía de una liquidez en términos reales para seguir el ritmo de aumento de precios” (Noyola, 1956, p. 610).

Subrepticamente el sustento central para pensar a la inflación como una lucha entre grupos y/o sectores por la redistribución del ingreso, o su “defensa” (presión), encontramos aspectos tanto en el mecanismo de “presión” como en el de “propagación” de ciertas consecuencias económicas, que desmienten la prioridad de una categoría respecto la otra, y habiendo hecho la distinción, los agentes económicos (grupos y/o sectores) aparecen como los “propagadores” del proceso inflacionario.

Es en este sentido que se entiende la postura de O. Sunkel, quien en 1958 intenta, para decirlo de alguna manera, poner cierto orden. Pero engendró un entramado causal conceptual que dominó las subsecuentes discusiones sin remitirse más que en nombre a Furtado. La “inflación estructural” presenta “presiones básicas” (SUNKEL, 1958, p. 20), “circunstanciales” (NOYOLA, 1956, p. 20); “acumulativas” (SUNKEL, 1958, p. 21) y los “mecanismos de propagación” (SUNKEL, 1958, p. 21). Aunque Sunkel habla de “dos aspectos fundamentales”, aclara

[...] que los “mecanismos de propagación no pueden, por ejemplo, constituir una causa de la inflación, pero bien pueden mantenerla y aun contribuir a darle su carácter acumulativo. [...] Lo que conduce corrientemente a que sean confundidos con las verdaderas causas de la inflación” (SUNKEL, 1958, p. 19)

Dada la transición teórica que presentaba la perspectiva en Furtado, así como la de Noyola y Sunkel, existe razón para asentar la prioridad de Furtado, siempre y cuando se acepte que mientras las ideas de dominantes sobre los “desequilibrios estructurales” o de la “oferta” y “demanda” no hayan sido superadas, o desplazadas, el aspecto antagónico y contingente de las relaciones sociales de poder asimétricas para reflexionar en torno a la “estabilidad” de los precios no podía hegemonizar la narrativa.

De hecho, Furtado para 1969 habiendo incorporado las vertientes discursivas sobre la inflación “estructural” y cuyo parecido a Sunkel no pueden negarse, recupera simultáneamente, la hegemonía de las “estructuras” *a partir* de los “agentes”, ideas con las que inició su perspectiva. Vale el esfuerzo acentuar la definición:

En el análisis estructuralista de la inflación la atención se centraliza inicialmente en los focos desde donde se irradian las llamadas *presiones inflacionistas básicas*, que son los puntos de la estructura económica que más resistencia ofrecen a las transformaciones requeridas por el desarrollo. Junto a esas presiones básicas actúan otros factores que tanto pueden ser circunstanciales como engendrados por el propio proceso inflacionario. Los factores circunstanciales son muchas veces el punto de partida de una nueva onda inflacionaria. Ellos pueden ser tanto de naturaleza económica -elevación o caída brusca de los precios de exportación- como no económica: pérdida de una cosecha del café [...] contracción de la oferta de alimentos resultante de una sequía [...]. En realidad, el proceso inflacionario tiene siempre como punto de partida la acción de algún agente, cuya actuación frustra lo que se podría llamar las ‘expectativas convencionales’ [...] Una vez puesto en marcha, el proceso inflacionario tiende a crear situaciones que retroactúan sobre el impulso inicial [...]. [En los] puntos de mayor rigidez de la estructura económica [...] esa presión se irradia afectando a otros puntos de la estructura económica dependiendo el curso que tome de los mecanismos de propagación [...] déficit en el sector público exigirá un financiamiento [...] el alza de los precios agrícolas se refleja en la baja de los salarios reales [...]. La rapidez con que se propaga la presión inflacionaria refleja la aptitud de los distintos grupos sociales para defender su participación en el ingreso social [...] Los *centros de comando* capaces de interferir en la propagación de las presiones inflacionarias son [...] la política de crédito, [...] la política de cambio, [...] la política de salarios [...] la forma de financiamiento del déficit público [...]. En otras palabras, la presión inflacionaria tiende a propagarse por los distintos canales de los flujos monetarios, los cuales constituyen su mecanismo de propagación” (FURTADO, [1969] 1980, p. 151-152, subrayados del autor).

Para repensar la relación “inflación” (la lucha por la redistribución del ingreso) y el “crecimiento” y evadir una antinomia forzosa, se requería la idea de una formación económica constituida por una serie de relaciones sociales de poder asimétrico, las cuales generan las condiciones de existencia de la heterogeneidad de los agentes y las diversas formas productivas y de organización. Lo cual explica la heterogeneidad con-

génita de los agentes (perspectiva “centro-periferia”, y sus asimetrías dentro de la propia “periferia” (MALLORQUIN, 2017).

Sin embargo, Furtado ofreció y presentó las razones para superar (en el sentido Hegeliano) la perspectiva de la economía, desplazando las ideas de “equilibrio” y “desequilibrio” en subsecuentes obras a la de 1954 para reflexionar sobre el proceso económico sin eludir el hecho que se trata de un ámbito constituido por relaciones sociales de poder asimétricos.

Recapitulando: la evaluación de la política económica del gobierno, con sus consecuencias, consciente o inconscientemente planeadas, a partir de la década de los años treinta parece recibir un saldo positivo a partir de la óptica de Furtado. En los próximos años, indicará sus repercusiones negativas para la evolución económica del Nordeste. La interpretación de la industrialización, y por lo visto su defensa, es un proyecto que se había estado gestando en la Cepal y en el propio Brasil en la primera mitad de la década de 1950. Las nociones sobre la “inflación” y el crecimiento, los aspectos “dinámicos” para explicar el desarrollo de la economía brasileña, así como otros aspectos que se proponen en *A economia brasileira*, señalan, como hemos dicho previamente, cierta ambivalencia teórica cuyo proceso en evolución se realizaba como ha explicado Francisco de Oliveira (1981, p. 1026) “escrita *in actione*”, en plena lucha política, esfuerzo que culmina con su obra más conocida: *Formación económica del Brasil*.

La diversidad y heterogeneidad posible entre distintos sectores, mano de obra, unidades de producción bajo relaciones de poder asimétricas supone que la superación de los “obstáculos estructurales” no son automáticos: esencialmente porque los agentes productivos tanto humanos como “morales”, no comparten el mismo horizonte de “tiempo”, “tecnológico” ni de información. He allí la idea, tanto de la heterogeneidad tecnológica, como social. Por ello, la programación, las reformas institucionales, la intervención estatal hacen posible una nueva reconstrucción de la economía y sus respectivos sectores o unidades productivas. Es cierto que el estructuralismo de Furtado se conforma entre 1958-1962 (MALLORQUIN, 2005) y por lo mismo existirán, en algunos libros de la época, reminiscencias del vocabulario teórico anterior que como en toda teoría nunca se libra de su pasado plenamente, pero devolver a la ortodoxia la proyección teórica de Furtado y los estructuralista a los ejercicios sobre la “volatilidad” de los “precios” o del “dinero” para pensar las relaciones sociales es perder de vista que la problemática central de la perspectiva es la consustancial asimetría de poder existencial.

Referencias

- DANBY, C. Juan F. Noyola Vázquez: regreso al solar de la economía política clásica. En: MALLORQUIN, Carlos; TORRES, Rafael (Org.) *El Institucionalismo norteamericano y el estructuralismo latinoamericano. ¿Discursos compatibles en la teoría social contemporánea?* Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.
- FISHER, Irving. *The Purchasing Power of Money, its Determination and Relation to Credit, Interest and Crises*. New York: The Macmillan Company, 1911.
- FURTADO Celso. *A economia brasileira*. Río de Janeiro: Editora a Noite, 1954.
- _____. Setor privado e poupanca. *Econômica Brasileira*, no. 2 abril-junio, Vol. II, 1956.
- _____. [1959] *Formación económica del Brasil*, México: FCE, 1962.
- _____. [1969] *La economía latinoamericana*. México: Siglo XXI, 1980.
- _____. [1976] *Prefacio a una nueva economía política*, México: Siglo XXI, 1978.
- _____. [1985] *La fantasía organizada*. Buenos Aires: Eudeba, 1988.
- GRUPO MISTO CEPAL-BNDE. *Esboço de um programa preliminar de desenvolvimento da economia brasileira* (período 1955-62). Segunda redação (maio de 1955). Rio de Janeiro: BNDE. Relatório do Grupo Misto Cepal-BNDE, 2015.
- HUDDLE, Donald. Furtado on Exchange Control and Economic Development: An Evaluation and Re-interpretation of the Brazilian Case”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 15, n. 3 (Apr., 1967), p. 269-285, 1967.
- LEWIS, A. [1954] Economic development with unlimited supplies of labour. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *La economía del subdesarrollo*. Madrid: Tecnos, 1973
- MAGALHÃES J. P. A. Analyse do Processo Inflacionario do Brasil. *Economica Brasileira*, n.1 vol. II, 1956
- MALLORQUIN C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- _____; TORRES, Rafael (Org.) *El Institucionalismo norteamericano y el estructuralismo latinoamericano. ¿Discursos compatibles en la teoría social contemporánea?* Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.
- _____. *América latina y su teoría*. Santiago de Chile, Chile: Ariadna ediciones 2017.
- NOYOLA, F. J. [1956], El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos. *Investigación Económica*, vol. 16, n. 4, p- 603-648, 1987.
- _____. Critical review of Furtado, C., ‘A economia brasileira’. *Revista Econômica Brasileira*, Rio de Janeiro, jul./set. 1955.
- OLIVEIRA, Francisco de. Celso Furtado y el paradigma del subdesarrollo. *El Trimestre Económico*, México, n. 198, abr./jun. 1981.
- PRADO JR, Caio. *História econômica do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1949.

PREBISCH, Raúl .Planes para estabilizar el poder adquisitivo de la moneda. En: _____. *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Fundación Raúl Prebisch; Buenos Aires, 1921.

SIMONSEN, R. *História econômica do Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

SUNKEL, O. Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador? *El Trimestre Económico*, 1957.

_____ [1958] La inflación Chilena. Un enfoque heterodoxo. En: SUNKEL O., MAYNARD G., SEERS, D., OLIVEIRA J. H. G. *Inflación y estructura económica*, Buenos Aires: Paidós, 1973.

Reforma, democracia e revolução: questões furtadianas

RESUMO

Este texto apresenta uma dimensão pouco trabalhada nos estudos sobre Celso Furtado enquanto teórico político. A questão das relações entre classes agrárias e regime político ocupa lugar central na reflexão que Celso Furtado desenvolve entre 1954 e janeiro de 1964.

Palavras-chave

Celso Furtado; Reformismo; Democracia.

ABSTRACT

This article offers readers a dimension that has been largely overlooked in studies of Celso Furtado as a political theorist. The question of relations between the agrarian classes and the political regime is at the heart of Celso Furtado's reflections developed in the years between 1954 and January 1964.

Keywords

Celso Furtado; Reformism; Democracy.

Introdução

Entre 1954 e janeiro de 1964, Celso Furtado publica textos que fundamentam sua concepção de mudança social, conferindo sentido à ação política que irá ter, na condição de intelectual mannheimiano. Esses são anos em que os debates sobre as reformas da economia e a revolução se intensificam em áreas político-intelectuais, alcançando setores da opinião pública mais ativos. É uma época em que a vida nacional se dinamiza com movimentações de protagonistas político-partidários e de atores sociais, quando irrompem lutas por direitos e pela terra, notadamente com a crescente criação de sindicatos rurais e o surgimento das ligas camponesas em várias regiões do país. Nos textos desse período, Furtado se refere não só às dimensões sociais, políticas e institucionais do seu reformismo como também, divergindo de muitos dos paradigmas então influentes na cena intelectual, enfatiza os impasses a que a interpelação camponesa radical poderia levar à experiência reformista que abria passagem naquele decênio.

1. Professor e coordenador dos grupos de pesquisa "Mediações e políticas" (CPDA/UFRRJ) e "Pensamento social e cultura política" (GP/CNPQ).

Este artigo se volta para textos furtadianos, buscando descrever questões que avultam na publicística do autor a partir da associação que ele faz entre sistema político e ativação camponesa como problema crucial para as mudanças no país, relativas: a) a seu reformismo gradualista com a vigência permanente das liberdades democráticas, diferenciado de outras concepções e experiências de transformações sociais; b) às consequências recessivas que ele adverte caso ocorresse uma revolução disruptiva no Brasil, que já era um país bastante complexo; e c) por fim, às possibilidades de reformas parciais e os perigos a que levaria uma situação de populismo, como a do tempo do governo João Goulart, assim já qualificado pela bibliografia de época, por exemplo, Caio Prado Jr. (cf. SANTOS, 2001) inclusive o próprio Furtado nos seus últimos escritos normativos do período.

Nas páginas seguintes faremos referências a textos dos livros de Celso Furtado *A pré-revolução brasileira* (1962) e *Dialética do desenvolvimento* (1964). Do primeiro, terão destaque “Reflexões sobre a pré-revolução brasileira” e “Subdesenvolvimento e Estado democrático”, que justamente anunciam diferentes aspectos da revolução reformista furtadiana; e, do segundo livro, seus capítulos “Dialética do desenvolvimento” e “Projeções políticas do subdesenvolvimento”. O primeiro traz uma diferenciação da circunstância de subdesenvolvimento em relação ao desenvolvimento capitalista europeu. O segundo problematiza o tema do processo político sob uma situação de populismo, na qual poder-se-ia formar cenário favorável, dadas certas condições, a que se encaminhasse algumas mudanças, naquele seu momento de intelectual público ativo.

Objetivos reformistas e a dualidade do regime político

No ensaio “Reflexões sobre a pré-revolução brasileira” (1962a), Furtado caracteriza o desenvolvimento ocorrido desde 1930, relevando seus aspectos sociais “extremamente negativos”. O principal deles, o “desmedido” custo social, diz o autor, tem sido “uma crescente concentração social e geográfica da renda. As grandes massas que trabalham nos campos, e constituem a maioria da população, praticamente nenhum benefício auferiram desse desenvolvimento” (FURTADO, 1962a, p. 14). Inclusive tiveram redução no seu padrão de vida, quando confrontados com o de grupos ocupados em outros serviços (Ibidem). O operariado industrial, cada vez mais numeroso em termos

absolutos e relativos, tampouco havia obtido melhora importante no seu padrão de vida, tendo experimentado “piora relativa, pois, com o grande crescimento do emprego urbano nos serviços, os operários presenciam a ascensão de outros grupos sociais, de rendas mais altas” (Ibidem).

O autor detém-se em duas questões negativas da modernização econômica. A primeira consiste no fato de que, devido ao anacronismo da estrutura agrária, o desenvolvimento provocou “em muitas partes” um aumento relativo da renda da terra, fortalecendo “grupos parasitários”. Na ausência de uma política consciente “que preservasse à ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios”, que “muitas vezes” premiava “de preferência investimentos supérfluos ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolista, uma concentração ainda maior de riquezas em mãos de grupos privilegiados” (FURTADO, 1962a, p. 14). A segunda questão negativa são as distorções no plano político-administrativo. A ampliação e a diversificação que as funções estatais haviam experimentado no contexto da modernização (“causa e efeito do desenvolvimento”) não se fizeram acompanhar das “necessárias ‘reformas de base’ no próprio Estado” (Idem, p. 15). Reformas que viriam corrigir três distorções principais reproduzidas no processo “desordenado” de desenvolvimento: o aumento do desperdício “na ação administrativa pública”, a “apropriação ilícita de capital à custa do povo”, os contratos de obras públicas, “fonte de acumulação de grande fortuna, dentro e fora do Governo” (Ibidem, p. 15). Furtado sublinha que seriam das classes agrárias e “parasitárias”, há décadas de posse do aparato de governo para fins particularistas, de onde viriam as maiores dificuldades tanto para as transformações no plano econômico-social como na esfera do sistema político, no qual, de longa data, exerciam influência conservadora no Legislativo, desvirtuando a representação popular que mostrava os “vícios do sistema” (Ibidem, p. 15).²

Entretanto, o economista adverte o lado positivo da modernização, de onde vai extrair a tese central do seu argumento reformista: “O desenvolvimento trouxe para dentro do país os 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, 1962a, p. 15-16).

2. A observação de Furtado (1962a, p. 15) é esta: “ai estão os supostos representantes do povo eleitos pelos empreiteiros de obras públicas, ai está a aliança da máquina feudal com as verbas orçamentárias produzindo parlamentares, que somente poderão sobreviver se forem instrumentos dóceis de seus financiadores”.

É essa modificação estrutural na formação social que leva Furtado a ver com otimismo a circunstância política que irá se configurar após os acontecimentos de agosto de 1954.

Furtado parte do dinamismo da própria formação brasileira, que não era mera economia reflexa: “A economia de nosso país alcançou um grau de diferenciação – o que é distinto do nível convencional de desenvolvimento medido pela renda *per capita* – que permitiu transferir para o país os principais centros de decisão de sua vida econômica. Em outras palavras: o desenvolvimento recente da economia brasileira não se fez apenas no sentido de elevação da renda real média do habitante do país, também assumiu a forma de uma diferenciação progressiva do sistema econômico, o qual conquistou crescente individualização e autonomia. O Brasil está repetindo, até certo ponto, a experiência do Japão em decênios anteriores: a conquista da autodeterminação no plano econômico em fase caracterizada por um nível de renda *per capita* típico de país subdesenvolvido” (FURTADO, 1962b). O autor não se deixa levar pelos fatos incoercíveis da “tendência histórica à estagnação” que ele próprio já assinalara ser a marca dos países subdesenvolvidos devido aos impulsos internos recessivos de suas economias (cf. FURTADO, 1964a).³

Sua tese dos “centros de decisão” delinea o espaço para a ação dos atores, revelando o ponto de vista construtivo de Furtado. O autor descreve as grandes dificuldades estruturais e políticas interpostas à possibilidade de desenvolver o capitalismo no Brasil, ao mesmo tempo que, com ela, sustenta seu chamado à ação transformadora. E já antecipa distanciamento em relação aos diagnósticos recessivos e aos funcionalismos marxistas que iriam sedimentar nos anos seguintes as tendências catastrofistas de algumas das teorias da dependência.⁴

Com aquela sua proposição dos “centros de decisão”, ele torna-se um dos poucos publicistas que então puseram na cena político-intelectual dos reformistas e revolucionários o desafio de administrar o capitalismo e tentar reformá-lo num contexto de vigência permanente das liberdades democráticas.

3. O próprio Furtado insiste em dizer que aquela sua tese não era uma tese economicista: “Graças à ideia de centro de decisão pude escapar ao ilusionismo dos mecanismos econômicos, os quais impedem a muitos economistas de integrar os processos econômicos nos conjuntos sociais reais” (FURTADO, 1983).

4. No seu livro *Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação*, Daniel Pécaut (1990) descreve a cena intelectual da esquerda brasileira e latino-americana dos anos posteriores ao golpe militar de 1964. O autor registra que Furtado é dos poucos a não radicalizar o estruturalismo econômico nas explicações dos processos sociais e políticos da época. Ver Santos (2014).

Em “Reflexões sobre a pré-revolução brasileira” (1962a), sob o influxo da reconstrução europeia após a derrota do nazifascismo, Furtado procura mostrar que a concretização de reformas graduais no regime democrático constituía o único caminho para alcançar o desenvolvimento e firmar no Brasil uma sociedade aberta e pluralista. Primeiramente, ele apresenta os princípios desse seu reformismo em diálogo com o marxismo, à época largamente aceito pelos estudantes universitários, aos quais o autor dirige sua convocatória à ação transformadora do país. Depois, diferencia-o radicalmente das experiências das revoluções socialistas, contrapondo sua estratégia reformista ao caminho para o crescimento econômico trilhado pela União Soviética, então considerado, em muitas áreas, paradigma do desenvolvimento não capitalista.

Assim o autor resume suas observações sobre o marxismo: “aí encontramos, por um lado, o desejo de liberar o homem de todas as peias que o escravizam socialmente, permitindo que ele se afirme na plenitude de suas potencialidades, e, por outro, descobrimos uma atitude otimista com respeito à autodeterminação consciente das comunidades humanas. Trata-se, em última instância, de um estágio superior do humanismo; pois, colocando o homem no centro das preocupações, reconhece, contudo, que a plenitude do desenvolvimento do indivíduo somente pode ser alcançada mediante a orientação racional das relações sociais” (FURTADO, 1962a, p. 17). O autor reconhece no pensamento marxiano os “anseios profundos do homem moderno”, cujas raízes mais vigorosas, continua ele ampliando o ponto, “vêm do humanismo renascentista que recolocou na pessoa humana o foco do seu destino, e seu otimismo congênito emana da Revolução Industrial que deu ao homem controle do mundo externo” (Idem, p. 17-18).

Tendo essa “tela de fundo de autodeterminação e consciência de responsabilidade”, Furtado define os objetivos fundamentais da sua conclamação à ação política: “Creio que esses objetivos poderiam ser facilmente traduzidos, tomando por base a análise anterior, nas expressões: humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade. Em linguagem mais corrente: liberdade e desenvolvimento econômico” (FURTADO, 1962a, p. 19). Para ele, o otimismo em relação à “vida material” tem valor estratégico na busca de uma nova sociedade: “O desenvolvimento econômico é, em sentido estrito, um meio. Contudo, constitui um fim em si mesmo, um elemento irredutível da forma de pensar da nova geração, a confiança em que o alargamento das bases materiais da vida social e individual é condição essencial para a plenitude do desenvolvimento humano” (Idem, p. 20). Ele recusa a visão obscuran-

tista quanto ao futuro daquele tempo de reconstrução econômica do segundo pós-guerra, pondo-se em posição “antitética da lenda do bom selvagem”, não se deixando seduzir pelas miragens de “uma nova Idade Média”, nem se comovendo diante das inquietações daqueles “que veem no progresso técnico as sementes da destruição do ‘homem essencial’” (Ibidem). Ao contrário, viria trazer a questão ocidental da “falsa dicotomia” entre a liberdade e o desenvolvimento econômico para o contexto dos países subdesenvolvidos, nisto diferindo seu pensamento publicista de outras versões de revolução nacional-popular, que têm suas raízes no Estado Novo e ainda são influentes na cena intelectual daqueles anos nacional-desenvolvimentistas.

O caminho socialista para o desenvolvimento econômico

Por outra parte, Furtado distingue sua estratégia desenvolvimentista do socialismo existente. A questão da prevalência dos “fins verdadeiros” sobre os objetivos intermediários na transformação das sociedades constitui o “ponto central” das suas reflexões: “É este um problema complexo, pois a experiência histórica dos últimos decênios criou a aparência de uma forçada opção para os países subdesenvolvidos entre a liberdade individual e o rápido desenvolvimento material da coletividade” (FURTADO, 1962a, p. 21). A revolução de 1917 na Rússia, país atrasado com vastos contingentes rurais (“um oceano de camponeses”, no dizer de Lênin), significa para o autor o exemplo de um processo de transformação social doutrinariamente dirigido que perdera os seus “fins últimos”. Descreve o êxito da União Soviética como um crescimento econômico alcançado “com base parcialmente em métodos anti-humanos”, observando que “as expropriações dos excedentes agrícolas, destinados a financiar o desenvolvimento industrial, foram feitas *manu militari*”, mediante “coletivização compulsiva e repressão violenta de toda resistência” (Ibidem). Realça que o “método drástico” da apropriação direta do produto excedente do setor camponês, realizada por “método administrativamente mais fácil”, resultara em um “enorme preço em vidas humanas” (Idem, p. 21-22). E faz registro do fato de que esse tipo de avanço econômico havia sido acompanhado “de formas de organização político-social em que se restringem, além dos limites do que consideramos tolerável, todas as formas de liberdade individual” (Idem, p. 22).

O rápido crescimento da economia soviética se difundira como modelo exitoso no mundo dos Partidos Comunistas (PCs) e fora dele. Furtado (1962a, p. 24) vê essa tese como uma questão “obscurecida” por “uma confusão de conceitos, inconsciente ou propositada”. O essencial nessa discussão, volta a dizer, é que se faça “uma clara distinção entre aqueles objetivos últimos, dos quais não devemos nos afastar na luta pelo aperfeiçoamento das formas de convivência – os quais foram incorporados à filosofia de Marx, mas constituem elementos de uma concepção do mundo mais ampla e em gestação no Ocidente desde o Renascimento – das técnicas elaboradas para a consecução total ou parcial desses objetivos” (Idem, p. 24-25). E segue observando que a doutrina marxista-leninista postula uma revolução “inevitavelmente violenta” sob a liderança de um partido de “revolucionários profissionais” (LENIN, [1902] 1977), revolução cujo fim é construir “uma nova ordem que deverá ser assegurada por um regime ditatorial, o qual perdurará durante um período de duração indefinida” (FURTADO, 1962a, p. 25). É uma revolução, observa ele ainda aludindo à experiência de 1917, “forjada e aperfeiçoada na luta pela destruição de uma estrutura político-social totalmente rígida, a tsarista” (Ibidem).

Por outra parte, Furtado se refere aos países da Europa central, onde revoluções “de fora para dentro” haviam mostrado que as “grandes máquinas partidárias de orientação marxista-leninista ficaram traumatizadas diante de uma realidade político-social em permanente mutação” (FURTADO, 1962a, p. 25). A explicação dessa ineficácia do modelo da revolução russa no Ocidente, registra o autor, também é resultado do fato de que o Estado nessas sociedades não se reduzia a órgão de dominação de classe, a mera “força especial de repressão”. Para ele, essa é a simplificação com que o marxismo-leninismo “unificava” a “ação revolucionária” dirigida à captura dos seus aparatos estatais (Ibidem). Daí extrai um ponto para o seu argumento reformista:

A partir do momento em que o Estado deixara de ser uma simples ditadura de classe para transformar-se num sistema composto, representativo de várias classes, se bem que sob égide de uma, aquela técnica revolucionária perde eficácia. A necessidade de discriminar entre o que Estado faz de bom e de ruim, do ponto de vista de uma classe, exige uma capacidade de adaptação que não pode ter um partido revolucionário monolítico (FURTADO, 1962a, p. 25-26).

Suas críticas ao socialismo e ao marxismo-leninismo distinguem o reformismo proposto como uma estratégia apropriada a uma sociedade diferenciada: “O problema fundamental que se apresenta é, portanto, desenvolver técnicas que permitam alcançar rápidas transformações com os padrões de convivência humana de uma sociedade aberta. Se não logramos esse objetivo, a alternativa não será o imobilismo, pois as pressões sociais abrirão caminho, escapando a toda possibilidade de previsão e controle” (FURTADO, 1962a, p. 26). Segue dizendo Furtado que essas pressões apontam também para o outro lado da questão, que são as consequências do fracasso de uma revolução democrática:

Ter logrado formas superiores de organização político-social representa uma conquista pelo menos tão definitiva quanto haver atingido altos níveis de desenvolvimento material. Deste ponto de vista, em uma sociedade aberta, onde foram alcançadas formas de convivência complexas, a revolução de tipo marxista-leninista representa óbvio retrocesso político (FURTADO, 1962a, p. 27).

A eventualidade de uma revolução disruptiva

Tendo como referência suas reflexões sobre o capitalismo e o socialismo, Furtado associa as possibilidades do caminho reformista à questão camponesa nas suas dimensões da reforma agrária, da incorporação dos rurais marginalizados e da sua ativação social. Para equacioná-la numa perspectiva construtiva, traz da experiência capitalista os temas do papel decisivo das classes, da luta de classes e, em particular, da flexibilização institucional no desenvolvimento econômico. E das reflexões críticas sobre a experiência socialista, ele associa o êxito do seu desenvolvimentismo à preservação do clima de liberdades vigente à época no país, diversamente das estratégias de mobilização camponesa dirigidas a constituir uma outra ordem social à semelhança da Revolução Russa de 1917.

A questão da institucionalidade adquire grande realce na concepção de mudança social de Furtado. Aqui ela vai significar, ao mesmo tempo, a flexibilização das “estruturas básicas” da formação social e a abertura do sistema político à integração à vida nacional dos desvalidos do mundo rural e agrário. Assim, Furtado faz esta associação:

[...] a classe camponesa, no Brasil, é muito mais suscetível de ser trabalhada por técnicas revolucionárias do tipo marxista-leninista do que a classe operária, se bem que do ponto de vista marxista ortodoxo, esta última deveria ser a vanguarda do movimento revolucionário. É que nossa sociedade é aberta para a classe operária, mas não para o camponês. Com efeito: permite o nosso sistema político que a classe operária se organize para levar adiante, dentro do jogo democrático, as suas reivindicações. A situação dos camponeses, entretanto, é totalmente diversa. Não possuindo qualquer direito, não podem ter reivindicações legais. Se se organizam, infere-se que o fazem com fins subversivos. A conclusão necessária que temos a tirar é a de que a sociedade brasileira é rígida em grande segmento: aquele formado pelo rural. E com respeito a esse segmento é válida a tese de que as técnicas marxista-leninistas são eficazes (FURTADO, 1962a, p. 28).

Essa proposição envolve duas questões. A primeira é a da capacidade do sistema político para absorver os conflitos, questão a que busca atender o gradualismo da estratégia furtadiana. Assim diz Furtado: “Na medida em que vivemos numa sociedade aberta, a consecução dos supremos objetivos sociais tende a assumir a forma de aproximações sucessivas. Na medida em que vivemos numa sociedade rígida, esses objetivos sociais tenderão a ser alcançados por uma ruptura cataclísmica” (FURTADO, 1962a, p. 28-29). A outra questão se refere às ações dos atores, particularmente na situação de urgência das soluções positivas para as reformas e, é preciso relevar este ponto, à sustentação política ao governo reformista do qual depende o andamento do processo. Quanto às possibilidades de o caminho democrático seguir curso contínuo, Furtado prevê duas situações em que se poderia chegar a um impasse: “Na medida em que este [o setor agrícola] se conserve com a rigidez atual, todo movimento reivindicativo que surge nos campos tenderá a assimilar técnicas revolucionárias, de tipo marxista-leninista. Temos, assim, na corrente do processo evolucionário, um importante setor de vocação marxista-leninista que em determinadas condições poderá liderá-lo”. Diz ele: “A consequência prática seria o predomínio, na revolução brasileira, do setor de menor desenvolvimento político-social. Os autênticos objetivos do nosso desenvolvimento, anteriormente definidos em termos do humanismo, estariam parcialmente frustrados de antemão” (FURTADO, 1962a, p. 29).

A outra possibilidade de ocorrer uma revolução marxista-leninista é um retrocesso na estrutura política do país: “A imposição de uma ditadura de direita tornando

rígida a estrutura política, criaria as condições propícias para uma efetiva arregimentação revolucionária de tipo marxista-leninista” (FURTADO, 1962a, p. 29). Aqui, o autor volta a valorizar a diferenciação da sociedade brasileira, frisando sua outra dimensão: “Sem condições objetivas determinadas por um retrocesso político-social no país, com a destruição da capacidade de defesa do setor urbano, que já desfrutava de formas de convivência política superiores, a única possibilidade decorre da persistência da estrutura agrária anacrônica” (Idem, p. 30). Ele também traz a questão das vias da revolução ao terreno das incertezas prováveis, observando que, à medida que as modificações nas “estruturas básicas” tardassem, que as ansiedades coletivas continuassem crescendo, tendo o desenvolvimento econômico se tornado um “imperativo político”, já se estaria vivendo uma “autêntica fase pré-revolucionária”. Para Furtado, em 1962, a questão das técnicas de transformação social havia passado “ao primeiro plano das preocupações políticas” (Ibidem).

A hipótese da interdição do curso democrático daqueles anos não é um evento naturalístico que viria de um céu azul:

Para evitar um retrocesso social não basta desejá-lo: é necessário criar condições objetivas de caráter preventivo. O retrocesso na organização político-social não virá ao acaso, e sim como reflexo do pânico de certos grupos privilegiados em face da pressão social crescente. Não permitindo as rígidas estruturas adaptações gradativas, a maré montante das pressões tenderá a criar situações pré-cataclísmicas (FURTADO, 1962a, p. 31).

Na mesma passagem, o autor volta à questão institucional: “Nessas situações é que os grupos dominantes são tomados de pânico e se lançam às soluções de emergência ou golpes preventivos”. E frisa o ponto: “Fossem as modificações progressivas ou gradativas, e o sistema político-social resistiria” (FURTADO, 1962a, p. 31). A prevenção do retrocesso político não é mera retórica defensiva, mas uma perspectiva dependente de iniciativas que levassem adiante “a tarefa básica” de “dar maior elasticidade às estruturas” por meio de “modificações constitucionais”. O que pressupõe a ação política (“caminhar com audácia” nesta questão, diz Furtado) para criar condições à “realização” das reformas, dentre elas a reforma agrária, a modificação “pe-la base” da maquiaria administrativa estatal, a reforma do sistema fiscal e a da estrutura bancária (Ibidem).

Essa indicação programática requer “subordinar a ação estatal a uma clara definição de objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabendo ao Parlamento estabelecer diretrizes”. Furtado menciona ainda a necessidade de o país ter um marco regulatório da ação do capital estrangeiro, estabelecer meios de o governo “conhecer a origem de todos os recursos aplicados aos órgãos que orientam a opinião pública”, e elaborar um plano de desenvolvimento econômico e social que viria ser o Plano Trienal elaborado no final de 1962, justamente priorizando aquelas reformas (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1962).⁵

Possibilidades mudancistas e os riscos em uma situação de populismo

O livro *Dialética do desenvolvimento*, redigido entre o final de 1963 e o começo de 1964, mas publicado em junho desse ano, viria trazer novas reflexões furtadianas, após sua experiência como Ministro Extraordinário do Planejamento (1962-1963) do governo de João Goulart. O seu capítulo “Dialética do desenvolvimento capitalista”, já citado, reapresenta o tema do desenvolvimento nas sociedades capitalistas com um realce mais amplo nas suas dimensões econômicas, das classes e da luta de classe, do exercício do poder, do marco institucional e suas flexibilizações, da democratização social e política, da máquina estatal e suas crescentes funções, da burocratização e da massificação da sociedade (FURTADO, 1964a). Esse modelo europeu, que servira de referência para pensar a estratégia desenvolvimentista em “Reflexões sobre a pré-revolução brasileira” (1962a) é teorizado, dois anos depois, em *Dialética do desenvolvimento*, de um ponto de vista formulativo “consistente”, como ele mesmo diz se referindo aos textos desse volume. Agora, Furtado indica tensões no seu reformismo, particularmente no que se refere ao papel dos grupos econômicos e sociais e ao terreno à sombra do Estado em que eles se desenvolvem. Enquanto, no capitalismo central, a classe econômica privilegiada revoluciona toda a formação social a partir da sociedade civil sob o im-

5. Aquele programa de reformas continua ignorado na memória da esquerda brasileira como uma tentativa de administrar o capitalismo na conjuntura do governo Jango. Devo a José Antônio Segatto a observação de que à época intelectuais comunistas (por exemplo, Mário Alves) e não comunistas (Paul Singer) escreveram textos recusando o Plano Trienal, tendo sido Octavio Ianni uma exceção ao elaborar nesse tempo um artigo, depois recolhido no seu livro *Estado e capitalismo*, publicado em 1965.

pulso da luta de classes, aqui na condição de subdesenvolvimento se configura uma situação em que os atores sociais são débeis tanto nos estratos econômicos superiores como nos contingentes subalternos, cabendo ao Poder Executivo promover as mudanças do desenvolvimento econômico (o planejador democrático manheimiano realçado em “Subdesenvolvimento e Estado democrático” (FURTADO, 1962c).

No outro capítulo do livro de 1964, “Projeções políticas do subdesenvolvimento”, Furtado se volta para a questão do quadro político e da natureza problemática da situação que então estava posta como oportunidade favorável a que se tentasse encaminhar mudanças sociais. O autor redimensiona a estratégia desenvolvimentista de 1962, referida ao governo de João Goulart sem a qualificação que ele acrescenta em 1964. Agora, o autor passa a equacionar a questão do predomínio das “grandes massas camponesas” nas estruturas sociais subdesenvolvidas, como a do Brasil, pondo atenção acentuada nas repercussões desse dado básico no contexto urbano social e político. Mencionemos passagens que dão uma ideia dessa argumentação furtadiana. A primeira se refere ao fato de que o setor capitalista, reproduzindo a dualidade da economia, “cresce e se realiza principalmente pela absorção de fatores tomados à economia preexistente e, sempre que isto convenha, pela absorção de novas técnicas” (FURTADO, 1964b, p. 82). Segundo o autor, em uma situação coetânea como esta, o grande reservatório de mão de obra posto à disposição daquele setor, ao criar “uma força inibitória de todo o processo da luta de classes”, alimentava-lhe o pouco dinamismo (Ibidem). Via de regra, aduz Furtado, a classe dirigente acostumara-se “a elevadas taxas de lucro que jamais são postas em xeque pela luta de classes” (Ibidem).

Uma outra passagem relembra a tendência da “classe dirigente” de um país de economia subdesenvolvida a diferenciar-se nos grupos dos latifundiários, dos setores ligados ao comércio exterior e do grupo capitalista “basicamente apoiado no mercado interno” (FURTADO, 1964b, p. 83). O autor registra que os interesses diversificados desses setores em certo sentido se pareciam com os conflitos entre a aristocracia rural, a grande burguesia financeira e a grande burguesia industrial no desenvolvimento do capitalismo na Inglaterra do século XIX, no qual uma autêntica luta de classes – entre assalariados e capitalistas – foi crescendo em importância e condicionou todo o processo social. Aqui, os conflitos entre aquelas elites não provocam efeitos progressistas: “Na ausência de um autêntico desafio dentro da própria estrutura subdesenvolvida, os grupos dominantes permanecem incapacitados para

solucionar suas contradições internas, o que repercute de forma adversa no desenvolvimento social” (Idem, p. 83-84). Eles operam menos como estratos dirigentes, sendo propriamente facções que vão proteger seus interesses no aparato estatal, disputando a posse das suas estruturas. Nesse ponto, Furtado chama atenção para uma terceira área social que adquire relevo com a crescente presença do Estado nas “estruturas subdesenvolvidas”: “Esse rápido aumento da máquina estatal, conjugado com o crescimento da produção de serviços em geral nas zonas urbanas – decorrência em grande parte da concentração da renda –, diz o autor, reflete-se numa forte expansão das classes médias assalariadas, concentradas nas zonas urbanas, com repercussões no plano político, de não pequena monta” (Idem, p. 84).

Essa debilidade das classes e a ausência de grupos com vocação hegemônica marcam a vida política. Nas palavras de Furtado (1964b, p. 85):

O processo político em um país subdesenvolvido com as características indicadas tende a apresentar-se sob a forma de uma permanente luta pelo poder, entre grupos que compõem a classe dominante, em razão da extraordinária importância que tem a máquina estatal. Inexistindo um processo endógeno no sistema capaz de provocar a formação da consciência de classe da massa trabalhadora industrial, este grupo permanece tão disponível quanto os assalariados de classe média, para ser trabalhados por ideologias da classe dominante, a serviço de suas facções internas em luta.⁶

Continua dizendo o autor: “Tais ideologias, conhecidas sob a forma genérica de populismo, têm como linguagem comum aquilo que, no século XIX, se chamou de ‘socialismo utópico’, cuja essência está em acenar com formas de redistribuição do produto social, *sem preocupar-se com a organização da produção*” (FURTADO, 1964b, p. 86, destaques meus). O texto discorre sobre outras facetas do populismo que caracterizam uma circunstância disposta à eventualidade de processos de mudança social, porém, portadora de grandes riscos. Citemos alguns desses traços. O populismo, para Furtado, é mais uma técnica mobilizatória emergente em situações mais

6. Furtado diz que, em tal contexto, o processo de tomada de consciência de classe dos trabalhadores tende a ser lento. Entretanto, observa que, na formação da sua própria ideologia, pode haver “a influência decisiva dos dados da experiência histórica de outros povos e a contribuição interpretativa de intelectuais” (FURTADO, 1964b, p. 85). Nisso o autor está matizando sua filiação manheimiana e o protagonismo atribuído ao intelectual em contexto estatal, bem realçado no livro de 1962.

agudas da permanente disputa de poder: “O perigo do populismo deriva de que ele efetivamente logra provocar uma redistribuição da renda, em favor de certos grupos e em detrimento de outros. Ainda que o seja durante um período limitado de tempo. Dessa forma, constitui uma poderosa arma nas mãos de uma fração da classe dirigente contra outras” (Ibidem). Ele ainda descreve outros traços negativos do populismo, o que inclui governos fortes e ditatoriais, perda de conquistas sociais e erosão da força renovadora dos trabalhadores (Idem, p. 86-87).

Essas reflexões furtadianas do começo de 1964, ao realçar o papel dos trabalhadores na estratégia reformista em uma situação de populismo, requalificam o caminho exposto em 1962. Escreve Furtado no texto “Projeções políticas do subdesenvolvimento” (1964b, p. 88):

A consecução ou manutenção de um regime democrático aberto, em que as classes assalariadas podem organizar-se para lutar por objetivos próprios, deve ser considerada como condição necessária do desenvolvimento social em um país subdesenvolvido. É a partir desse ponto que se pode pensar em uma ação política para o desenvolvimento, pois o populismo somente poderá ser superado por movimentos surgidos dentro das classes assalariadas e conducentes à sua autodeterminação política. Com efeito, amadurecendo a consciência da classe trabalhadora e definindo-se com nitidez os seus reais objetivos, o populismo poderá, durante algum tempo, transformar-se em arma contra aqueles mesmos que o usam. As conquistas da classe trabalhadora através do jogo populista, se legítimas e orientadas por uma estratégia de longo prazo, poderão forçar posições básicas das classes dirigentes e criar situações irreversíveis no sentido do desenvolvimento social.

Considerações finais

Em janeiro de 1964, Furtado vê a experiência brasileira “ilustrativa” das possibilidades reformistas no quadro político da época de Jango, citando o Congresso Nacional que, registra ele, mesmo tendo forte influência conservadora, havia votado o Estatuto do Trabalhador Rural e a regulamentação da remessa de lucros para o exterior “sob pressão de um jogo populista que o arrastou a momentos de pânico” (FURTADO, 1964b, p. 88-89). Entretanto, essas conquistas podiam ser “destruídas por um passo em falso” facilitado,

também diz o autor, aludindo ao sindicalismo urbano, “pela própria indefinição das classes trabalhadoras com respeito a seus próprios objetivos, colocando-se incondicionalmente a reboque de lideranças populistas” (Idem, p. 89). Nesse tempo de instabilidade e muita radicalização, outro passo em falso seria deixar que a ativação camponesa assumisse a forma de “técnicas revolucionárias de tipo leninista”. Furtado cita o “bom exemplo” das ligas camponesas que então vinham conseguindo transformar uma ação de tipo revolucionária na legalização das conquistas obtidas (Ibidem).⁷

Na última página do texto “Projeções políticas do subdesenvolvimento”, há duas passagens que trazem questões finais do ensaio “Reflexões sobre a pré-revolução brasileira”, como a da opinião pública e a do protagonismo intelectual, consideradas estratégicas em 1962, tendo agora os seus termos alterados. Na primeira delas, Furtado assim se refere à ação política renovadora, vendo as coisas do começo de 1964:

O objetivo político a alcançar nos países subdesenvolvidos – isto é, o objetivo cuja consecução assegurará um mais rápido desenvolvimento econômico em uma sociedade democrática pluralista – consiste em criar condições para que os assalariados urbanos e a massa camponesa tenham uma efetiva participação no processo de formação do poder (FURTADO, 1964b, p. 90).

Na outra passagem, mencionando o distanciamento da “parcela da população com atividade política” em relação ao conjunto da nação, ele completa aquela proposição dizendo que a ampliação das bases políticas do poder “é essencial para que [o país] tome o seu rumo definitivo, com o custo mínimo para a coletividade, o processo de transformações sociais que já está em curso de realização” (FURTADO, 1964b, p. 90). E, em seguida, agora aludindo à famosa Introdução marxiana de 1859 à *Contribuição à crítica da economia política*, assim termina o seu texto: “Não há nenhuma dúvida de que para nós abriu-se uma época de revolução social. Resta saber se esse processo revolucionário se desenvolve sob a forma de atividade *prática crítica* (aqui se refere às

7. Agora, em 1964, Furtado escreve: “A organização da massa para atuar dentro do jogo da luta de classes tendo por base objetivos que podem ser definidos em termos racionais, isto é, devem aparecer aos trabalhadores como viáveis em função dos meios que estão sendo mobilizados. O mesmo, entretanto, não se pode dizer com respeito à organização de uma massa que está excluída da própria atividade política. Neste caso, poderia ser necessário apelar para mitos sorelianos (FURTADO, 1964b, p. 89-90). Ele exemplifica com a retórica de Julião da “guerra de guerrilhas” e da nova “Sierra Maestra” (Ibidem). Entretanto, no capítulo do livro *Dialética do desenvolvimento*, chamado “O processo revolucionário no Nordeste”, possivelmente o último a ser escrito, Furtado torna àquela perspectiva da atuação “dentro do jogo da luta de classes” por “objetivos definidos em termos racionais”, viáveis, ao se acreditar que o processo de tensões rurais, “sob vários aspectos revolucionário”, mesmo numa “realidade como a do Nordeste”, “ainda pode ser orientado” (FURTADO, 1964c, p. 145).

famosas Teses marxianas sobre Feuerbach), ou como a tragédia de um povo que não encontrou o seu destino” (Ibidem). Essas proposições ainda seguem aqueles tempos de revolução nacional-popular, mostrando, como observa Daniel Pécaut, a dificuldade de Furtado em reconhecer a especificidade da política como tal, quando fala de ação transformadora associada à ideia de nação como sujeito político (PÉCAUT, 1990.).

Referências

- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano de desenvolvimento econômico e social – 1963-1965 (Síntese). Brasília, dezembro de 1962.
- FURTADO, Celso. Reflexões sobre a pré-revolução brasileira. In: *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962a.
- _____. Introdução (escrita em nov. 1961) a *Subdesenvolvimento e Estado democrático*. Recife: Comissão do Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962b. e
- _____. *Subdesenvolvimento e Estado democrático*. Recife: Comissão do Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962c.
- _____. Dialética do desenvolvimento capitalista. In: *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964a.
- _____. Projeções políticas do subdesenvolvimento. In: *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964b.
- _____. O processo revolucionário no Nordeste. In: *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964c.
- _____. Auto-retrato intelectual (1.ed. 1973). In: OLIVEIRA, Francisco. *Celso Furtado: economia*. São Paulo: Ática, 1983.
- LENIN, V.I. [1902] *Que fazer?* Lisboa: Editorial Avante, 1977.
- PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990.
- SANTOS, Raimundo. *A primeira renovação pecebista*. Reflexos do XX Congresso do PCUS no PCB (1956-1957). Belo Horizonte: 1988.
- _____. Caio Prado Jr. na cultura política brasileira. Rio de Janeiro: FAPERJ/Mauad, 2001.
- _____. O conjuntural desaparece por trás do estrutural. In: ARAÚJO, Caetano Pereira (Org.). *As armas da política e a ilusão armada*. Brasília: FAP, 2014.
- _____. *Evolução do pensamento político da esquerda clássica*. 2019 [no prelo].

Antonio Mendoza Hernández¹

En busca de las condiciones materiales para superar el subdesarrollo: especificidad y excedente en una economía plural de la periferia, Bolivia

RESUMEN

Conocer las claves fundamentales del pensamiento de Celso Furtado significa recuperar la reflexión teórica y política de un pensador que nos permite la posibilidad de encontrar caminos de acceso a la comprensión de los problemas específicos del subdesarrollo en América Latina. Pensar en el legado intelectual de Furtado, es releer a un clásico “que nunca termina de decir lo que tiene que decir” en el descubrimiento de las relaciones entre enseñanza teórica y los problemas prácticos de nuestra época, “estimulando siempre el debate, el intercambio de opiniones”. Desde este acercamiento, la obra de Furtado podría ser útil para pensar algunas experiencias de los gobiernos progresistas en América Latina, en particular evaluar el desempeño de la economía boliviana en los últimos 14 años, en la búsqueda de superar el desarrollo y las condiciones materiales para lograrlo: especificidad y excedente en una economía plural de la periferia.

Palabras Clave

Superación; Subdesarrollo; Excedente; Economía plural; Periferia

ABSTRACT

Understanding the fundamental points of Celso Furtado's thinking implies recouping the theoretical and political reflections of a thinker who offers us a clear perspective of the specific problems of underdevelopment in Latin America. To think of Furtado's intellectual legacy is to reread a classic of one "who never finishes saying what he has to say" in his discovery of the relationships between theoretical teaching and the practical problems of our time, "always stimulating debate and the exchange of opinions". Based on this approach, Furtado's work can direct our thoughts to some of the experiences of progressive government seen in Latin America in the recent past, in particular when evaluating the performance of the Bolivian economy over the past 14 years, in our quest to obtain adequate development and the material conditions needed to achieve it: specificity and surplus in a plural economy of the periphery.

Keywords

Overcoming; Underdevelopment; Surplus; Plural economy; Periphery

JEL Classification

B5, O1, O2

1. Profesor-Investigador del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, amh@xanum.uam.mx, Profesor Titular en la Facultad de Economía y en el Posgrado de Estudios Latinoamericanos, UNAM. antoniom@economia.unam.mx. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT - SNI).

Introducción

Pensar la actual realidad social, política y económica latinoamericana basada en el legado intelectual de Celso Furtado, significa recuperar la reflexión teórica y política de un pensador que experimento cambios radicales “en su reflexión teórica y política que podría describirse como de ruptura respecto de ciertos temas sobre el desarrollo económico que previamente habían dominado su obra” por lo que conto con “una constante frescura para repensar y transformar” no solo “el vocabulario de las ciencias sociales”, sino para repensar y “transformar las relaciones de los países de la periferia” (MALLORQUÍN, 2012, 2000).

Existe un consenso en señalar que Celso Furtado tránsito por diferentes etapas teóricas en la formación de su pensamiento que lo llevaron “a crear un discurso que tuviera como objeto teórico el subdesarrollo” (MALLORQUÍN, 1999, 1999a). Para Furtado (2003) era “fundamental profundizar la visión del subdesarrollo como un proceso histórico específico.” Por lo cual, Furtado puede ser considerado como *el primer teórico del subdesarrollo*: “ningún otro autor ha contribuido tanto a la constitución de las economías y sociedades subdesarrolladas como objeto *especifico* de estudio” (OLIVEIRA, 1983, p. 1019).

De 1959 a 1964, Furtado ocupó diversos cargos en el gobierno de Brasil, entre ellos como el primer superintendente del Nordeste del Brasil, al tiempo de ser economista del Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, en tal sentido, durante dicho periodo la obra de Furtado “fue escrita *in actione*” (OLIVEIRA, 1983, p. 1026). A partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta su trayectoria es *doublé* de administrador público y político no partidario (OLIVEIRA, 1983). Estas experiencias reflejan una lucha política. Furtado “fue radicalizándose y transformando teóricamente la concepción del subdesarrollo y la problemática del Nordeste de Brasil” (MALLORQUÍN, 1996). Su pensamiento adquiere nuevas formas y se radicaliza.

En tal sentido, conocer las claves fundamentales del pensamiento de Furtado nos permite encontrar caminos de acceso a la comprensión de los problemas específicos del subdesarrollo para obtener una correcta interpretación teórica y apostarle al “coraje e imaginación” en “la búsqueda por la renovación de sus ideas y la construcción de nuevas perspectivas a partir de las mismas” (MALLORQUÍN, 1999). Pensar en el legado intelectual de Furtado, es releer a un clásico “que nunca termina de decir lo

que tiene que decir” (CALVINO, 1993) y por ello toda lectura de su obra nos acerca, cada vez más, a una correcta interpretación teórica de la actual realidad social, política y económica latinoamericana. Como lo señala el propio Furtado (1978, p. 102-103) “el conocimiento económico de América Latina depende hoy, tanto como en el pasado, de nuestra capacidad inventiva en el plano teórico”.

Desde esta perspectiva, la obra de Furtado podría ser útil para pensar algunas experiencias de los gobiernos progresistas en América Latina. Han transcurrido casi veinte años desde que algunos países latinoamericanos marcaron un cambio de época con un “giro a la izquierda,” cuando a finales de la década del noventa del siglo XX se iniciara, con el triunfo electoral de gobiernos progresistas, una oleada de opciones postneoliberales en la región “que permiten que el Estado retome un fuerte protagonismo en la producción de la riqueza y en el ordenamiento de la gestión económica, priorizando los intereses nacionales y a las clases populares” (GARCÍA, 2017, p. 17).

Estas oleadas modificaron el contexto en el cual se venía discutiendo los temas del desarrollo y subdesarrollo en América Latina, lo que nos hace recordar el pensamiento de Celso Furtado cuando señalaba que “la idea de reproducir en América Latina la experiencia de desarrollo económico en el marco de las instituciones liberales, se configura cada vez más como una quimera para los observadores lúcidos de nuestro proceso histórico” (FURTADO, 1978, p. 197). Cabe, por lo tanto, —nos dice Furtado— “afirmar que la idea del desarrollo económico es un simple mito”, en la idea de que las economías de la periferia nunca serán *desarrolladas*, en el sentido semejantes a las economías que forman el actual centro del sistema capitalista” (FURTADO, 1975, p. 90).

Por ello es necesario un método que privilegie los factores históricos y estructurales para “construir un marco que permita aprehender la realidad social en sus múltiples dimensiones” (FURTADO, 1987, p. 09). Furtado es considerado como un intelectual latinoamericano comprometido con “la problemática de las sociedades de América Latina dentro de un marco conceptual histórico de dimensión regional” (RODRÍGUEZ, 1983, p. 954). Para Bresser-Pereira (2004) el método de Furtado, le permitía “combinar una gran visión del proceso histórico con las especificidades de cada momento y cada país.” Desde esta perspectiva las aportaciones de Furtado pueden ser consideradas como la base para generar nuevas categorías para descubrir la especificidad de la formación de economías subdesarrolladas.

Es por lo anterior que surge la necesidad de recobrar tres ideas – fuerza en Celso Furtado para evaluar el desempeño de la experiencia boliviana: superar el desarrollo y las condiciones materiales para lograrlo: especificidad y excedente en una economía plural de la periferia.

En el presente ensayo se considera la construcción de nuevas perspectivas para comprender el ritmo e intensidad de la estrategia que experimento un país Latinoamericano para superar el subdesarrollo, es por ello, que la primera parte de este ensayo lo destinamos a pensar las particularidades del subdesarrollo con el análisis económico del método histórico sobre el mismo como una situación particular en *sí*, lo que nos permite examinar la *superación del subdesarrollo* y su *condición material* analizando la caracterización del Estado y la producción, apropiación y distribución del excedente en una economía plural en la periferia: Bolivia.

Pensar las particularidades del subdesarrollo

Celso Furtado puede ser considerado el *primer teórico del subdesarrollo*. Después de la segunda posguerra aparece en la ciencia económica la subdisciplina economía del desarrollo la cual tiene como objeto de estudio el análisis de la naturaleza y relación entre el desarrollo y subdesarrollo desde diferentes vertientes analíticas ortodoxas y heterodoxas. Estas tradiciones intelectuales tienen también una intencionalidad política y horizonte de transformación social distinto.

Para el pensamiento económico ortodoxo o convencional el binomio desarrollo/subdesarrollo es considerado como una idea de continuidad, progresiva y en esencia positiva entre dos términos que sólo se diferencian relativamente entre sí. Desde esta perspectiva el término subdesarrollo es ambiguo ya que “insinúa la idea de transitoriedad, o de algo que existe necesariamente *antes del desarrollo* (FURTADO, 1978, p. 32). Por ello es necesario insistir en la necesidad fundamental de “profundizar la visión del subdesarrollo como un proceso histórico específico” (FURTADO, 2003, p. 93). Lo anterior representa un desafío: comprender la naturaleza del fenómeno. Aquí se encuentra el legado intelectual y la esencia del trabajo teórico de Celso Furtado a este *cuadro histórico fundamental* lo llamó *teoría del subdesarrollo* (FURTADO, 1992, p. 101).

En tal sentido, Furtado consideraba que “el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo que no tiene nada que ver con el atraso y con el estancamiento” (FURTADO, 2003, p. 95). Para el discurso económico convencional el principal mecanismo del desarrollo sería el crecimiento económico, Lionel Robbins lo señala de la siguiente manera, “el desarrollo económico está en función de los incrementos de la renta per cápita” definido “en términos del incremento de la capacidad productiva per cápita o del incremento de la capacidad para producir esta renta” (ROBBINS, 1969, p. 226). El desarrollo se podía comprender “a partir de los promedios per cápita”.

Entonces, desde la visión convencional, el desarrollo económico se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante y condicionado por el incremento de la productividad del trabajo. Por lo tanto “hoy en día, para la mayor parte de los economistas, el crecimiento constituye la razón fundamental de la política económica” (ROBBINS, 1969, p. 252-253). Bajo este enfoque las condiciones del atraso están relacionado con una insuficiencia de capital, entonces la estrategia para alcanzar el desarrollo de la periferia y lograr los beneficios del progreso social bastaría con imitar la industrialización en los países desarrollados con el crecimiento.

Estamos ante una “insuficiencia del cuadro conceptual con que trabajamos en la teoría económica” (FURTADO, 1978, p. 9); por lo tanto, “no existen teorías para explicar el comportamiento de las economías subdesarrolladas”, es necesario entonces, realizar un esfuerzo por teorizar un conocimiento económico para América Latina que represente un punto de partida para el avance en la discusión de las ideas para superar el subdesarrollo.

Furtado comienza a problematizar al pensamiento económico convencional en “en el primer lustro de la década de 1950”, para él “las teorías convencionales están elaborados con un alto grado de abstracción y generalidad. Insiste en que deben ser adaptadas a realidades históricas concretas” (MALLORQUÍN, 2013, p. 113-114). Durante los años de 1955-1959, el pensamiento de Celso Furtado muestra un claro distanciamiento respecto a sus ensayos previos, presenciado una experimentación teórica para avanzar en la creación de “un discurso que tuviera como objeto teórico el subdesarrollo” (MALLORQUÍN, 2013, p. 222).

Para captar la esencia de las economías periféricas, Furtado recomienda que es necesario tener en cuenta que “el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y

no una etapa por la que deben de haber pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaron un grado superior de desarrollo” (FURTADO, 1968, p. 197); por lo que “el subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas” (FURTADO, 1968, p. 205) no se trata de un “estadio evolutivo, si no de una conformación estructural que tiende a reproducirse” (Furtado, 200, p. 89). Para Furtado, al explicar los elementos que permiten demostrar la especificidad del subdesarrollo, podemos “avanzar en el conocimiento de importantes características de las economías subdesarrolladas, y llegar a comprender aspectos básicos de su comportamiento” (FURTADO, 1978, p. 14).

Por ejemplo, un punto de partida es el conocimiento de cómo surge el desarrollo y subdesarrollo, para Furtado con “la eclosión del modo capitalista de producción, la formación del sistema de división internacional del trabajo y el amplio proceso de difusión cultural que éste provocó, se tradujeron en grandes desigualdades geográficas en la intensidad y en la orientación de la acumulación. En consecuencia, surgieron dos formaciones socioeconómicas capitalistas típicas: las economías subdesarrolladas, dependientes o periféricas, y las economías desarrolladas, dominantes o centrales” (FURTADO, 1978, p. 99).

En particular “el fenómeno del subdesarrollo se presenta bajo diversas formas y en diferentes estadios. El caso más simple es el de la coexistencia de empresas extranjeras, productoras de unas pocas mercaderías de exportación, con una extensa franja de economía de subsistencia; y esta coexistencia puede perdurar en equilibrio por largos periodos. El caso más complejo es aquel donde la economía presenta tres sectores: uno principalmente de subsistencia; otro volcado a la exportación; y un tercero como núcleo industrial ligado al mercado interno (FURTADO, 1992, p. 103).

Lo anterior puede representar un modelo del subdesarrollo, que en su forma compleja destacan tres sectores en la economía: uno, el sector dinámico representado por las actividades ligadas al comercio exterior, otro vinculado al mercado interno con productos manufacturados y finalmente un sector de subsistencia con un reducido flujo monetario. Se trata de economías híbridas.

El diagnóstico para la superación del subdesarrollo, pasa necesariamente por el reconocimiento de esta economía diversa en el seno de la estructura productiva de la periferia. La experiencia reciente en algunos países progresistas señala que el Estado es quien puede mediar y articular estas formas productivas diferentes, que represen-

tan distintas formas de organización económica, impulsando una estrategia de un proyecto nacional.

El desafío para el Estado de una estructura económica subdesarrollada es impulsar las transformaciones estructurales que superen las condiciones de subdesarrollo. La esencia del problema consiste generar fases prolongadas de acumulación para transformar las estructuras sociales y económicas capaces de modificar de forma sustantiva la distribución del ingreso y la asignación del excedente. Lo que se busca es reducir al mismo tiempo el grado de dependencia externa y la heterogeneidad estructural interna, mejorando las condiciones de vida de la mayoría de la población, en breve, superar el subdesarrollo.

Superar el subdesarrollo

La superación del subdesarrollo fue un aporte de Celso Furtado en su preocupación de encontrar caminos de acceso a la comprensión de la especificidad del subdesarrollo económico e impulsar una estrategia con técnicas complementarias de coordinación de decisiones, con proyección en el tiempo y fuera del alcance de los sistemas mercantiles para superar las barreras del subdesarrollo (2003; 1993; 1992; 1979; 1971; 1968).

Desde nuestra perspectiva, una estrategia para superar el subdesarrollo *no significa necesariamente alcanzar el desarrollo* en el sentido de las economías que forman el actual centro del sistema capitalista, ya que – siguiendo a Celso Furtado – no se trata de trasplantar a los países subdesarrollados, las experiencias y dinámicas de los países industrializados, ni de reproducir en América Latina la experiencia de desarrollo económico en el marco de las instituciones liberales.

En tal sentido, hay que afirmar que “un modelo teórico que pretenda reducir el desarrollo y subdesarrollo a denominadores comunes no podría ir mucho más allá de la descripción de los aspectos técnicos de las actividades económicas” (FURTADO, 1978, p. 100). Parafraseando a Furtado, un denominador en común que comparten los pueblos latinoamericanos es la lucha contra el subdesarrollo y la dependencia (FURTADO, 1978).

Por ello, en la superación del desarrollo, se encuentra la lucha de los pueblos Latinoamericanos. Existe una dimensión sustantiva en la superación del desarrollo que se relaciona a la producción de riqueza y al ordenamiento de la gestión económica. El primero se refiere a la obtención y distribución del excedente y el segundo a la gestión del poder (FURTADO, 1978). En los apartados que siguientes se abordarán las dos dimensiones.

Han transcurrido más de quince años desde que algunos países latinoamericanos marcaron un cambio de época con un “giro a la izquierda”, cuando a finales de la década del noventa del siglo XX se iniciara, con el triunfo electoral de gobiernos progresistas, una variedad de opciones postneoliberales en la región. Bolivia forma parte de este “giro a la izquierda” como un gobierno progresista que ha construido un Estado Plurinacional y con sus reformas institucionales y políticas económicas y sociales la construcción del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), y en particular con el nuevo consenso macroeconómico donde es compatible lograr la estabilidad y alcanzar un crecimiento económico con beneficios sociales (MENDOZA, 2019).

A través del nuevo consenso macroeconómico, no se trata de trasplantar a los países subdesarrollados, las experiencias y dinámicas de los países industrializados, “pues mientras no se supere las barreras del subdesarrollo” (FURTADO, 1993, p. 148) entendiéndolas como la superación de las desigualdades y la disminución de la dependencia y heterogeneidad, estaríamos lejos de construir una América Latina más equitativa.

Analizando la reconstrucción de algunos países después de la Segunda Guerra Mundial, Celso Furtado encuentra una analogía para superar el subdesarrollo en las economías periféricas, cuando afirma que “en la reconstrucción de un sistema económico requiera técnicas complementarias de coordinación de decisiones, con proyección en el tiempo y fuera del alcance de los sistemas mercantiles. La reflexión sobre este tema abrió camino a la idea de la superación del subdesarrollo” (FURTADO, 2003, p. 39).

Entre 1985 y 2005, Bolivia siguió un modelo de mercado —dejar hacer, dejar pasar— que no logró amalgamar los aspectos sociales, económicos y financieros en beneficio de la sociedad boliviana. A partir de 2006, la economía boliviana impulsa una estrategia con “técnicas complementarias de coordinación de decisiones, con proyección en el tiempo y fuera del alcance de los sistemas mercantiles”, construyendo un proyecto postneoliberal en el corto y largo plazo, sin llegar a copiar modelos foráneos

a través de la gestión económica con un modelo autónomo, soberano y ajustado a las necesidades de la realidad boliviana (MENDOZA, 2020).

En particular, el consenso macroeconómico logró mantener una trayectoria de crecimiento de la economía boliviana a través del tiempo con base en una combinación selectiva de gestión económica por medio del:

- a) Esquema de una coordinación macroeconómica con en el diseño, formulación, ejecución, coordinación y complementariedad entre políticas (monetarias, cambiarias y fiscal) y la coordinación entre el órgano ejecutivo y el ente emisor;
- b) Diseño de políticas contracíclicas, las cuales permiten contrarrestar las presiones inflacionarias y, también atenuar los efectos adversos de los ciclos económicos a través de la política monetaria; cambiaria y fiscal;
- c) Impulso de un enfoque heterodoxo, al utilizar diversos instrumentos de regulación monetaria para regular e inyectar liquidez, los cuales difieren de los esquemas convencionales, pero se ajustan de mejor manera a su realidad económica;
- d) Recuperación de la soberanía monetaria por medio de la bolivianización para profundizar el uso de la moneda nacional y desaparecer la dolarización de la economía doméstica;
- e) Logrando mantener la estabilidad de precios junto con los objetivos de desarrollo económico y social.

El MESCP como una experiencia reciente de la economía boliviana, recupera la importancia de estudiar la especificidad de las economías subdesarrolladas. Celso Furtado comprendió que, debido a su especificidad, el subdesarrollo se ubica fuera del alcance explicativo de las teorías del crecimiento. “Un modelo teórico que pretenda reducir el desarrollo y subdesarrollo a denominadores comunes, no podría ir mucho más allá de la descripción de los aspectos técnicos de las actividades económicas” (FURTADO, 1978, p. 100). Dentro de esta especificidad existe el reconocimiento de una estructura productiva diversa de la periferia y con ella el papel del Estado en dicha pluralidad económica.

El Estado de la Economía Plural

Como se señaló anteriormente, para Celso Furtado, el fenómeno del subdesarrollo se presenta bajo diversas formas y en diferentes estadios. El caso más complejo es aquel donde la economía presenta tres sectores: uno principalmente de subsistencia; otro volcado a la exportación; y un tercero como núcleo industrial ligado al mercado interno (FURTADO, 1992). Esta pluralidad económica, en términos de diversidad de sectores económicos, se pueden asociar la existencia de una economía plural, es decir, el reconocimiento de la articulación de diversas lógicas productivas que coexisten y se complementan: familiares, comunitarias, asociativas, privadas y públicas.

El diagnóstico para la superación del subdesarrollo, pasa necesariamente por el reconocimiento de esta economía diversa en el seno de la estructura productiva de la periferia. La experiencia reciente en algunos países progresistas señala que el Estado es quien puede mediar y articular estas formas productivas diferentes, que representan distintas formas de organización económica, impulsando una estrategia de un proyecto nacional. Se trata de la función del Estado en una economía plural de la periferia.

La Nueva Constitución Política del Estado Boliviano (CPE) promulgada el 7 de febrero de 2009, señala que el modelo económico boliviano es plural ya que “articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia” (CPE, 2009., art. 306). Mientras que en su Artículo 307 añade que el Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social no mercantil, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos.

En su Artículo 313 señala los propósitos de la organización económica que son: 1) generación de producto social; 2) producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos; 3) reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos; 4) reducción de las desigualdades regionales; 5) desarrollo productivo industrializador de los recursos naturales; y 6) participación de la economía pública y comunitaria en el aparato productivo (CPE, 2009).

Desde estos planteamientos, la estrategia de un Estado Plurinacional es reconocer e impulsar la pluralidad económica. En ésta se expresan distintos sujetos, racional-

dades y formas de organización que manifiestan condiciones e intereses sociales de producción diversos: empresarial, comunitario, asociativo y del gobierno.

Para conseguir lo anterior se avanza en el diseño e implementación de una transformación de la matriz productiva para superar el subdesarrollo. Lo que exige la activa presencia y participación del Estado como sujeto y actor económico, como: planificador, empresario, inversionista, regulador, benefactor, promotor y banquero con el objetivo de crear condiciones económicas y tecnológicas que aprovechen los recursos naturales para el beneficio de los bolivianos.

Antes del golpe de Estado, con la imposición de un gobierno de facto, Bolivia contaba con un proyecto económico que conjugaba tres elementos: Soberanía Monetaria, Estabilidad Macroeconómica y Desarrollo Económico y Social (BCB, 2018) y contaba con una proyección al 2025 para fortalecer su modelo económico. De acuerdo con la Agenda Patriótica 2025 se habían establecido 13 Pilares para construir la Bolivia Digna y Soberana, “con el objetivo de levantar una sociedad y un Estado más incluyente, participativo, democrático, sin discriminación, racismo, odio, ni división” es decir “una nueva sociedad y estado incluyente y participativo” (MA, 2013, p. 07-09). La Agenda Patriótica 2025, formaba parte de la estrategia para continuidad del MESCP.

El Pilar 6 “Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista” establecía que es su desafío “construir una economía plural y diversificada que recupere, fortalezca y promueva todo nuestro potencial, iniciativas y capacidades, respeta plenamente los derechos de la Madre Tierra” (MA, 2013, p. 21).

En la estrategia del Pilar 6 se buscaría la diversificación de la matriz productiva del país. El Estado asumiría un papel de promotor y protagonista del desarrollo. Asimismo, se buscaría el fortalecimiento del mercado interno y definiría las políticas que generen excedentes, contribuyendo a la acumulación interna (MA, 2013, p. 21). Además, asumiría la responsabilidad de la redistribución equitativa de la riqueza (DE LEÓN, 2017, p. 48).

Para Furtado (1987, p. 62-65) lo que importa en el concepto de excedente es el destino final de los recursos, los cuales puede priorizar el ámbito de la producción, como fuente y espacio de incorporación del excedente o lo que una sociedad gasta aparte de la satisfacción de sus necesidades esenciales.

En el caso de Bolivia, la matriz productiva es la base económica en la fuente y distribución del excedente. La matriz esta conformada por dos grandes sectores: uno, de los estratégicos generadores de excedente, y otro, de los generadores de ingreso y em-

pleo. De manera transversal, se encuentran los sectores de infraestructura para el desarrollo productivo y apoyo a la producción (ARCE, 2016, p. 150).

Dentro de los sectores generadores de ingreso y empleo se encuentran la agricultura y ganadería, el turismo y la vivienda, la industria manufacturera y artesanal, el comercio, servicios de transporte y otros servicios. Se trata de actividades intensivas en trabajo en el área urbana y rural que tienen un potencial en la consolidación de la pluralidad económica. El Estado apoya a estas unidades mediante políticas con criterios de equidad, asociatividad, temporalidad y prioridad con estrategias de impulso financiero, y apoyo técnico y de innovación.

El respaldo financiero para artesanos, micro, pequeñas y medianas empresas; productores campesinos, indígenas y organizaciones económicas, se otorga a través del Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo (SINAFID) que apoya a estos sectores productivos utilizando tres instrumentos: Fideicomiso para el desarrollo del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), Fondos de garantía y créditos sectoriales del BDP. Se tiene estimado que los apoyos alcanzaron los 140 mil millones de dólares en 2017. Desde el 2015, el BDP tiene 13 tipos de créditos para cada sector productivo. (BDP, 2017, p. 5). Durante 2018, a través del Banco de Desarrollo Productivo, los créditos se concentraron en su mayor parte en Alimentos con 83%, seguido por Textiles con 8.3% y Maderas con 3.1%” (MEFP, 2020, p. 136-137) financiando a 616,562 iniciativas productivas (MEFP, 2020, p. 127).

En Bolivia las unidades económicas más importantes en la generación de empleos tienen como origen una estructura familiar. Aproximadamente 600 000 empresas Pymes y microempresas dan empleo a más de 2 millones de personas y representan 95% de las unidades empresariales del país; generan aproximadamente 90% del empleo y aportan 35% del producto interno bruto (PIB). Dentro de una perspectiva de la economía plural, la empresa familiar es fundamental como creadora de empleo. En Bolivia 64% del empleo en 2009 se desarrolló en empresas familiares (GUTIÉRREZ, 2014).

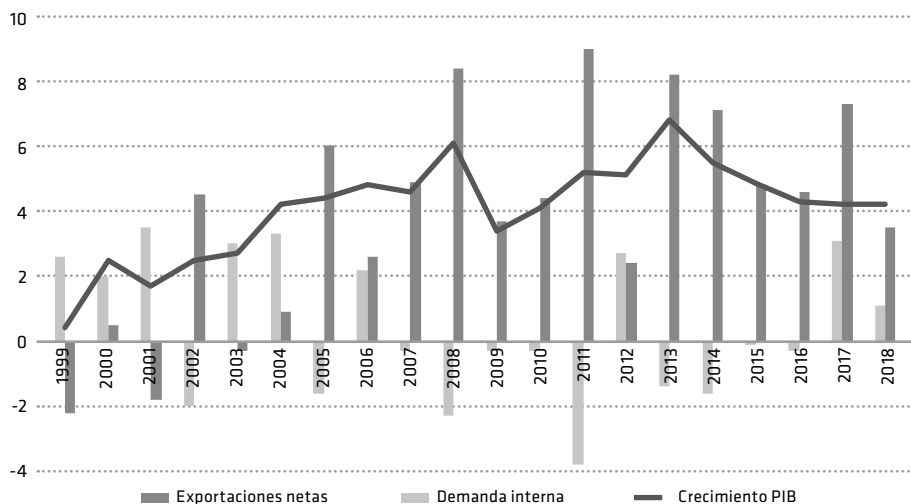
La producción, empleo, ingresos, consumo e inversión son variables que afectan la dinámica de la demanda interna. Desde el 2006 la demanda interna, constituida por el consumo y la inversión, se ha consolidado como el componente de mayor incidencia en el crecimiento económico de Bolivia, más que la participación de las exportaciones. Siguiendo a Carlos Mallorquín (2013, p. 545) “Furtado cree posible en un desarrollo endógeno que rompa las cadenas del modelo excluyente capitalista transnacional”.

En el siguiente gráfico 1, se puede observar que durante el periodo 2006–2018, la tasa de crecimiento promedio de la demanda interna que se puede relacionar a una estrategia de desarrollo endógeno, “incidió en 3.5 puntos porcentuales en la expansión de 4.2% del PIB, atribuido fundamentalmente al ascenso del consumo de los hogares, la inversión y el consumo de la administración pública” (MEFP, 2020, p. 96) convirtiéndolos como el principal sector que puede generar crecimiento sostenido en la economía ya que el papel de la demanda interna es más importante que las exportaciones netas en el crecimiento del producto interno bruto en dicho periodo.

Dada la importancia del consumo y la inversión en el desempeño económico de Bolivia, los convierte en hechos económicos de transformación social. Para mantener su dinámica es necesario movilizar recursos financieros y tecnológicos para priorizar la generación de empleos e ingresos para incrementar sus capacidades productivas. Lo anterior exige crear condiciones materiales mediante la gestión y distribución del excedente generado con la riqueza del patrimonio de los bolivianos.

El segundo sector más importante de Bolivia Productiva es el generador de excedentes. En este sector el Estado Plurinacional es protagonista, al igual que en los sectores generadores de ingreso y empleo mediante el MESCP.

Gráfico 1 | Bolivia: Incidencia de la demanda interna y exportaciones netas en el crecimiento del PIB, 1999-2018 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2018). Memoria de la economía boliviana.

La apropiación del excedente en la periferia

Para Carlos Mallorquín (2013, p. 484-485) la noción del excedente apareció tempranamente en la obra de Furtado y la utilizó en su acepción clásica para explicar la formación social del capitalismo y “el desarrollo de las más variadas sociedades”: el excedente es el nivel de acumulación que ha alcanzado una sociedad humana y varía considerablemente en el tiempo y en el espacio. La acumulación refleja básicamente, el hecho de que cualquier sistema productivo puede proporcionar un producto mayor del que sería necesario para mantener la totalidad de la población en las condiciones en que viven los grupos de más bajos ingresos. Desde este planteamiento, con el concepto de excedente y acumulación se hace posible construir un marco conceptual suficientemente amplio para abarcar el estudio de todas las formaciones sociales (FURTADO, 1978, p. 35).

En particular, Furtado intenta construir un concepto alternativo a la acumulación que involucre la teoría de la estratificación social y la teoría del poder, que si bien no logra alcanzar suficiente grado de claridad sobre la noción de acumulación vista como acumulación, es decir, como flujo (formación de capital: inversión), y la de stock (capital ya acumulado: capacidad de producción) (MALLORQUÍN, 2013, p. 487), si supone el tema del poder y de las clases sociales como relaciones sociales asimétricas en la existencia del excedente, es decir, la teoría del excedente está articulada a la teoría de la estratificación social; y por lo tanto también lo está al estudio de las formas de dominación que dan lugar a las desigualdades en la distribución de los productos sociales y que definen las opciones para utilizar el excedente (MALLORQUÍN, 2013, p. 531).

Furtado, propone entonces una teoría del cambio social que incorpore el concepto del excedente que “en una sociedad compleja asume necesariamente una multiplicidad de formas, que varían en función del ángulo adoptado para observarlo” que depende de “su posición en la estructura social” (FURTADO, 1978, p. 36). Así, la utilización del excedente se da en “un marco de condiciones antagónicas, y por ello debe de estudiarse como un proceso de dinámica social y de lucha entre grupos y clases” (MALLORQUÍN, 2013, p. 495), por consiguiente, el excedente aparece asimilado al poder, en el sentido de que su vigencia es la manifestación de la existencia de grupos que pueden apropiarse de él” (MALLORQUÍN, 2013, p. 496).

Cabe entonces pensar, la generación, apropiación y distribución del excedente desde la periferia en un contexto de cambio social, esto es, como un problema político donde el Estado en una economía subdesarrollada, podría generar estrategias que modifiquen el patrón anterior del producto social. Se puede reconocer esta posibilidad en Celso Furtado (1987, p. 87) cuando especula que es posible el excedente en una sociedad “no estratificada”.

Desde la experiencia reciente de Bolivia – e inspirados en Furtado – se pueden identificar tres vertientes de la aplicación del excedente: a) reducir las desigualdades sociales; b) ampliar las relaciones sociales de producción asociadas a las experiencias de trabajo asociativo y; c) garantizar estabilidad y legitimación de un Estado Plurinacional.

En palabras de Celso Furtado “una teoría del cambio social que parte del concepto de excedente puede abarcar no solo formas precapitalistas de organización de la producción, sino también postcapitalistas (...) en las cuales la dimensión relativa del excedente y también su destino surgen explícitamente como resultado de la acción directa del estado” (FURTADO, 1978, p. 35).

En ese sentido, la transformación ocurrida en la economía boliviana puede asociarse a un cambio social que impone el predominio de ciertas relaciones sociales sobre otras, en las cuales define el perfil de las estructuras sociales en la producción, apropiación y distribución del excedente a una estructura del poder.² Para el caso boliviano, la dimensión del excedente está relacionada directamente como resultado de la acción directa de un Estado Plurinacional. Así, “el estudio de la importancia relativa del excedente y su destino final, así como el de las fuerzas sociales responsables por la apropiación y utilización de los recursos que lo componen, pone de manifiesto la gran diversidad de las formaciones socioeconómicas capitalistas del mundo contemporáneo (FURTADO, 1978, p. 30).

Para el caso de la economía boliviana, “el excedente es la manifestación material de la existencia de un sistema de poder” (FURTADO, 1978, p. 30), esto es, que a través

2. Siguiendo a Carlos Mallorquín (2013, p. 497-500) desde la perspectiva de Celso Furtado el origen y captación del excedente asociado a una estructura de poder y a cierto tipo de formación política y tiene dos formas de apropiación: la autoritaria a partir de la coacción, y la mercantil, en un marco del intercambio de mercancías. Para Furtado (1987, p. 68) a partir de la idea de excedente es posible abarcar la totalidad del proceso social, integrando en el mismo cuadro conceptual lo que el espíritu analítico, bajo la influencia de ciertos medios de formalización, ha compartimentado en las teorías de la estratificación social, de la estructura de poder y la acumulación”. Para fines de este ensayo recuperamos la idea de que la apropiación del excedente puede favorecer un cambio cualitativo en las formaciones sociales y que su uso está asociado para “anular las desigualdades sociales” (Mallorquín, 2013, p. 593-594).

de las condiciones sociales del Estado y sus marcos institucionales mantiene el control del sistema de decisiones para apropiarse y administrar parte del producto social para su aprovechamiento en beneficio del interés colectivo.

Desde esta lógica, el excedente asume una forma social que está vinculada “al proceso de perfeccionamiento de las propias facultades del hombre como elemento del sistema de producción, incluyendo las diversas formas de equipos que amplían y aceleran la capacidad creadora del individuo” (FURTADO, 1978, p. 37), en breve, el excedente puede contribuir a aumentar la capacidad creativa del hombre y del sistema productivo, es la posibilidad de “inventar” su nuevo modelo de desarrollo de los bolivianos.

Por ejemplo, como se apuntó anteriormente, el sector generador del excedente esta integrado por los hidrocarburos, minería y electricidad, con la nacionalización de los recursos naturales el propósito del Estado Boliviano es la apropiación y gestión del excedente económico. Las empresas del Estado son consideradas patrimonio colectivo del pueblo boliviano, por lo que al ser estas empresas las principales generadoras de la riqueza de Bolivia, es el Estado la fuerza social responsable de la apropiación y utilización de los recursos que la componen. En un Estado de la economía plural en la periferia, la definición del nivel del excedente y su distribución no puede dejar de reflejar su posición en la estructura social que está determinado por la existencia de intereses específicos comunes en un contexto de antagonismos, de lucha de clases.

A partir de la apropiación y gestión del excedente, la acumulación hace posible: 1) la inversión en proyectos sectoriales y regionales en hidrocarburos, minería, industria manufacturera para apoyar y consolidar a la empresa familiar y la economía comunitaria; 2) la distribución del ingreso y la riqueza a través de las transferencias condicionadas³ (Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy y Renta Dignidad), inversión pública, incrementos salariales, subvención cruzada; y 3) la reducción de la desigualdad social y pobreza.⁴

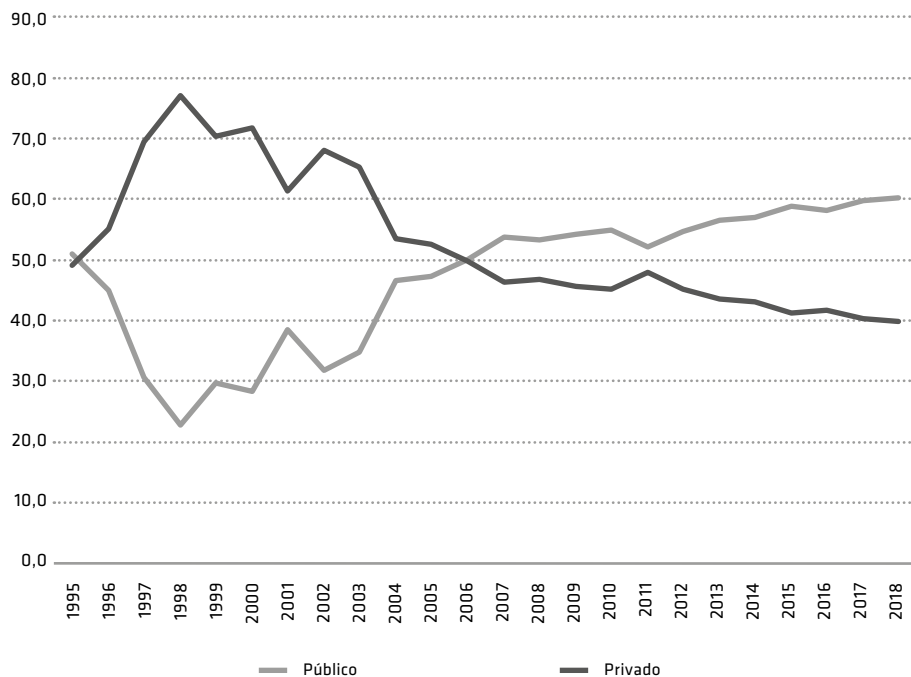
3. Las transferencias condicionadas en efectivo consisten en la entrega de una retribución monetaria y están focalizadas a beneficiar a los sectores más vulnerables del país: niñas, niños, jóvenes, mujeres en etapa de gestación y personas de la tercera edad (MEFP, 2020, p. 201).

4. La pobreza moderada disminuyó de 60.6% en 2005 a 34.6% en 2018. De similar manera, en el mismo periodo, la pobreza extrema se contrajo en más de la mitad, de 38.2% a 15.2%. (MEFP, 2020, p. 195).

Hasta diciembre de 2018, “las transferencias condicionadas en efectivo, representadas principalmente por el Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy y Renta Dignidad, beneficiaron con alguno de estos bonos sociales alrededor de 5.8 millones de personas, que representa cerca del 51.2% del total de la población” (MEFP, 2020, p. 195).

A la par de lo anterior, la inversión pública ha aumentado como formación de capital, lo que se ha traducido en un aumento de la capacidad productiva del sistema económico boliviano. Con el análisis de la formación bruta de capital fijo (FBCF) se puede observar las prioridades de la inversión para ampliar la capacidad productiva y generar más trabajo y más producción. La FBCF mide el valor total de las compras de activos fijos y muestra el destino del gasto en inversión. En 2018 creció 3.2% y fue impulsada principalmente por aquella que vinculada a construcción y realizada por el sector público (MEFP, 2020, p. 96). En el gráfico 2 se puede registrar el aumento de la FBCF por parte del gobierno de Evo Morales.

Gráfico 2 | Bolivia: Formación Bruta de Capital Fijo, 1990-2018 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2018). Memoria de la economía boliviana.

La FBCF es una forma de inversión que impulsa el proceso productivo al asociarse al sector de bienes de capital. La FBCF en bienes de capital, “por parte del sector público se elevó en 4.8% especialmente atribuido a los proyectos de envergadura como la instalación de ciclos combinados de plantas termoeléctricas” (MEFP, 2020, p. 96).

Durante los años del Estado Plurinacional, hay un crecimiento importante de la participación la FBCF. Durante este período la FBCF pública se sitúa por arriba del comportamiento de la FBCF privada con porcentajes superiores a 50% del total, alcanzando 62% en 2018. Es un periodo en el que la economía en Bolivia creció a tasas superiores al 6% anual.

El origen de esta inversión se encuentra en la gestión del excedente que tiene como sustento el patrimonio de los bolivianos con la nacionalización de las empresas estratégicas de la nación. Lo que significa buscar la formación de un sistema económico nacional, con la expansión del Estado nacional productor, fortaleciendo el mercado interno con un tipo de industrialización basado en los recursos naturales con la fuerza creadora de una EP en donde se entretajan y conviven lógicas de producción diferentes, entre ellas las formas comunitarias y asociativas de producción.

Uno de los objetivos del Estado de la economía plural en la periferia, era el de fortalecer la vida económica. Por medio de la EP pueden proyectarse los cambios profundos y duraderos que transformen el modelo económico boliviano; tanto para la mejora de condiciones de vida de la mayoría de la población trabajadora. Este proceso de transformación social para superar el subdesarrollo fue interrumpido por un golpe de Estado.

Reflexión final. La base material para superar el subdesarrollo

Evaluar el desempeño económico de Bolivia en los últimos 14 años en clave del pensamiento de Celso Furtado, significa recuperar una reflexión teórica y política que nos permita pensar las particularidades del subdesarrollo para examinar la condición material de su superación: Estado Plurinacional y la producción, apropiación y distribución del excedente en una economía plural de la periferia.

Así, el ejemplo de Bolivia permite ver la posibilidad de la construcción de un nuevo objeto teórico: una economía plural de la periferia para superar el subdesarrollo.

Los conceptos de fuente y apropiación del excedente y el ordenamiento de la gestión económica por parte del Estado aparecen como conceptos claves en la herencia intelectual de Furtado en la comprensión de las especificidades de las economías periféricas y son utilizadas en este ensayo como las dimensiones sustantivas en la superación del subdesarrollo.

La economía plural de la periferia – que está inspirada por la obra de Furtado – puede ser entendida como la transición de un modelo económico basado en la hegemonía del capital a otro cuya base económica se encuentre en lo social – comunitario que integra las otras formas productivas y devuelve al Estado su función de gestión económica. Donde de lo que se trata es la utilización de un excedente que previamente producido y apropiado se ha aplicado a las actividades productivas, para transformar la organización de la producción de forma no mercantil, es decir, las actividades comunitarias y asociativas como base de la organización económica de Bolivia, de un nuevo modelo de civilización.

Repensar la experiencia reciente de Bolivia representa establecer un problema teórico a superar en la búsqueda de buscar nuevas perspectivas en las ideas de Celso Furtado, en tal sentido, se pueden identificar tres vertientes de la aplicación del excedente en una economía plural de la periferia: a) reducir las desigualdades sociales; b) ampliar las relaciones sociales de producción asociadas a las experiencias de trabajo asociativo y; c) garantizar estabilidad y legitimación de un Estado Plurinacional.

Hasta antes del golpe de Estado, el propósito del gobierno de Evo —como expresión del poder político del pueblo boliviano – era mantener y expandir la base material de la economía plural para apuntalar y consolidar las potencialidades de transformación social. En palabras de García Linera, “sin base material, no existen potencialidades revolucionarias que espolear” (GARCÍA, 2017, p. 599). Para ello se debe garantizar: a) mantener el poder político en manos de las clases trabajadoras y; b) que la fuente, apropiación y gestión del excedente continúe en manos del poder político de las mayorías a través del papel del Estado Plurinacional (GARCÍA, 2017). Como se sabe estas condiciones quedaron canceladas el 10 de noviembre del año pasado cuando tuvo lugar un golpe de Estado en Bolivia imponiendo un gobierno de facto con base en los mandos militar y policial que amenaza la continuidad de un modelo económico que inició en 2006 y se le atribuyen 14 años de soberanía monetaria, estabilidad macroeconómica y el desarrollo económico y social.

Referencias

- ARCE, L. *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*. La Paz: SOIPA, 2016.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. *Soberanía monetaria, estabilidad macroeconómica y desarrollo económico y social: Volumen I*, Bolivia, BCB, p. 1-113, 2018.
- BANCO DE DESARROLLO PRODUCTIVO. S.A.M. (BDP) *Banco de Desarrollo de Bolivia*: República de Bolivia, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. Método y pasión en Celso Furtado. *Revista de la Cepal*, n. 84: Santiago de Chile, p. 19-34, 2004.
- CALVINO, I. 1993, *Por qué leer a los clásicos*, Acceso en https://urbinavolant.com/archivos/literat/cal_clas.pdf Consultada: 24 feb. 2020.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (CPE), 2009, *Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de la Presidencia*, p. 1-179. Acceso en <https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Constituci%C3%B3n%20Politica%20del%20Estado.pdf> Consultada: 24 feb. 2020.
- DE LEÓN, O. Bolivia: La construcción participativa del desarrollo. En DÉNIZ, J.; PALAZUELOS, A. (eds.). *Nuevas Estrategias económicas en América Latina*. Barcelona: Akal, 2017, p. 11-80.
- FURTADO, C. *En busca de un nuevo modelo*. Argentina: FCE, 2003.
- _____. *Los vientos del cambio*. México: FCE, 1993.
- _____. *Brasil. La construcción interrumpida*, México: FCE, 1992.
- _____. *Breve introducción al desarrollo*. México: FCE, 1987.
- _____. *Creatividad y dependencia*. México: Siglo XXI, 1979.
- _____. *Prefacio a una nueva economía política*. México: Siglo XXI, 1978.
- _____. *El desarrollo económico un mito*. México: Siglo XXI, 1975.
- _____. *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. México: Siglo XXI, 1971.
- _____. *Teoría y política del desarrollo económico*. México: Siglo XXI, 1968.
- GARCÍA, L. ¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias? En SADER, Emir (coord.). *Las vías abiertas de América Latina: siete ensayos en busca de una respuesta: ¿fin de ciclo o repliegue temporal?* Caracas : CELAG /BANDES, 2017, p. 9-48.
- GUTIÉRREZ, O. Desafíos de la economía plural en Bolivia. *Perspectivas*, vol. 17, n. 33, p. 7-44, 2014
- MINISTERIO DE AUTONOMÍAS (MA). *13 pilares de la Bolivia Digna y Soberana*. Agenda patriótica 2025: La Paz, Bolivia, p. 1-87, 2013.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (MEFP). *Memoria de la Economía Boliviana*, 2018.

- _____. Editorial del Estado Plurinacional de Bolivia, abril-2019, p. 1-327, 2020.
- MALLORQUÍN, C. *Celso Furtado: Un retrato intelectual*. México: UACM, 2013.
- _____. Des-domesticando a Celso Furtado. *Observatorio del Desarrollo*, vol. 1, no. 2, abril-junio: UAZ, p. 33-38, 2012.
- _____. A Don Celso Furtado, a sus ochenta años. *Revista de Historia Regional*, vol. 5, n. 1. Brasil, p. 69-109, 2000. Acceso en <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2096> Consultado: 11 feb. 2020.
- _____. Teoría e interpretación del estructuralismo de Celso Furtado, en *Estudios Sociológicos*, vol. 17, n. 49, enero-abril, FCPyS-UNAM, p. 23-57, 1999a.
- _____. Invitación a una lectura de Celso Furtado. *Cinta de Moebio*, n. 5, Universidad de Chile, 1999.
- _____. Celso Furtado: un retrato intelectual. *Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociales*, vol. 41, n. 163, UNAM, p. 35-62, 1996.
- MENDOZA, A. Bolivianización, causas y mecanismos de propagación en el rescate de la soberanía monetaria, en *Ola Financiera*, n. 35 (Enero-Abril 2020), p. 99-116, Acceso en http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/35/pdfs/PDF35/MendozaOlaFinanciera35.pdf Consultado: 17 de feb. 2020.
- _____. *El Régimen Monetario del Banco Central de Bolivia: un Consenso Macroeconómico para Superar el Subdesarrollo*, (en prensa), 2019.
- OLIVEIRA, F. Un clásico del Trimestre Económico: Celso Furtado y el paradigma del subdesarrollo. *El Trimestre Económico*, México, vol. L (2), n. 198, abril-junio, p. 1019-1043, 1983.
- ROBBINS, L. *Teoría del desarrollo económico*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1969.
- RODRÍGUEZ, A. Los científicos sociales Latinoamericanos como como nuevo grupo de intelectuales, en *El Trimestre Económico*, vol. L (2), n. 198, abril-junio, FCE: México, p. 939-962, 1983.

André Bojikian Calixtre¹
Daniela Freddo²

Celso Furtado, sociedade salarial e os descaminhos do subdesenvolvimento brasileiro – uma interpretação contemporânea da construção interrompida³

RESUMO

Este artigo procura recuperar o debate realizado por Celso Furtado sobre a Nova Economia Política, definida pelas condições necessárias, políticas e econômicas, à transformação estrutural de uma sociedade subdesenvolvida. No entendimento de Furtado, o processo de transformação estrutural carecia de uma abordagem ampliada da acumulação, com base não apenas em seu avanço em si, mas também nas condições políticas dadas pelo sistema hierárquico de reprodução das desigualdades do subdesenvolvimento. Entendendo contemporaneamente este conflito como a relação entre distribuição funcional (capital e trabalho) e pessoal (desigualdade individual) da renda e da riqueza, o artigo busca estabelecer uma ponte moderna para a discussão furtadiana a partir da análise do comportamento da variável salários sobre o Produto Interno Bruto.

Palavras-chave

Nova Economia Política; Sociedade Salarial; Subdesenvolvimento.

ABSTRACT

This article seeks to revive the debate initiated by Celso Furtado on the New Political Economy, defined by the political and economic conditions necessary for the structural transformation of an underdeveloped society. Furtado's understanding was that the process of structural transformation was lacking a wider-ranging approach to accumulation, based not only on its expansion as such, but also on the political conditions established by the hierarchical system that reproduced the inequalities of underdevelopment. In viewing this conflict as the relationship between the functional distribution (capital and labour) and the personal distribution (individual inequality) of income and wealth, this article attempts to establish a modern bridge for the Furtadian debate based on an analysis of the behaviour of the wages variable in relation to GDP.

Keywords

New Political Economy; Wage Society; Underdevelopment

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Email: calixtre@gmail.com
2. Professora Doutora do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Mestra em Economia pela Unicamp e Doutora em Economia pela UnB. Email: freddo.daniela@gmail.com
3. Uma versão semelhante do submetido aqui foi publicado antes somente pelo autor André Bojikian Calixtre em LEITE (Org.), Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade (LC/TS.2019/27), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

Introdução

Desde a formação do pensamento clássico estruturalista latino-americano, a tradição dessa escola tem-se voltado para as questões últimas da desigualdade dada pelo desenvolvimento assimétrico do capitalismo, cuja permanência de estruturas pós-coloniais, herdadas da fase primitiva de consolidação global, estariam reafirmadas sincronicamente pelo subdesenvolvimento como um modo de vida próprio. Neste, o tempo, por si mesmo, jamais seria capaz de levar estas economias periféricas ao processo de desenvolvimento. A ruptura com esse “mal-estar” era necessária como um processo de escolhas que orientassem a mudança estrutural em direção ao desenvolvimento. Por estas escolhas serem essencialmente políticas, a mudança da lógica intrínseca de reprodução do desenvolvimento capitalista é provocada por um choque exógeno ao tempo “normal” do subdesenvolvimento, e, por isso, a compreensão objetiva do fenômeno da superação do atraso permanece um grande mistério.

No interior desta tradição, Celso Furtado construiu as bases de uma economia política da mudança estrutural. Esta “Nova Economia Política” está relacionada ao conceito ampliado de Excedente, cujo tratamento da Acumulação como fluxo (Investimento) é indissociado de seus impactos nos modos de vida por meio da alteração da relação produto-capital (FURTADO, 1976). Tal conceito seminal de Furtado pode ser traduzido para este artigo da seguinte forma inversa: a consolidação de estruturas modernas impulsiona o setor salarial na economia subdesenvolvida, este setor amplia sua participação na renda nacional, por meio do crescimento da variável chave deste processo, que é a relação salário-PIB. Este processo, no entanto, amplifica o conflito distributivo entre capital e trabalho, ao mesmo tempo que a redução de desigualdade pessoal da renda faz crescer a necessidade de avançar no mercado interno de consumo de massas, proveniente dos aumentos nas bases da renda formada pelos salários. Esse é, objetivamente, o mecanismo da “homogeneização”, fundamental à construção teórica do pensamento de Furtado e cujo conceito confunde-se com a concepção do autor sobre a Teoria do Desenvolvimento.

A obra de Furtado esteve permeada pelas contradições entre o avanço da acumulação capitalista e a possibilidade de desenvolvimento, ou seja, a dinâmica geradora de desigualdades do capitalismo e a produção de uma sociedade mais homogênea pelo desenvolvimentismo. No subdesenvolvimento, a contradição assume figura trágica,

e não é por menos que a obra furtadiana caminhou da organização ao desfazimento da fantasia. Pois, a depender da relação entre a dinâmica do crescimento econômico (relação produto-capital) e as mudanças no conflito distributivo, o movimento combinado entre distribuição funcional e pessoal da renda ativa as forças defensivas do subdesenvolvimento, cujos grupos ligados às rendas do capital operam para bloquear o desenvolvimento e retornar a distribuição funcional ao ponto anterior à estratégia de ruptura do passado. O objetivo deste artigo é, à luz do pensamento de Furtado para a questão brasileira, rerepresentar contemporaneamente o problema da capacidade de sustentação política e econômica desse complexo percurso de tentativa e bloqueio de uma estratégia de desenvolvimento, o que representaria a resiliência de uma sociedade a processos de mudanças estruturais e constituição de uma sociedade plenamente salarial, i.e, moderna.

No mundo subdesenvolvido, o caminho da industrialização eleva o nível da *modernização* e capitaliza-se na concentração e restrição dos mercados a uma minoria social, o que impactará, por sua vez, um foco de instabilidade devido aos “reflexos negativos na produtividade industrial” (FURTADO, 1972, p. 11). As condições débeis do mercado, ao incorporar o padrão industrial sem transformar sua estrutura produtiva, imporão à grande indústria instalada restrições estruturais ao crescimento econômico; o avanço da acumulação concentradora e *modernizadora* levaria a economia a um nível “subótimo” de bem-estar, se comparado ao dos países centrais. As deficiências no consumo ampliado dos bens industriais impediriam a reprodução do próprio sistema, da própria concentração.⁴

Esta problemática pode ser atualizada para o tema da resiliência, mostrando, a partir de dados comparativos e históricos da relação Salário/PIB, como a sociedade brasileira é extremamente avessa a mudanças estruturais. Dois momentos de combinação entre as forças do trabalho e as políticas públicas foram o Período Democrático da Era Trabalhista, especialmente entre 1951 e o começo de 1964, e os Governos Lula e Dilma da Nova República (2003-2016). São dois tempos em que o Brasil se arriscou na transformação estrutural de sua economia; períodos curtos de um pouco mais de

4. “[...] na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos (...) os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão” (FURTADO, 1972, p. 31).

uma década que foram prosseguidos por outros longos de retrocesso no conflito distributivo. Pouco mais de uma década de trabalhismo democrático gerou as condições do Golpe Militar de 1964; pouco mais de uma década de lulismo gerou as condições para sua interrupção parlamentar de 2016, um golpe, desta vez, sem os militares.

Apesar da falta de clareza sobre como se formaria essa vontade política em favor de uma estratégia de ruptura com o passado, o conteúdo dessa escolha está muito bem definido: construir o Estado Nacional e suas instituições coordenadoras do desenvolvimento; industrializar a economia primário-exportadora; urbanizar a população rural; introduzir o núcleo dinâmico do capitalismo à reprodução interna da sociedade subdesenvolvida. O resultado dessa ruptura seria a introdução de uma sociedade urbano-industrial completa e homogênea em seus padrões de consumo, o que significa a transferência para o trabalho da parcela majoritária na distribuição funcional da renda, construindo, a partir de uma sociedade salarial, as bases produtivas e redistributivas da homogeneização dos padrões de consumo.

A economia política da mudança estrutural pode ser sintetizada da seguinte forma: a consolidação de estruturas modernas impulsiona o setor salarial na economia subdesenvolvida, este setor amplia sua participação na renda nacional, por meio do crescimento da variável chave deste processo, que é a relação salário-PIB. Este processo, no entanto, amplifica o conflito distributivo entre capital e trabalho, ao mesmo tempo que a redução de desigualdade pessoal da renda faz crescer a necessidade de avançar no mercado interno de consumo de massas, proveniente dos aumentos nas bases da renda formada pelos salários. A depender da relação entre a dinâmica do crescimento econômico (relação produto-capital) e as mudanças no conflito distributivo, o movimento combinado entre distribuição funcional e pessoal da renda ativa as forças defensivas do subdesenvolvimento, cujos grupos ligados às rendas ligadas ao capital operam para bloquear o processo de desenvolvimento e retornar a distribuição funcional ao ponto anterior à estratégia de ruptura do passado. A capacidade de sustentação política e econômica desse complexo percurso de tentativa e bloqueio de uma estratégia de desenvolvimento representa a resiliência de uma sociedade a processos de mudanças estruturais.

1. Sociedades salariais e o segredo do desenvolvimento

Apesar de constituir o senso comum de qualquer sociedade contemporânea no mundo, viver exclusivamente de salário é uma construção histórica relativamente recente na humanidade, cujas consequências alteraram profundamente o sentido da reprodução social, característica essencial da civilização urbano-industrial. O ponto central destas transformações apareceu na Europa, em fins do século XVIII, e irradiou-se para a economia global por meio de estruturas tipicamente capitalistas. Entre diversas interpretações sobre a trajetória econômica das nações, a capacidade destas em se converterem a uma sociedade predominantemente salarial é um dos segredos mais bem guardados do chamado desenvolvimento econômico.

As chamadas revoluções gêmeas de fins do século XVIII até metade do XIX desarticularam o antigo regime de tradições e de colônias, disseminando processos de independência no Novo Mundo, já iniciado em países pioneiros como os Estados Unidos e São Domingos/Haiti. O capitalismo originário (OLIVEIRA, 1985), inglês, reorganizará o sistema internacional mediante açambarcamento de mercados produtores de matérias-primas e consumidores de produtos manufaturados, governados por elites pós-coloniais. No plano formal, o constitucionalismo, limitando os poderes dos soberanos, avança nas sociedades da Europa e do Novo Mundo, difundindo valores universais do homem burguês revolucionário, do direito jusnaturalista e da liberdade imamente no indivíduo e influenciando diversos movimentos de libertação nas Américas, muitos deles abolicionistas e republicanos. No segundo momento, constituíam-se os grandes monopólios, obra principalmente das nações atrasadas da Revolução Industrial – segundo definição de Alonso (Idem): Prússia/Alemanha; França; Itália; Japão; Holanda e, fundamentalmente, os Estados Unidos –, superando a originária Inglaterra em produção industrial, mas esta ainda exercendo sua hegemonia nos fluxos financeiros e nas determinações da dinâmica de acumulação em escala planetária.

De um lado, o pesadelo da sociedade do grande capital, erguida na segunda metade do século XIX, recaía sobre a classe trabalhadora no avanço do pauperismo, criando o substrato para novos caminhos, revolucionários, negadores da essência do sistema, ainda que reivindicantes dos valores perdidos da Revolução Burguesa. Do outro, a própria burguesia comandava um arranjo internacional fadado ao conflito total, pois a mistura de liberalismo econômico com um sistema de Estados nacionais anco-

rado no equilíbrio de poderes levava à constante tentação deste equilíbrio pelas forças monopolísticas dos mercados, movendo processos de concentração de poder desestabilizadores, e ao surgimento de um novo colonialismo sobre os territórios africanos (POLANYI, 1980). O liberalismo consubstanciado no padrão-ouro reproduzirá os efeitos das desigualdades criadas pelos mercados liberalizados, pois impedia políticas universalistas de gastos e incentivo à demanda, amplificando o caráter concentrador do capitalismo e, mais importante, impedindo a depressão da demanda efetiva provocada pelo comportamento do investimento em tempos de crise.

O mundo que emerge da Segunda Grande Guerra é completamente distinto. De um lado, as economias capitalistas organizam-se noutros moldes de política econômica: keynesianos agora se obrigam a priorizar a demanda efetiva nacional – investimento e emprego – à estabilidade monetária exigida pelo padrão libra-ouro anterior, ao mesmo tempo que procuram “domar” as forças de mercado no intuito de nunca mais repetir a tragédia das grandes guerras e da grande depressão, constituindo sociedades capitalistas de bem-estar. De outro, as economias socialistas levam às últimas consequências, disponíveis naquele momento histórico, o planejamento e a racionalização socioeconômicos, visando à rivalidade com a eficiência do capitalismo e, ao mesmo tempo, superar suas injustiças. Por todas as formas, a constituição de uma sociedade de massas parecia avançar sobre as esferas da sociabilidade, onde o padrão tecnológico fordista⁵ sintetizava as pulsões racionalistas da ordem produtiva e elegia o trabalho como a forma central de sociabilidade do homem moderno que é o criador principal da sociedade, capitalista, de bem-estar.

Nesta sociedade, as organizações de massas, particularmente o sindicalismo, pareciam equacionar satisfatoriamente o problema do fetiche e da alienação do trabalho abstrato, à medida que a sociedade do bem-estar incorporasse crescentes ganhos salariais, por meio da mobilização civil e democrática – vide não-revolucionária – do trabalho, e que a seguridade social homogeneizasse os padrões de vida entre as classes. A propriedade social do Estado de bem-estar, segundo a terminologia de Robert Castel (1998), parecia superar, nos países centrais, o problema do pauperismo agudo da classe trabalhadora no século XIX; e, de fato, as aparências eram concretas.

5. A sociedade fordista tem no trabalho industrial moderno seu principal agente público, criador do Estado de bem-estar Social. Para diversas leituras sobre as consequências deste modo de vida, ver CASTEL, 1998; HARVEY, 2001; ESPING-ANDERSEN, 1990, 1999; e GRAMSCI, 1978.

A Sociedade Salarial, que emerge dos escombros da tragédia humana das grandes guerras, entrecortadas pelo colapso do capitalismo liberal, significava um avanço nas contradições da sociedade dirigida pelo valor, ao encontrar sua individualidade não no interesse liberal smithiano e sua propriedade privada, mas na desmercantilização das necessidades humanas por meio da socialização de parte desta propriedade. O mundo desenvolvido consiste precisamente naqueles países que conseguiram transitar para a sociedade salarial antes do fechamento tecnológico provocado pela consolidação da segunda Revolução Industrial no imediato pós-guerra, guardando consigo as estratégias de desenvolvimento necessárias a esse processo. Estranhamente, a Sociedade Salarial dos países centrais falava a mesma linguagem do liberalismo para as nações subdesenvolvidas, impedindo a difusão da propriedade social do mundo desenvolvido para a periferia.

Enquanto os países centrais disseminavam Estados de bem-estar social no pós-guerra, o discurso dos modelos clássicos econômicos, impulsionado pelo novo sistema orientado pelo dólar, por instituições macroeconômicas garantidoras do pleno-emprego e pelo plano Marshall de reconstrução, encobria o segredo da sociedade salarial na armadilha ricardiana das Vantagens Comparativas. De um lado, países da periferia que ousassem impedi-la enfrentariam rupturas profundas nos regimes que sustentavam as pós-colônias; e seus exemplos radicais foram raros, o mais importante deles, Cuba, em 1959. De outro lado, no interior da teoria ortodoxa, a publicação do artigo seminal de W.A. Lewis (1954) reorienta o debate internacional sobre o desenvolvimento. O clássico artigo iniciou-se com uma provocação: (i) que a teoria neoclássica do desenvolvimento (refere-se a Solow) jamais debruçou-se sobre os países em desenvolvimento, onde a existência de um setor cuja produtividade do trabalho seria desprezível e, portanto, haveria uma oferta ilimitada de mão de obra pronta a ser absorvida pelo setor moderno; (ii) que esse processo de absorção cria fontes de aumento da produtividade não previstas pelo modelo neoclássico; e (iii) que a revolução keynesiana tinha sido incapaz de compreender esse fenômeno de curto prazo, logo, recorrer a ela seria inútil para reconectar a teoria do longo prazo do crescimento à existência de oferta ilimitada de mão de obra. O tema central é a “pergunta clássica”, como ocorre o desenvolvimento se o estoque de trabalho é ilimitado ao nível do salário de subsistência. A resposta dos clássicos estava na acumulação de capital, que foi esquecida pelos neoclássicos ao eliminar a questão do estoque ilimitado de mão de obra.

Com isso, a teoria neoclássica perdeu a capacidade de explicar o fenômeno do crescimento econômico, e Lewis pretende restabelecer o caminho nesse artigo.

O argumento é suficientemente conhecido. Nos países em desenvolvimento, o setor de subsistência é abundante, tanto no campo quanto nas cidades, e reproduz a vida material sem praticamente nenhuma presença de capital. A produtividade do trabalho é próxima de zero. Nesta economia, a introdução de capital, ou seja, de formas modernas de produção que levem ao aumento da acumulação de capital é um processo necessariamente desbalanceado de crescimento, pois o setor de subsistência impede que os salários acompanhem o aumento da produtividade. Portanto, numa economia com estoque ilimitado de mão de obra, a acumulação de capital tem caminho livre para crescimento, inclusive na apropriação relativa da renda, como em termos absolutos, até o ponto em que o setor de subsistência seja plenamente convertido em setor moderno, e, assim, a passagem desse “ponto de Lewis” devolveria a economia para sua “condição neoclássica” dada pelo modelo de Solow.

Mas o que seria o setor de subsistência? Para Lewis (1954, p. 141), é bem claro que este setor é “tipicamente” capitalista, portanto exclui-se o “setor arcaico” dos países periféricos. As frentes de trabalho tradicional da África e boa parte dos setores populares da América Latina, segundo Lewis, estão de fora do conceito do setor de subsistência. Implicitamente, o critério para a existência do setor lewisiano divide-se em dois: de um lado, a baixa produtividade, mas, de outro, é necessário assalariamento. Portanto, são os países asiáticos os “tipos ideais” do modelo de Lewis, visto que neles os imensos contingentes de trabalhadores encontravam-se plenamente assalariados sem, no entanto, apresentar produtividade do trabalho relevante. É o caso do Japão para o período do artigo e, como será exposto adiante, será o caso emblemático da Coreia do Sul para os tempos atuais.

O modelo lewisiano, como exposto pelo próprio autor, não podia explicar a sina latino-americana. Essa indisponibilidade do mercado de subsistência latino-americano – ao que Lewis vai se referir como a ausência de força de trabalho masculina – é um dos fatores de maior confusão na aplicação contemporânea de Lewis ao caso latino-americano. Sem formar o colchão protetor da acumulação de capital, a introdução de forças modernas com o mercado de subsistência desmonetizado leva a explosões de desigualdade e a processos de ruptura interna e estagnação. A saída metodológica para a América Latina precisava de uma interpretação histórico-estrutural, uma re-

volução teórica para romper a ilusão ricardiana e recolocar a possibilidade de acessar a riqueza das nações desde a periferia, revolução que já estava em curso desde os fins da década de 1930 nos debates nascentes dos países da região, mas que tomou forma mundial no ano de 1948, com a fundação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a posterior publicação do artigo seminal de Raúl Prebisch (1949), rompendo com a teoria tradicional do desenvolvimento e estabelecendo as bases da problemática do subdesenvolvimento e do pensamento estruturalista latino-americano.

Pertencem às décadas de 1950 a 1970 a formulação de uma teoria do desenvolvimento voltada não mais para explicar a riqueza de algumas nações ante as outras, mas para apontar os caminhos da superação do subdesenvolvimento das economias que ficaram para trás do processo de acumulação global capitalista. A problemática do subdesenvolvimento constitui-se no método de interrogação da história da periferia do sistema capitalista que reproduz padrões desiguais de difusão do progresso técnico que, por sua vez, traduzem-se em padrões distintos de estruturas socioeconômicas reprodutoras desta desigualdade originária. Essa tradição aparece globalmente nos escritos de Prebisch e será apropriada pelo estruturalismo de Celso Furtado.⁶

O estruturalismo originou-se nas ciências linguísticas, proposto pela obra de Saussure e cujo termo foi cunhado por Jakobson em 1929, na Escola Linguística de Praga. É a escola de pensamento seguida por autores como Althusser, Barthes, Derrida, Godelier e Lacan (BLANKENBURG; PALMA; TAGENNA, 2008). Constitui-se de três pilares: a *metodologia* da totalização, em que se prioriza a relação dos elementos na estrutura; a *epistemologia* da penetração sobre a aparência, em que o real mecanismo de funcionamento dos entes encontra-se “escondido”, portanto se trata de uma corrente antifenomenológica e antiempiricista; e a *ontologia* das causas e condicionantes da Ação (*Agency*), dadas pela estrutura.

A formação do estruturalismo embarca na economia por meio de François Perroux (Sorbonne), em especial pelos conceitos de dominação econômica entre países e a análise do sistema econômico no espaço e no tempo. Boianovsky (2008) pontua clara-

6. Evidente que a reconstrução e análise do rico processo de pensamento econômico do estruturalismo cepalino é impossível de ser realizada em um espaço curto de um artigo. Espera-se apenas trabalhar as ontologias aqui consideradas relevantes para o argumento da economia política da mudança estrutural. Para uma abordagem exaustiva do pensamento da Cepal, é sempre necessário consultar Ricardo Bielschowsky (2000).

mente a relação entre Perroux e Celso Furtado durante a formação doutoral deste na Sorbonne entre os anos de 1946 a 1948. Furtado levará consigo as teses seminais de Perroux para sua interpretação do histórico-estruturalismo, do mesmo modo que estas ideias influenciarão decisivamente a constituição intelectual da Cepal, especialmente nos debates sobre a natureza estrutural da inflação nos anos 1960.

Segundo Furtado (2000), o processo histórico de difusão do progresso tecnológico manifesta padrões distintos entre países de alta produtividade social (centro) e de baixa produtividade (periferia). A estrutura do primeiro, na qual se origina o progresso técnico, absorve e difunde o aumento da produtividade para o conjunto da sua sociedade, uma vez que a escassez de mão de obra e o aumento real da renda permitem ganhos de escala crescentes ao incremento da produtividade do capital, pois o mercado de consumo é compatível com a acumulação de capital. Esse progresso técnico, no entanto, reproduz-se desigualmente ao difundir-se para os países periféricos, marcados pela baixa produtividade social, pelas estruturas pós-coloniais mimetistas dos padrões de consumo metropolitanos e pela abundância relativa de mão de obra. Como a periferia é incapaz de incorporar, de imediato, a estrutura produtiva do centro, esta viabiliza sua inserção no sistema pelo consumo dos produtos de alta intensidade de capital, concentrando-o nos grupos dominantes da sociedade. O acesso concentrador da periferia ao sistema-mundo foi denominado por Furtado como *modernização dos padrões de consumo*.⁷

O subdesenvolvimento, como algo permanentemente distinto do desenvolvimento, avança nessa *modernização* à medida que concentra os recursos excedentes da sociedade para o consumo dos produtos metropolitanos, estabelecendo uma demanda constante por estas mercadorias. Ao cessarem os fluxos internacionais que permitiram a troca de bens agrícolas, típicos do subdesenvolvimento, por bens manufaturados da *modernização*, dá-se lugar à (difícil) via nacional de substituir os importados de alta produtividade do capital em meio à estrutura do subdesenvolvimento. O caminho da industrialização eleva o nível da *modernização* e capitaliza-se na concentração e restrição dos mercados a uma minoria social, o que impactará, por sua vez, num foco de instabilidade da industrialização do mundo subdesenvolvido: os “reflexos negativos na produtividade indus-

7. “O progresso tecnológico serviu muito mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos” (FURTADO, 1972, p. 11).

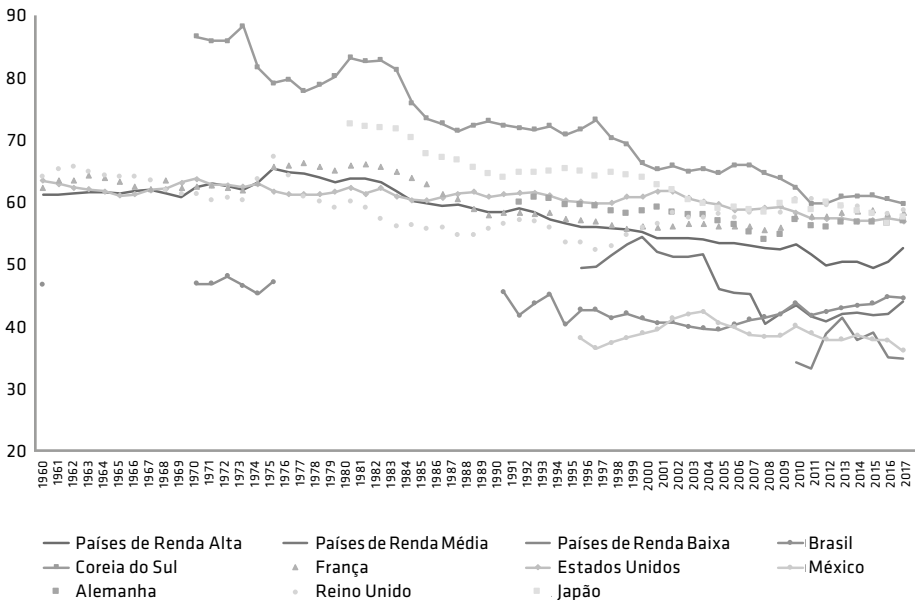
trial” (FURTADO, 1972, p. 11). As condições débeis do mercado, ao incorporar o padrão industrial sem transformar sua estrutura produtiva, imporão à grande indústria instalada restrições estruturais ao crescimento econômico; o avanço da acumulação concentradora e *modernizadora* levaria a economia a um nível “subótimo” de bem-estar se comparado ao dos países centrais. As deficiências no consumo ampliado dos bens industriais impediriam a reprodução do próprio sistema, da própria concentração.⁸

Tanto o debate nacional quanto o cepalino na década de 1970 perceberam que a dinâmica própria do subdesenvolvimento levaria a períodos de desconcentração e reconcentração da renda, para que houvesse ajuste da demanda do mercado quanto às novas características da etapa de expansão. Outra contradição deste duplo processo é o que ocorre com a mão de obra, pois conforme se alteraram os centros dinâmicos das estruturas produtivas, há uma expulsão da mão de obra em alguns setores, e sua atração em outros. A dinâmica da incorporação da mão de obra depende da “forma” como o excedente é utilizado na esfera produtiva. O aumento do excedente implica expulsão de parte da mão de obra do processo racionalizador no centro da acumulação, e a heterogeneidade do sistema é agravada, então, pela informalização de parte da população trabalhadora integrada.

Trata-se da incapacidade de o aumento da acumulação de capital extinguir o setor arcaico de subsistência pós-colonial, e não somente isso, essa sobrevivência do arcaico insemna o ciclo de acumulação do setor moderno. Aquilo que aparece como uma dualidade no modelo neoclássico de Lewis (1954) é a combinação mútua de dois estados de reprodução econômica: subdesenvolvimento contido e retroalimentado pelo desenvolvimento. O conflito distributivo, ou seja, a competição entre capital e trabalho pela apropriação dos fluxos (renda) e dos estoques (riqueza) nacionais é a variável chave de ajuste do grau de subdesenvolvimento, da heterogeneidade e, inclusive, do hiato de produtividade sistêmica das economias periféricas. A representação empírica mais relevante para a observação deste fenômeno é a taxa de salários sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos países, distribuindo-os entre perfis de renda alta, média e baixa, como se observa no gráfico 1, a seguir:

8. “Na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos (...) os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão” (FURTADO, 1972, p. 31).

Gráfico 1 | Participação salários/PIB, por categoria de renda dos países (médias) e países selecionados. 1960 - 2017



Fonte: Ilostat; Contas Nacionais (IBGE)

A série histórica acima mostra que países de renda alta são países predominantemente salariais, cuja média de salário/PIB sempre esteve acima dos 50%, exceto no período agudo da crise financeira de 2008. E que países de renda média e baixa se mantêm, pelos dados disponíveis, abaixo dessa predominância salarial, com exceção da Venezuela, que puxou para cima a média na primeira metade dos anos 1990, depois recuando para a média normal abaixo de 50% do PIB desse estrato de renda. Infelizmente, não há dados harmonizados que permitam a análise para um período anterior à década de 1960. O que se observa, do ponto de vista estrutural, é a exata sombra do ocaso da sociedade erguida no pós-guerra e suas pretensões socialdemocratas, ou, na terminologia de Castel, a crise da propriedade social do Estado e da Sociedade Salarial. Antes da Crise do Petróleo, a média salário-PIB dos países desenvolvidos transitava a casa dos 70% da renda; após as mudanças no padrão tecnológico promovidas no capitalismo, essa média cai drasticamente para próximo dos 50% do

PIB. Péssima notícia para o mundo subdesenvolvido, abatido em pleno voo industrializante por um padrão tecnológico que se tornara obsoleto e fora substituído por outro de menor capacidade civilizatória.

Nesse sentido, o avanço da acumulação por uma estratégia de desenvolvimento somente se concretiza na periferia por meio da concentração e da desigualdade, pois a constituição de sociedades salariais e da propriedade social do Estado é uma tarefa cada vez mais restringida, inclusive dentro dos países desenvolvidos. Mas não apenas isso, o ponto de partida da estratégia de desenvolvimento em relação à sociedade salarial também é extremamente relevante para o sucesso ou não de estratégias de superação do passado. Trata-se aqui da evidente comparação do Brasil com a Coreia do Sul, tida como o único caso de superação do subdesenvolvimento após o Plano Marshall. A Coreia do Sul compartilhava o mesmo grau de desenvolvimento econômico que o Brasil no final dos anos 1960, mas sob uma enorme diferença de assalariamento de sua população, acima dos 85% do PIB, enquanto o índice no Brasil era metade disso. Essa monetização das formas de subsistência, do setor arcaico, pensando em termos lewisianos, constitui um colchão de amortecimento do conflito distributivo que permite estratégia de crescimento pró-capital com relativa folga social, enquanto a mesma estratégia em uma sociedade pouco assalariada encontra resistência em um conflito distributivo já no limite do estresse entre capital e trabalho.

Observando apenas o sentido do desenvolvimento como acumulação de capital, essa abordagem da sociedade salarial é uma alternativa promissora de pesquisa para aqueles que buscam compreender a dinâmica do desenvolvimento para além da frente teórica estruturalista do *catching-up* tecnológico,⁹ complementando-a com a eco-

9. De forma alguma busca-se desmerecer aqui esta importante frente de pesquisa cepalina. A final: “*the model is useful to illustrate not only why Latin America has fallen behind, but also why some countries (particularly in Asia) have succeeded in catching up. The rise of Asia should be interpreted in terms of qualitative transformation – large-scale structural change – along with higher rates of capital accumulation. Structural change is the (Schumpeterian and Keynesian) engine that reallocates labour from subsistence towards higher productivity activities and jobs, while easing at the same time the external constraint on growth. The change in the technological parameters of many Asian countries (particularly Korea, Taiwan and, more recently, China), and the interrelated changes in international competitiveness and diversification, have redefined the international landscape*” (CIMOLI; PORCILE, 2014, p. 223). Ou seja, os avanços dos países asiáticos em direção à fronteira tecnológica são explicados pelas altas taxas de acumulação de capital, ou investimento, ou poupança, desses países em relação à estagnação latino-americana. Isso é um fato, mas pouco se explica como os sistemas políticos e sociais desses países permitiram políticas agressivas de avanço do capital. A existência prévia de uma sociedade salarial, como é o caso da Coreia do Sul, joga uma luz a mais sobre esse fenômeno, enquanto na América Latina o avanço da acumulação tem de ser obtido *pari passu* à constituição de uma sociedade salarial, o que são forças antagônicas entre si.

nomia política da transformação estrutural. Essa “Nova Economia Política” é tributária do trabalho seminal de Paul Baran (1952), que argumentou à época, com uma certa dose de fatalismo, sobre o caráter antiprogressista das classes médias dos países subdesenvolvidos, em oposição ao observado nos países industrializados. O estado de permanente reprodução de grandes desigualdades leva à negação da dimensão do planejamento econômico, colocando os agentes e a economia em permanente estado de *carpe diem* (BARAN, 1952, p. 78). Para o autor, América Latina, Ásia e África estariam condenados a esse círculo vicioso do atraso provocado pela baixa taxa de acumulação, classe média comprimida em pouco espaço distributivo e estrutura pós-coloniais de sociedade. A ruptura viria com uma atuação do Estado que extrapolasse a simples estratégia de acumulação e atingisse o modo de vida pós-colonial, transformando as estruturas mantenedoras de privilégios no interior das classes médias antiprogressistas em direção à progressividade. Esta é uma proposta de incomum genialidade, especialmente se considerado o período em que ela foi formulada, cujo encaminhamento teórico ficou adormecido pelo pensamento estruturalista, com exceção das discussões sobre cultura e desenvolvimento de Furtado. De todo modo, o assunto da economia política da transformação social aparece como um fato exógeno ao sistema, no entanto, sem ele as distintas trajetórias do desenvolvimento do mundo periférico nas décadas seguintes fazem pouco sentido.

2. O Brasil na economia política da transformação social

Em razão desta problemática Centro-Periferia, o debate estruturalista entre os anos 1970 e 1980 concentrou-se muito mais em resolver as questões relacionadas aos entraves à acumulação capitalista no mundo subdesenvolvido do que aos mecanismos de constituição de sociedades salariais, mesmo porque a não solução do primeiro problema impedia a solução do segundo. No bloqueio do processo de difusão do progresso técnico está o elemento de perda constante do dinamismo (o progresso técnico é o próprio dinamismo) da industrialização periférica, que reduz sensivelmente a capacidade de avanço da industrialização para o conjunto da sociedade e cria um capitalismo industrial de baixa produtividade social e alta concentração de renda, ainda que,

no processo de crescimento econômico, reduzisse o pauperismo das massas. A questão central, para Furtado, é que a economia do subdesenvolvimento tende a reproduzir processos não apenas concentradores da riqueza, mas ineficientes do ponto de vista da produtividade técnica e, conseqüentemente, do nível de bem-estar da sociedade nacional. O “subótimo” da industrialização periférica levou Furtado a afirmar, em textos anteriores como *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de 1966, e *Um projeto para o Brasil*, de 1968, que o avanço do subdesenvolvimento virá ao encontro da estagnação econômica. Nisso, centraram-se críticas de autores como Maria da Conceição Tavares e José Serra, sob a perspectiva de que o “modelo” brasileiro, apesar de concentrador, pôde constituir um capitalismo dinâmico nos trópicos.

O teor dessa crítica e da concepção do capitalismo brasileiro de Conceição Tavares, por meio da leitura do ensaio *Além da estagnação* (1970), ao dialogar com Furtado, busca desconstruir a ideia de que o Brasil em meados da década de 1960 caminhava para um processo de estagnação. Não se tratava de uma estagnação, mas sim de uma crise do modelo de industrialização, substituição de importações, adotado pelo Brasil nos anos anteriores. A crise de meados da década de 1960 deve ser encarada como um período de transição a um novo padrão de desenvolvimento capitalista, que apresenta

“[...] características dinâmicas e que também pode reforçar alguns traços do ‘modelo’ substitutivo de crescimento em suas etapas mais avançadas, ou seja, exclusão social, a concentração espacial, bem como o atraso de alguns subsetores econômicos quanto ao nível de produtividade (...). [Porém,] marginalidade, desemprego estrutural, infraconsumo, etc. não constituem em si mesmo, nem necessariamente, problemas fundamentais para a dinâmica da economia capitalista, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com os problemas relacionados com a absorção de poupanças, oportunidades de investimento” (TAVARES; SERRA, 1970, p. 157).

Pois o capitalismo brasileiro, de acordo com esta visão, teria conseguido criar fontes endógenas “de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo” (TAVARES; SERRA, 1970, p. 158). E seria o tipo de dinamismo que o anima que levaria à privação dos benefícios, trazidos pelo sistema capitalista, a uma grande parte da população.

Apesar do inegável acerto teórico da explicação acima, o argumento não consegue invalidar a crítica furtadiana, pois, para ambos os campos deste debate estruturalista,

os problemas na demanda aconteciam devido à concentração da renda da economia que não permitia aumentar o nível de consumo das classes intermediárias, justamente aquelas que possuem uma maior propensão marginal a consumir, e, desta forma, uma maior participação destas classes no consumo, possivelmente levando a um maior efeito do multiplicador. Em outras palavras, a incapacidade de constituir uma sociedade salarial a partir do modelo de acumulação capitalista periférico é o cerne do fracasso não do ponto de vista da modernização da sociedade pós-colonial, mas do ponto de vista de seu poder civilizatório, do desenvolvimento entendido como a homogeneização de padrões de consumo.

O foco de Tavares e Serra na rentabilidade do investimento para explicar a crise de acumulação resolve apenas a parte econômica do problema periférico. No entanto, o ponto de acordo é que, “nos traços que caracterizam os processos de expansão, incorporação e difusão do progresso técnico e da reconcentração da economia” (TAVARES; SERRA, 1970, p. 173-174), os autores consideram que a autodeterminação não fez que se superassem a heterogeneidade em relação à distribuição da renda, à incorporação e difusão da mão de obra e à rentabilidade das esferas dinâmicas em relação às outras esferas da economia. É justamente a preservação da taxa de lucro daquelas esferas que levam a maiores distorções do capitalismo brasileiro, mas que também possibilitaram manter sua integração com o sistema internacional. Esse raciocínio pode ser feito como o inverso da renda apropriada pelo capital e interpretada à luz da parte salarial.

Neste “capitalismo selvagem”, que nada mais é que o capitalismo onde a renda é predominantemente apropriada pelo capital e o desenvolvimento econômico é definido *estritamente* pelo avanço da acumulação, a apropriação do excedente estaria subordinada aos interesses privados oligopolistas, tanto por dominarem a técnica e terem uma maior produtividade, quanto em relação ao seu poder de mercado e capacidade de pagar salários mais baixos do que esta produtividade. A utilização de parte deste excedente é feita pelo setor de serviços e pelo setor público. O setor de serviços tem a funcionalidade de incorporar na economia o consumo das massas urbanas, que acaba por fomentar as indústrias descapitalizadas. É no período militar, também, que a apropriação financeira do excedente social se inicia, via desenvolvimento do mercado de capitais, ao “permitir a acumulação de lucros sem a relação direta com o processo de geração do excedente real e cuja

função básica é facilitar a realização dinâmica do excedente” (TAVARES; SERRA, 1970, p. 181).

Em paralelo ao debate nacional nos anos 1970, a Cepal também caminhou pela busca em compreender mais os processos de acumulação de capital na periferia e menos os condicionantes civilizatórios do desenvolvimento contidos na constituição de sociedades salariais. Para Aníbal Pinto (1973), Osvaldo Sunkel (1970) e Fernando Fajnzylber (1970; 1983), a dinamização proporcionada pelo progresso técnico concentra-se principalmente nas atividades “de ponta” e nas que as complementam, difundindo-se, portanto, de forma heterogênea nos diferentes ramos da economia, diferenciando, então, suas estruturas. Em outras palavras, a heterogeneidade estrutural é uma hierarquia desigual de poderes de mercado. Setores que eram dinâmicos deixam de o ser quando um setor maior o subordina, tornando a heterogeneidade estrutural a própria marca de expansão do sistema.¹⁰

Ainda que se possa detalhar em outros estudos futuros as questões teóricas sobre a relação entre o conflito distributivo na distribuição funcional da renda, a constituição de sociedades salariais em direção à homogeneização do padrão de consumo e a resiliência das sociedades periféricas em admitir processos suficientemente longos de mudança estrutural, o objetivo deste artigo é encarar um problema nacional concreto: por que o modelo recente de desenvolvimento do período 2003-2014 foi interrompido? O instrumental da economia política da transformação estrutural pode ser aplicado ao caso específico brasileiro, desde que construídos seus “fatos estilizados” que conferem especificidade histórica do país em relação a outros que compartilham da dimensão periférica do desenvolvimento.

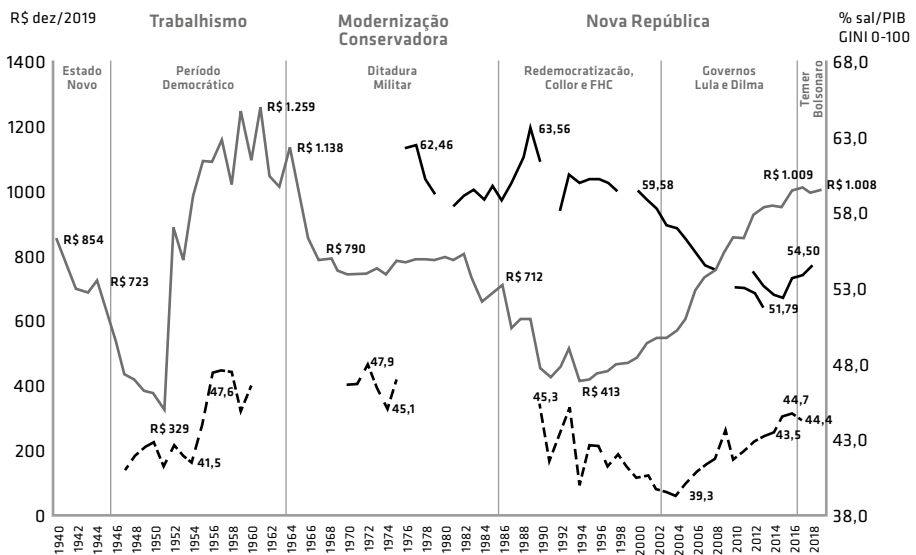
O período entre a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e a interrupção do segundo mandato de Dilma Vana Rousseff pode ser compreendido como a mais recente tentativa histórica de superação do subdesenvolvimento no Brasil, que, por definição, ocorre sob condições permanentemente adversas dadas pela posição periférica na hierarquia capitalista. A crise da experiência desenvolvimentista reabriu o debate econômico, sendo que a maioria dos argumentos elegeu a questão da produtividade como a causa central para o impedimento do lulismo. Mesmo entre alguns economistas he-

10. Também no texto de Tavares e Serra (1970, p. 185) temos marcada esta abordagem. A heterogeneidade persiste devido ao fato de que “características essenciais de funcionamento do capitalismo dependente subdesenvolvido tendem a frear a generalização do processo de incorporação e difusão do progresso técnico”.

terodoxos, consolidou-se a ideia de que desequilíbrios estruturais foram gerados pela baixa intensidade do crescimento da produtividade em comparação à alta intensidade dos avanços sociais proporcionados pelas políticas públicas e pelo mercado de trabalho, levando a seu esgotamento. Na miríade de posições, há uma perigosa concordância de que a saída deveria ser outro modelo voltado prioritariamente para avanços na produtividade, se necessário em detrimento (ou constrição) dos avanços sociais.

No caso brasileiro, é o comportamento do salário mínimo a variável mais importante para dimensionar a intensidade desse processo, por este funcionar como farol sinalizador de todas as rendas do trabalho e, portanto, indutor de ciclos de redistribuição de renda em favor do poder de compra do trabalho em si mesmo e em relação ao peso do capital. O gráfico 2, em perspectiva histórica, mostra a interdependência entre o salário mínimo, o índice de Gini (distribuição pessoal da renda) e a relação salários/PIB (distribuição funcional da renda), especialmente nos períodos em que houve uma política consistente de valorização do primeiro.

Gráfico 2 | Salário mínimo real (linha cinza); salários/PIB (linha tracejada) e Gini (linha preta): Série histórica



Fonte: Ipeadata; IBGE (Estatísticas do século XX; Contas Nacionais; Pnad e Pnad Contínua). Deflator do Salário Mínimo: INPC (dez/2019). Elaboração própria.

O tema da resiliência aparece na análise do gráfico e mostra como a sociedade brasileira é extremamente avessa a mudanças estruturais. Dois momentos de combinação entre as forças do trabalho e as políticas públicas foram o Período Democrático da Era Trabalhista, especialmente entre 1951 e o começo de 1964, e os Governos Lula e Dilma da Nova República (2003-2016). São dois tempos em que o Brasil se arriscou no abismo do desenvolvimento numa tentativa de transformação estrutural de sua economia; períodos curtos de um pouco mais de uma década que foram prosseguidos por longos períodos de estabilidade ou retrocesso do conflito distributivo. Em ambos os casos, a economia política explica melhor que a macroeconomia: era preciso reverter os ganhos da classe trabalhadora sobre a apropriação do excedente social. Ambos se encerraram de maneira violenta e abriram espaço para uma longa hibernação de direitos fundamentais e de outros processos civilizatórios.

Considerações finais

É importante sempre retomar a discussão de que as teorias estruturalistas do subdesenvolvimento mantinham, ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, um intenso debate sobre a capacidade inclusiva do capitalismo periférico em relação ao contingente marginalizado pela difusão desigual do progresso técnico oriundo da industrialização. Nessa perspectiva, a sociedade periférica estaria representada por uma descontinuidade na participação no processo de produção da riqueza capitalista, em que o capital manteria um pequeno setor dinâmico das relações capital e trabalho, compreendido da burguesia até o exército industrial de reserva na classe trabalhadora, ou seja, os componentes da população desempregada que, por estarem imediatamente aptos a assumir postos dos trabalhadores empregados, contribuem dinamicamente para o processo de formação de preços do trabalho, da mais-valia, dos lucros e dos preços gerais da economia capitalista. A parcela da classe trabalhadora, além do exército de reserva, participa marginalmente da estrutura de acumulação anterior nas principais formas: (i) pressionando nas fronteiras do exército de reserva, como subproletariado desempregado, porém inapto ao exercício das funções do trabalho específico daquela categoria, exercendo funções no pequeno comércio de rua, nos empre-

gos esporádicos de baixíssima qualificação e nas formas familiares ou cooperativas de produção urbana; (ii) mantendo-se nos bolsões de subsistência, apartado da economia monetária, nos praticamente mesmos pressupostos de reprodução agrária do mundo colonial; (iii) marginalizado de fato das estruturas oficiais, no crime pequeno, na mendicância, em uma situação de miséria absoluta e, o que é mais importante, sem nenhuma função social aparente.

A experiência contemporânea do desenvolvimento, no entanto, mostrou que a história tenta se repetir em seus termos iniciais do debate sobre a superação do atraso: afinal de contas, é possível constituir uma sociedade salarial no território do subdesenvolvimento latino-americano? O drama brasileiro aponta com imensa força a paradoxal fragilidade da estratégia de “ruptura com o passado”, na melhor definição de Furtado sobre o conceito de mudança estrutural. Como tanto, permeia a obra furtadiana, o sistema econômico de um país que está indissociado das suas esferas reprodutivas da população, da estratificação social e do aumento da produtividade social (FURTADO, 1976, p.32).

A resiliência da marginalidade estrutural, portanto, é o ponto de encontro no longo debate sobre o desenvolvimento brasileiro. E a categoria chave para a compreensão deste fenômeno está na relação salário-PIB, na constituição prévia ou não de uma sociedade majoritariamente salarial como base da Propriedade Social do Estado e a homogeneização dos padrões de consumo. É nesse contexto que se processa qualquer possibilidade de redução ou distanciamento da fronteira tecnológica, pois são as condições dadas para o aumento da produtividade social, para o fenômeno político da mudança na estratificação social – dirigida pela homogeneização da distribuição funcional e pessoal da renda – e, por fim, para a garantia da reprodução da sociedade. No caso brasileiro, historicamente, essa resiliência a mudanças estruturais é extremamente baixa, em razão do alto grau de concentração das rendas salariais e do alto grau de participação das rendas de capital no PIB, o que não implica afirmar que não haja espaço no país para mudanças estruturais profundas. Por esta ótica integral do conceito furtadiano de Nova Economia Política, no entanto, nota-se o quão raro é o fenômeno do desenvolvimento ao longo de mais de um século de história nacional.

Referências

- BARAN, Paul. On the Political Economy of Backwardness. In: *The Manchester School*, vol. 20, ed 1, p. 66-84, 1952.
- BLANKENBURG, S.; PALMA, J.G.; TAGENNA, F. Structuralism. In: *New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Macmillian, 2008. vol. 8, p 69-74.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. 2 vol. Santiago: CEPAL, 2000.
- BOIANOVSKY, M. Furtado, Celso (1920-2004). In: *New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Macmillian, 2008. vol. 3, p 517-521.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel. Technology, structural change and BOP constrained growth: a structuralist toolbox. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, p. 215-237, 2014.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- _____. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, UK Oxford University Press, 1999.
- FAJNZYLBER, Fernando. *Estrategia Internacional y empresas internacionales. Posición relativa de América Latina y Brasil*. Santiago do Chile: Cepal, 1970
- _____. *La industrialización trunca de América Latina*. México: CET, 1983.
- FURTADO, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A., 1972
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Prefácio à Nova Economia Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.
- _____. O subdesenvolvimento revisitado, in *Revista Economia e Sociedade*. nº. 1. Campinas: Instituto de Economia - UNICAMP. ago./92.
- _____. A superação do subdesenvolvimento, in *Revista Economia e Sociedade*. nº. 3. Campinas: Instituto de Economia - UNICAMP. dez/94.
- _____. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Santiago: CEPAL, 2000, vol. I, p. 239-262.
- GRAMSCI, Antonio. Americanismo e fordismo. In: *Obras escolhidas*. Tradução de Manuel Cruz, São Paulo: Martins Fontes, 1ª edição, 1978
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 10.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- LEWIS, W. A. Economic Development with unlimited supplies of labour. *Manchester School*, n. 22, p. 39-91, 1954.
- OLIVEIRA, C. A. B., *Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Editora Unesp. 1985.

- PINTO, Anibal. *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*. Santiago: Cepal-Ilpes, 1973.
- POLANYI, Karl. *A Grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.
- PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and its principal problems*. Santiago do Chile: Cepal, 1949.
- SUNKEL, Osvaldo. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo veintiuno Editores, 1970.
- TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 153-207.

Flaviana Candido Oliveira¹
 Fernando Augusto Mansor de Mattos²
 Danielle Carusi Machado³

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

RESUMO

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

Palavras-chave

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

ABSTRACT

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

Keywords

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

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

1. Debate fundador sobre desigualdade regional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 O processo de integração produtiva no contexto de desigualdade regional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1 | Distribuição regional do PIB - 1970/1999

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

Fonte: Almeida; Araújo (2004)

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

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

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

Fonte: Almeida; Araújo (2004).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Souza (1995). Censos Demográficos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outro aspecto importante de se observar na região Nordeste no período é o comportamento do mercado de trabalho em relação à distribuição dos ocupados com declaração de rendimentos no trabalho principal e a formalização nas relações de trabalho. Isso porque a baixa remuneração e a informalidade nas relações de trabalho representam características do mercado de trabalho da região, seja para a população ocupada nas atividades agrícolas ou não agrícolas. A Tabela 6 nos mostra que tal característica não se alterou no período de bonança econômica e bom desempenho do mercado de trabalho de um modo geral. Se observarmos o total de ocupados para o conjunto de atividades econômicas na região, em 2003, constatamos que 21,3% recebiam como rendimento do trabalho $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou menos. Esse percentual se manteve bastante elevado em 2015, chegando a 17,3%. Para o Brasil e sua região Sudeste, a população ocupada nessa faixa de rendimento foi, respectivamente, 10,5% e 6,0%, em 2003, reduzindo para 7,5% e 3,5%, em 2015.¹⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

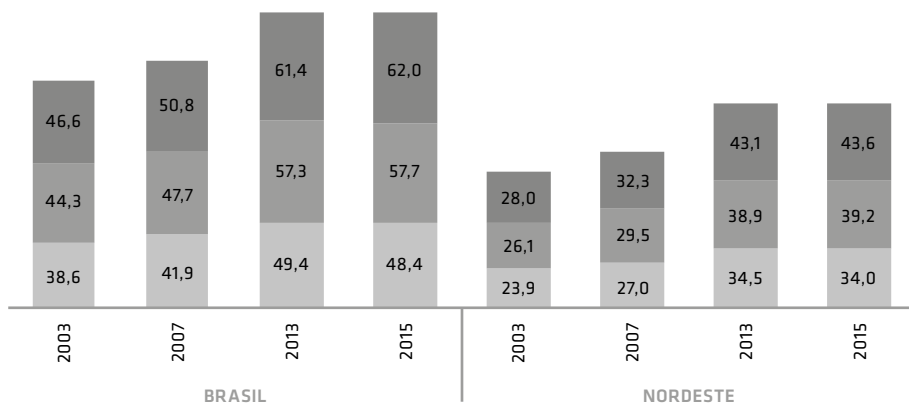
O Gráfico 1, por sua vez, mostra o grau de formalização segundo três conceitos usados pela literatura, a fim de observarmos sua evolução entre 2003 e 2015. De um modo geral, registrou-se resultado promissor no grau de formalização, para o Brasil e Nordeste, em todos os conceitos analisados. Os maiores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

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

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

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

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



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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

Referências

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

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

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

O desenvolvimento econômico em Celso Furtado: uma análise da apropriação da renda no Brasil de 2000 a 2017

RESUMO

Celso Furtado foi um profundo estudioso do desenvolvimento econômico, principalmente o brasileiro. Este artigo revisita parte dos seus escritos sobre o tema, relacionando-os com dados da apropriação da renda no Brasil entre 2000 e 2017. A revisão sobre a contribuição de Furtado está dividida em três fases: uma fase inicial de definição do conceito de desenvolvimento econômico; uma segunda, referente a seu pessimismo e conclusão que o desenvolvimento de países periféricos seria um mito; e uma terceira fase, na qual o autor endogeniza o desenvolvimento econômico e apresenta sua teoria do excedente. A partir da análise dos dados da economia brasileira, nota-se reversão da tendência de redução da desigualdade social a partir de 2015 e um cenário no qual, continuamente, as combinações mais produtivas não se concretizam. Percebe-se, assim, no conceito de Furtado, que a discussão do desenvolvimento como processo endógeno encontra o mito do desenvolvimento econômico.

Palavras-chave

Desenvolvimento econômico; Celso Furtado; Apropriação da renda.

ABSTRACT

Celso Furtado was a dedicated student of economic development, especially that of Brazil. This article looks back at some of his writings on the subject, comparing them with data on income appropriation in Brazil between 2000 and 2017. Our review of Furtado's contribution is divided up into three phases: the initial phase, when he first defined the concept of economic development; the second, which covered a period during which his pessimism led him to conclude that development in peripheral countries was no more than a myth; and the third phase, in which he endogenized economic development and produced his surplus theory. By analysing data on the Brazilian economy, we can see a reversal in the trend for a reduction in social inequality as from 2015 onwards, this in a scenario where more productive combinations repeatedly fail to materialise. We can thus perceive, in Furtado's concept, the debate over development as an endogenous process encountering the myth of economic development.

Keywords

Economic development; Celso Furtado; Income appropriation.

1. Assessor na PUCRS e Doutorando do PPGE - Economia do Desenvolvimento UFRGS

2. Professora na Univates. Doutoranda do PPGE - Economia do Desenvolvimento UFRGS

Introdução

Celso Furtado é considerado por muitos o economista brasileiro mais prestigiado. Ele dedicou a maioria de seus escritos à compreensão de como acontece o desenvolvimento econômico dos países e por que alguns são considerados subdesenvolvidos, enquanto outros alcançam o patamar de desenvolvidos. A sua contribuição sobre como ocorreu o desenvolvimento econômico brasileiro é única. Além disso, ele foi um autor extremamente produtivo e escreveu várias obras com uma amplitude de temas que poucas pessoas conseguiriam. Seu tema favorito sempre foi o Brasil e o desenvolvimento econômico que levaria o país a se tornar desenvolvido.

É possível perceber, lendo a obra do autor, sua busca inicial pelo significado do desenvolvimento e por entender por que alguns países ficavam estagnados no subdesenvolvimento, bem como tais países deveriam proceder para alcançarem os padrões de consumo e o nível de acumulação de capital dos países desenvolvidos. No entanto, a partir de novas pesquisas e dados, Furtado percebe que sua ideia anterior de desenvolvimento não era realizável. Diante disso, entra em fase pessimista, passando a apontar sua abordagem anterior sobre o desenvolvimento como um mito, e parte em busca de novos caminhos, novos materiais e metodologias, com o intuito de encontrar meios que possam levar os países de periferia, subdesenvolvidos, ao patamar dos países centrais, desenvolvidos. Ao final, foca sua pesquisa no estudo do excedente e propõe o desenvolvimento como processo endógeno e a teoria do excedente.

A partir dessas discussões, o objetivo deste artigo é observar como o conceito de desenvolvimento econômico se transforma e evolui, em um recorte da obra de Celso Furtado, e como ele pode ser contemplado à luz de uma análise da apropriação da renda no Brasil de 2000 a 2017.

A proposta parte da análise resumida da conceitualização de Furtado sobre desenvolvimento econômico, separando-a em três fases do autor. A primeira apresenta suas definições sobre desenvolvimento econômico antes do livro *O mito do desenvolvimento econômico*. A segunda fase inicia com o livro citado, visto que é uma obra na qual o autor revê algumas de suas afirmações anteriores e chega ao ponto de chamá-las de um mito. Nessa fase pessimista o autor se propõe a buscar uma nova economia política. Por fim, na terceira fase tem-se a consolidação dos estudos iniciais sobre essa nova economia política e um foco no comportamento dos estoques de capital e do

excedente, ambos vistos sob a ótica de um processo endógeno. Em conjunto com a análise, foram incluídos dados econômicos recentes do Brasil para confrontá-los com a teoria furtadiana, observando-se em que medida corroboram os escritos do autor e qual interpretação podemos extrair desses dados a partir da forma como o desenvolvimento econômico é teorizado e debatido por Furtado.

A análise dos dados baseia-se no desempenho da economia brasileira, principalmente na renda nacional, medida através do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita*, bem como sua composição por contas de geração de renda. A pesquisa considera o período de 2000 até 2017 em virtude da disponibilidade dos dados para efeito de comparação. A evolução da desigualdade social, medida pelo Índice de Gini e pela estratificação por percentual da renda total disponível, complementa a análise.

Além desta breve introdução, o trabalho está estruturado em quatro seções adicionais: parte-se de uma revisão da literatura de Furtado apresentando a dialética da teoria e política do desenvolvimento econômico para, então, apresentar a discussão do desenvolvimento econômico como um mito. Na sequência, tem-se a abordagem do desenvolvimento econômico como um processo endógeno e sua exploração a partir dos movimentos recentes da economia brasileira. As considerações finais retomam as sínteses de cada uma das fases e as principais implicações analíticas realizadas na discussão.

A dialética da teoria e política do desenvolvimento econômico

Se existe algo que Celso Furtado não demonstra é vaidade ou apego às suas definições e conceitos. Portando-se como um estudioso em constante aprendizado, sua definição de desenvolvimento econômico muda e evolui à medida que novos dados e descobertas são incorporados à sua busca. Na primeira fase de debate e conceitualização sobre o que seria o desenvolvimento econômico, Celso Furtado preocupa-se em definir cada passo do seu esquema, mostra-se otimista com relação a seu objeto de estudo e acredita que as forças antagônicas do desenvolvimento possuem potencial para elevar o padrão de consumo dos países capitalistas periféricos ao mesmo tempo que promovem melhoria nas condições de vida dos trabalhadores.

Furtado (1964, p. 23, destaques nossos) começa a delinear seu conceito de desenvolvimento econômico afirmando que, para “captar os fenômenos econômicos *em desenvolvimento*”, seria necessário perceber o contexto de uma realidade histórica, isto é, partir-se-ia de uma “imagem figurativa do todo social e de seu comportamento no tempo” para compreendê-la como “um processo mais amplo de mudança social”. Nesse sentido, pode-se definir o desenvolvimento econômico como “um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas” (FURTADO, 1964, p. 27). Nesse processo, a ciência teria papel estratégico devido a sua função nas inovações tecnológicas, e o avanço da ciência estaria inter-relacionado com o desenvolvimento econômico.

Por outro lado, Furtado (1983, p. 77) associa a intuição do desenvolvimento como um “conceito vago de progresso” e, do ponto de vista da análise econômica, com o aumento do fluxo de renda por unidade de força de trabalho. Para o autor, o aumento do fluxo de renda seria aceito desde a época dos clássicos como o melhor indicador do processo de desenvolvimento econômico e poderia vir tanto de modificações nas técnicas de produção como do aumento da dotação de capital por pessoa ocupada.

Furtado (1964) adiciona que, sendo o desenvolvimento econômico um processo de incorporação e propagação de novas técnicas, ele implica, também, modificações do tipo estrutural, as quais ocorrerão no sistema de produção e no de distribuição. Dessa forma, o desenvolvimento econômico de modo *stricto sensu* é definido como “o processo de expansão do sistema produtivo que serve de suporte a uma dada sociedade” (FURTADO, 1964, p. 61). Para tornar possível tal expansão, uma sociedade precisaria impor-se uma autolimitação à utilização do produto social, para que pudesse acumular e, assim, formar nova capacidade produtiva. A propriedade privada dos meios de produção foi uma maneira que as sociedades encontraram para aplicar um limite de utilização do produto social e possibilitar a acumulação. No entanto, essa visão *stricto sensu* de desenvolvimento econômico teria um limite, pois o desenvolvimento não dependeria apenas da acumulação, mas da melhoria das condições de vida também. Portanto, se o aumento do produto social ficar concentrado em poder de pequenos grupos dirigentes, a formação de capital tenderia a um ponto de saturação. Para a realização de um desenvolvimento sustentável seria necessário dividir o novo produto com os trabalhadores. Em resumo, Furtado (1964, p. 62) atribui o desenvolvimento das socie-

dades capitalistas a “duas forças mestras: o impulso à acumulação... e o impulso à melhoria das condições de vida que atua entre as grandes massas...”.

As chamadas forças mestras reforçam a perspectiva de Furtado para a conceitualização do desenvolvimento econômico a partir da acumulação associada à redução da desigualdade social, percebida, em sua abordagem, na centralidade da melhoria das condições de vida da grande massa. Essa visão de Furtado já apresenta um pano de fundo para as discussões que viria a realizar posteriormente com o debate do desenvolvimento como processo endógeno, retomando a questão da inovação e do progresso técnico, desta vez, não como aspectos dados ou impulsos automáticos, mas como uma escolha de possibilidades que só se concretiza com a geração de um excedente.

No intuito de diferenciar as noções de crescimento econômico e desenvolvimento econômico, o conceito de crescimento é definido como um aumento no fluxo de renda quando o conjunto econômico apresenta uma estrutura simples, na qual a procura não é autocriada, como, por exemplo, uma empresa ou um setor produtivo especializado. Dessa maneira, o desenvolvimento econômico pressupõe o crescimento de um conjunto econômico de estrutura complexa. Além disso, Furtado (1983, p. 78) esclarece que:

Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura.

Portanto, ao nível de uma economia nacional, a hipótese de crescimento sem desenvolvimento não tem correspondência na realidade, pois o crescimento de um setor produtivo em um conjunto econômico complexo gera realocação de fatores e aumento da produtividade média desses fatores. Esse crescimento leva a alterações na forma de distribuição e utilização da renda, e à medida que as alterações se assimilam à estrutura constitui-se o processo de desenvolvimento.

Furtado (1983), por sua vez, sintetiza o desenvolvimento econômico como um processo que se inicia na inovação tecnológica e na acumulação de capital de um subconjunto econômico que aumenta a produtividade física do conjunto da força de trabalho. Esse aumento de produtividade, quando chega ao conjunto econômico complexo, acarreta modificações de estrutura e nas relações e proporções internas do sistema econômico as quais,

por sua vez, levam a alterações na forma de distribuição e utilização da renda. As transformações no uso de recursos que acompanham o aumento do fluxo da renda são dependentes da forma como é composta a demanda, a qual é expressa por um sistema de valores da coletividade. Furtado (1983, p. 80), portanto, expande sua visão anterior e conclui: “Desta forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade”.

Dentro do processo de desenvolvimento econômico e das modificações que o personificam, o aumento da produtividade é fator chave. Com o intuito de compreender o processo de aumento da produtividade e o comportamento dos agentes quando a renda expande, Furtado (1983) se propõe a investigar o esquema macroeconômico do desenvolvimento, visto que um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico seriam baixos níveis de produtividade, pois geraria uma tendência à estagnação. Isso decorre do fato que, em uma economia de baixa produtividade, é necessário empregar grande parte da força de trabalho para produzir os meios de subsistência necessários à população. A introdução de combinações mais produtivas seria a forma como o desenvolvimento se apresenta. Essas novas combinações privilegiariam uma maior quantidade de capital por unidade de mão de obra ou recursos naturais. Em virtude do surgimento de novos fluxos de comércio exterior que poderiam dar início a um processo de acumulação, modificações no perfil da demanda permitiriam combinações mais produtivas dos fatores, sem a necessidade de acumulação prévia de capital. A forma como evoluiria esse aumento da demanda seria, então, fundamental para definir novos investimentos. Além disso, o aumento da demanda estaria condicionado a fatores institucionais, responsáveis por delinear a forma de distribuição da renda gerada. Caso esses fatores institucionais possuíssem tendência à concentração de renda nas mãos de uma minoria, o processo de desenvolvimento não tenderia a se intensificar. No caso de uma divisão igualitária da renda extra gerada, a diversificação da demanda alcançaria seu ponto máximo e dificultaria a acumulação, no sentido que a taxa de poupança seria reduzida e teria um efeito negativo sobre o crescimento.

Um dos principais elementos para buscar o aumento da produtividade seriam as inovações. Furtado (1964) diferencia as inovações de forma ampla em dois tipos: inovações tecnológicas (mudanças na cultura material); e inovações de valores sociais (mudanças na cultura não material). As inovações tecnológicas sofreriam menos resistências da sociedade para serem implantadas; mesmo assim, seriam capazes de sus-

citar conflitos sociais e gerar resistências, principalmente na fase de difusão das inovações. Por exemplo, um novo produto desenvolvido em uma região poderia provocar uma diminuição de renda em outra região distante, gerando desemprego. Nesse sentido, Furtado (1964, p. 28) afirma que “nas sociedades em que predomina a propriedade privada dos meios de produção, os conflitos resultantes da introdução de inovações nos processos produtivos tendem a transformar-se em conflitos de classes sociais”.

É interessante notar que Furtado faz uma diferenciação entre desenvolvimento econômico definido de uma forma ampla (*lato sensu*) e o desenvolvimento econômico dentro de uma sociedade capitalista. Neste último, a difusão da inovação provocaria aumento da concorrência entre produtores. Pressionados, os produtores buscariam redução dos custos de produção, pressionariam os salários para baixo e ameaçariam criar desemprego. Assim, no capitalismo, a concorrência entre produtores se traduziria em conflitos entre proprietários de bens de produção e assalariados.

A inovação pode, também, ser analisada sob a ótica de aumento de produto. Furtado (1964, p. 28) coloca: “A introdução de uma inovação tecnológica... cria um excedente que a coletividade pode utilizar, seja para aumentar sua capacidade produtiva, seja para a melhoria imediata do bem-estar social”. Em uma economia capitalista, o processo histórico de formação de capital estaria ligado com a divisão da sociedade em classes cujos interesses divergem. Dessa forma, no longo prazo, os arranjos de organização social que conseguem proporcionar “um crescimento mais rápido da riqueza social e, portanto, um maior poder ofensivo e defensivo da comunidade”, tenderiam a prevalecer. Furtado, no entanto, não enxerga o conflito de classes como um obstáculo ao desenvolvimento econômico: ele afirma que seria equivocada imaginar que os conflitos que decorrem do próprio mecanismo de apropriação do excedente entorpeceriam o desenvolvimento econômico de uma sociedade. O único obstáculo à formação de capital seria institucional, sendo o principal a “persistência de formas anacrônicas de distribuição de renda, que se traduzem em insuficiente vigor na demanda final para consumo ou investimento” (FURTADO, 1964, p. 30). Dessa forma, percebe-se que o conflito de classes pela apropriação do excedente poderia atuar como combustível para o desenvolvimento econômico, desde que a apropriação por uma das classes não ultrapassasse certo limite que provocasse falta de demanda. Nesse caso, Furtado evidencia que percebe a economia de uma forma próxima à visão keynesiana da economia, na qual a demanda tem papel fundamental.

Em Furtado (1983) há o esboço de um modelo que relaciona o processo de incorporação da invenção (ou inovação) e de difusão da inovação com a disputa pela apropriação da renda entre empresários e trabalhadores. Nesse modelo furtadiano existiriam apenas dois tipos de consumidores, o A e o B. O consumidor A seria o capitalista, o qual deriva sua renda da propriedade ou do controle do sistema econômico; e o B seria o trabalhador, o qual deriva toda a sua renda do salário. Então, o consumo do tipo B se resumiria a meios de subsistência, enquanto a demanda do tipo A seria muito mais diversificada. Furtado (1983) relaciona esses tipos de consumidores com os tipos de processos de desenvolvimento. Nesse sentido, quando a acumulação se dá por difusão de inovações, haveria um deslocamento do padrão de consumo do tipo B em direção ao padrão de consumo do tipo A, pois esse tipo de acumulação necessitaria de intensa mão de obra, o que levaria a um crescimento maior da taxa de salário em relação à produtividade. Em razão deste fato, se não existir uma força contrária a esse movimento, tende-se a uma paralisação da formação de capital. Assim, para defender a taxa de remuneração do capital, os empresários se esforçam para introduzir novas técnicas de produção que poupam trabalho e tentam restabelecer o equilíbrio da taxa de salário. O processo de desenvolvimento passaria então a ser conduzido pela acumulação-incorporação de invenções, que tenderia a fazer com que os padrões de consumo de A se afastassem do consumidor B. A maior concentração de renda tenderia a aumentar a massa de recursos disponíveis para investimento que, a partir de certo nível, elevaria o coeficiente de liquidez e diminuiria a taxa de remuneração de capital. Para evitar esse novo movimento, o empresário se voltaria para os canais de difusão do progresso técnico, reiniciando o ciclo. Por fim, Furtado (1983, p. 104) resume o processo de desenvolvimento como sendo conduzido por dois motores, um ligado à pressão pela elevação da taxa de salário e outro, pelo esforço da classe empresário-capitalista para preservar sua participação na renda.

Dentro dos limites de total igualdade de renda e total concentração de renda existe uma série de caminhos que o processo de desenvolvimento econômico poderia tomar. Celso Furtado não afirma qual seria a tendência desse processo de desenvolvimento, se de uma paulatina aproximação dos dois padrões de consumo ou se, ao contrário, um gradual afastamento dos padrões de consumo. A impressão que fica é que os dois movimentos são considerados como desenvolvimento econômico e que um peso muito grande depositado de um dos lados tenderia a frear o processo de de-

envolvimento e a mudança da forma de acumulação de difusão de inovações para de incorporação de invenções e vice-versa. Dessa forma, percebe-se que o processo de desenvolvimento econômico que leva a um maior fluxo de renda não define o que é feito com a renda extra gerada. Ela pode ser concentrada nas mãos de quem já possui um alto nível de riqueza, por exemplo. Cabe, então, a pergunta: o que significa ser um país desenvolvido? Um país com alto nível de renda e alto estoque de capital ou um país com distribuição de renda com mais equidade; ou seriam necessários ambos? Porque, caso para um país ser considerado desenvolvido for necessária a concretização de ambas as afirmações, de acordo com a definição de desenvolvimento de Furtado até o momento, é possível que o processo de desenvolvimento não leve o país a ser desenvolvido devido ao uso que deu a sua renda extra gerada no processo.

O desenvolvimento econômico como um mito

Após dedicar-se a definir os conceitos que orbitam a esfera do desenvolvimento econômico e de pesquisar os caminhos que os países subdesenvolvidos deveriam seguir para tornarem-se desenvolvidos, Furtado (1974) chega à conclusão que o desenvolvimento econômico, da forma como ele havia proposto e esperava que acontecesse, seria um mito. Sua nova constatação está baseada, principalmente, no predomínio das grandes empresas em um mercado cada vez mais globalizado e em novos estudos como o de Meadows *et al.* (1972).

Ao declarar o desenvolvimento econômico como um mito, Celso Furtado deixa transparecer que a ideia de desenvolvimento econômico presente em seus escritos anteriores não contemplaria a possibilidade de alterações na estrutura econômica em razão da acumulação de capital que levasse a renda a ser cada vez mais concentrada nas mãos daqueles cuja renda para consumo viesse dos seus direitos à propriedade e do controle do sistema econômico. O desenvolvimento econômico ocorreria quando os padrões de consumo entre os tipos de consumidores que ele definiu (aquele que deriva sua renda dos salários e aquele que deriva sua renda de propriedades e controle do sistema) fossem se aproximando ao longo do tempo, mesmo que através de ciclos de aproximação e distanciamento.

Um dos principais fatos que Celso Furtado percebeu e que inviabilizaria o desenvolvimento econômico como ele preconizava é a quantidade de recursos não renováveis que o padrão de consumo de uma economia como a dos EUA utiliza. Com acesso a novos dados e análises, percebeu que, caso tal padrão fosse reproduzido em todas as nações do planeta, não haveria recursos naturais não renováveis para suportá-lo. Assim, para sustentar níveis de consumo altos como o estadunidense, seria necessário que outras comunidades se mantivessem com um padrão de consumo muito menor.

Com relação ao papel das grandes empresas, Furtado (1974) constata que muitas das relações comerciais entre centro e periferia estavam se transformando em operações internas das grandes empresas. A partir de uma grande mobilidade do capital e da cooperação dos oligopólios internacionais, as grandes empresas puderam instalar fábricas na maior parte dos países da periferia. Isso aconteceu porque os salários nos países periféricos são mais baixos que nos países centrais e também em função de que muitos dos recursos não renováveis, que são de interesse dos países centrais, encontram-se em solo de países periféricos. Isso torna o processo de industrialização na periferia diverso daquele que ocorreu nos países desenvolvidos. Furtado (1974, p. 45) é categórico ao afirmar:

Sobra dizer que a industrialização que atualmente se realiza na periferia sob o controle das grandes empresas é processo qualitativamente distinto da industrialização que, em etapa anterior, conheceram os países cêntricos e, ainda mais, da que nestes prossegue no presente. O dinamismo econômico no centro do sistema decorre do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massa. Em contraste, o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanentemente concentração de renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cêntricos. Esse ponto é fundamental para o conhecimento da estrutura global do sistema capitalista. Enquanto no capitalismo cêntrico a acumulação de capital avançou, no correr do último século, com inegável estabilidade na repartição da renda, funcional como social, no capitalismo periférico a industrialização vem provocando crescente concentração.

Apesar de pessimista, Furtado (1974) não acredita em uma ruptura cataclísmica em decorrência da crescente concentração de renda. O colapso aconteceria apenas se o padrão de vida dos países centrais fosse transplantado para todos os países periféricos, o que aca-

baria por degradar o mundo físico. Diz Furtado (1974, p. 75), “Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável”.

Mesmo não acreditando mais no desenvolvimento econômico dos países periféricos, Furtado (1974) afirma que eles terão uma crescente importância na evolução do sistema global, pois possuem muitos recursos naturais de que os países centrais necessitam e também pelo interesse das grandes empresas em explorar a mão de obra barata desses países. Para tentar assumir a orientação de seu processo de desenvolvimento, os países periféricos deveriam cooperar e se articular para utilizarem suas reservas de recursos naturais como instrumento de poder, e defender o valor real do trabalho através de políticas de elevação da taxa de salário real. No entanto, essas tarefas não seriam nada fáceis e, eventualmente, as burocracias dos países periféricos se sentiriam pouco atraídas em desempenhar essa função. As crescentes pressões sociais decorrentes do aumento da desigualdade é que poderiam forçar maiores ações relacionadas aos efetivos interesses sociais. Após conclusões pessimistas sobre possibilidades de o desenvolvimento econômico alavancar as economias subdesenvolvidas a alcançarem os níveis de acumulação e distribuição de renda dos países desenvolvidos, Furtado propõe uma nova economia política para “chamar a atenção para a situação atual de carência de uma teoria geral das formações sociais, que sirva de ponto de partida para o estudo dos problemas particulares que preocupam os economistas” (FURTADO, 1977, p. 11). Afirma que é possível analisar a ideia de acumulação de duas formas: a de um fluxo de formação de capital, o qual seria o investimento; e a de um estoque de capital já acumulado, ou capacidade de produção. Seu foco é analisar a acumulação de estoque, um conceito pouco elaborado pelos economistas. Dessa forma, seria necessário melhor compreender o processo global de acumulação e a apropriação do produto social para tirar as teorias do desenvolvimento econômico do impasse em que se encontram. No intuito de perseguir esse objetivo, insere o conceito de excedente como ponto de partida para o estudo.

Segundo Furtado (1977), o conceito de excedente foi abandonado durante o século XIX com o propósito de fundação de uma ciência econômica pura, a qual não necessitasse do conhecimento das estruturas sociais. Isso significaria considerar tais estruturas como imutáveis e restringiria o campo de estudo do economista. Para retomar o que denominou de teoria do excedente como a face econômica da teoria da estratificação social, o autor diz que é necessário estudar o destino dado ao produto do aumento da produtivi-

dade do trabalho com o objetivo de identificar o excedente. Dessa forma, a produtividade do trabalho e o grau de desigualdade social determinariam o nível do excedente.

Com relação às desigualdades sociais, o produto social seria em parte apropriado por instituições que integram o sistema de poder. Tal ato poderia contribuir para aumentar ou diminuir as desigualdades sociais. Furtado (1977) define que a amplitude das desigualdades sociais pode ser medida pela diferença entre o nível de consumo médio do conjunto da população e o nível de consumo do trabalhador manual. Sendo que esses trabalhadores poderiam ser considerados como representativos do custo básico de reprodução da população como um todo.

A destinação final do excedente e as forças sociais que respondem pela sua apropriação e utilização é o que determina a grande diversidade de formações socioeconômicas no capitalismo contemporâneo. Furtado sintetiza as diferenças de apropriação e utilização em economias desenvolvidas e subdesenvolvidas se apresentando nas seguintes formas (FURTADO, 1977): a) economias desenvolvidas: custo de reprodução homogêneo no espaço e tendente a aumentar mais que a produtividade. A observação histórica demonstraria uma tendência ao declínio relativo do excedente; b) economias subdesenvolvidas: custo de reprodução heterogêneo no espaço e tendente a crescer menos que a produtividade social. A evidência histórica demonstraria aumento da participação do excedente no produto.

Furtado (1978) segue com sua linha de pensamento anterior de que as formas de apropriação e de uso do excedente estão no centro da questão. Nesse sentido, fala em duas ordens de problemas principais: um primeiro, ligado aos responsáveis pelos centros de decisões e da legitimidade do poder daqueles que se apropriam do excedente em face da crescente concentração geográfica de renda e riqueza; e, por segundo, da complexidade das relações internacionais diante da forma como cada país se insere no sistema de divisão internacional do trabalho. Sua aposta é que os Estados nacionais do terceiro mundo irão desempenhar o papel de contrapeso a essas forças e brigar pela apropriação do excedente. As diferenças entre o tipo de desenvolvimento dos países industrializados e já desenvolvidos e dos países subdesenvolvidos são destacadas, dentre as principais, a importância da dependência destes últimos para com os primeiros. Furtado (1978) aponta que ocorreram transformações sociais com impactos no sistema de poder nos países desenvolvidos antes da intensificação da acumulação, e tal fato possibilitou crescente integração política da massa de assalariados e uma maior homogeneização dos padrões de vida. Por outro lado, nas economias subdesenvolvidas,

o dinamismo econômico necessitaria de uma grande diversificação do consumo de uma minoria e pressionaria a massa de trabalhadores. Assim, as desigualdades sociais não seriam apenas reproduzidas, como também ampliadas, pois “o desenvolvimento das forças produtivas em condições de dependência não engendra as transformações sociais que estão na base da valorização da força de trabalho” (FURTADO, 1978, p. 60). Por essa razão, Furtado passa a afirmar que o conceito de desenvolvimento é ambíguo, já que faz referência a distintos processos históricos que são de difícil comparação.

Nesse sentido, a ideia de um processo de criatividade cultural seria o que define os caminhos de desenvolvimento de cada nação. Quando uma sociedade gera um excedente, se defronta com várias opções de como usá-lo. O que definirá seu destino não é apenas a reprodução daquilo que já existe, mas a ampliação de horizontes de acordo com as características dos membros da sociedade para solucionar problemas e tomar decisões sob incerteza. “Em sua dupla dimensão de força geradora de novo excedente e impulso criador de novos valores culturais, esse processo liberador de energias humanas constitui a fonte última do que entendemos por desenvolvimento” (FURTADO, 1978, p. 73).

Assim, o mito do desenvolvimento das obras de Furtado (1974; 1977; 1978), além de carregar seu pessimismo, denota sua compreensão acerca da realidade posta: a impossibilidade de os países subdesenvolvidos alcançarem o desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos. Pois tal modelo implicaria dois aspectos fundamentais e, essencialmente, pouco prováveis: o primeiro deles, a escassez de recursos não renováveis que permitiria o consumo semelhante ao estadunidense e, o segundo, o papel desempenhado pelas grandes empresas transnacionais, nas quais as estratégias são, predominantemente, definidas nos países centrais e a partir de seus objetivos, que não necessariamente estão alinhados às necessidades dos países periféricos.

Discussão: o desenvolvimento econômico como um processo endógeno e o Brasil

Furtado (1984) abandona o pessimismo e propõe analisar o desenvolvimento econômico como um processo endógeno. Nesse sentido, a inovação é vista como a escolha de uma série de possibilidades e apenas é realizável devido à existência de um exce-

dente gerado, é fruto da divisão social do trabalho e, por isso, fundamental no estudo do desenvolvimento. O surgimento de um excedente traz à tona uma série de opções que permitem não apenas reproduzir aquilo que já existe como também ampliar o campo das possibilidades. “[...] a vida social engendra uma energia potencial que se realimenta com a utilização de um novo excedente” (FURTADO, 1984, p. 106). A construção das pirâmides do Egito, da muralha da China, ou a manutenção de cortes são exemplos de escolhas feitas por sociedades para o destino do seu excedente.

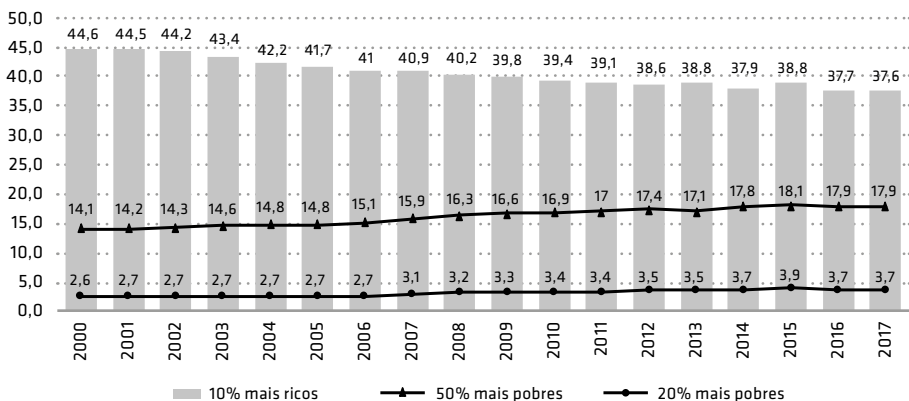
Um dos elementos que fundamentaria a forma como é usado o excedente em várias nações é o sistema capitalista. Nesse sentido, as forças das capacidades inovativas seriam direcionadas para o desenvolvimento tecnológico com o intuito de possibilitar um maior e mais rápido processo de acumulação; desenvolvimento decorrente da lógica da acumulação. No quadro dos países subdesenvolvidos, esse processo teria provocado malformações sociais que poderiam ser resolvidas com a endogeneização, isto é, com a possibilidade de uma comunidade de “ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas” (FURTADO, 1984, p. 108). No entanto, as relações centro-periferia, a partir do primeiro núcleo industrial, no Reino Unido, no século XVIII, iniciaram um processo de modificação das outras regiões em razão da forma e velocidade de acumulação do sistema de produção. Nesse sentido, as outras regiões tenderam a se assemelhar a esse primeiro núcleo industrial.

Assim, a periferia teve muito de suas estruturas econômicas e sociais moldadas a partir do exterior e dos países centrais, que desejavam aumentar sua zona de influência e melhorar a eficácia de sua acumulação. A periferia, sendo fonte de mão de obra barata e de recursos naturais, através do sistema de divisão internacional do trabalho, permitia a aceleração do processo de acumulação no centro. O excedente gerado nos países periféricos era apropriado nos países centrais, que obtinham ganhos de produtividade e conseguiam diversificar sua cesta de consumo. As formas de apropriação, segundo Furtado (1984), não eram as mesmas, mas poderiam ser caracterizadas em quatro situações: a) apropriação do excedente exclusivamente em benefício do núcleo central; b) apropriação de uma parte do excedente por um segmento da classe dominante local – neste caso os beneficiários locais tendem a identificar-se culturalmente e ideologicamente com a “metrópole”; c) apropriação do excedente por grupos locais que o utilizam para ampliar sua própria esfera de ação”; d) apropriação de parte do excedente pelo Estado – comum em locais onde a atividade exportadora se baseia em recursos não renováveis.

Na discussão quanto às formas de apropriação, Furtado afirma que existiriam várias situações de combinação dessas quatro formas de apropriação, sendo que as que mais marcam a história da periferia são as formas (b) e (c), e a forma (d) vem ganhando crescente importância. Nas mais presentes nos países periféricos, nota-se uma característica predominante: a apropriação arbitrária do excedente por grupos específicos, compostos pela classe dominante local ou pelo Estado. A consequência desse processo é representada pelas deficiências nas mudanças estruturais em termos sociais, ou seja, na melhoria da igualdade social.

No Brasil, a discussão realizada por Furtado na década de 1980 segue contribuindo para a interpretação da apropriação de renda nos últimos anos. Entre as razões, estão fatos observados na distribuição de renda. No país, as famílias 10% mais ricas registraram um movimento contínuo de perda na participação da renda total de 2000 até 2017, o que representou uma queda de 6 pontos percentuais (p.p.). Contudo, a partir de 2013, essa faixa da população desacelerou o ritmo da perda de participação, encerrando 2017 com 37,6% da renda total. Destaca-se que tal movimento não resultou em mudanças importantes nas faixas mais pobres: as famílias correspondentes aos 50% mais pobres ainda não alcançaram 20% da renda total, tendo inclusive perdido participação em 2017 frente 2015. Já as famílias 20% mais pobres do Brasil ainda estão distantes de representar 5% da renda total, também registrando perda de espaço em 2017 frente 2015. O gráfico 1 ilustra esse cenário.

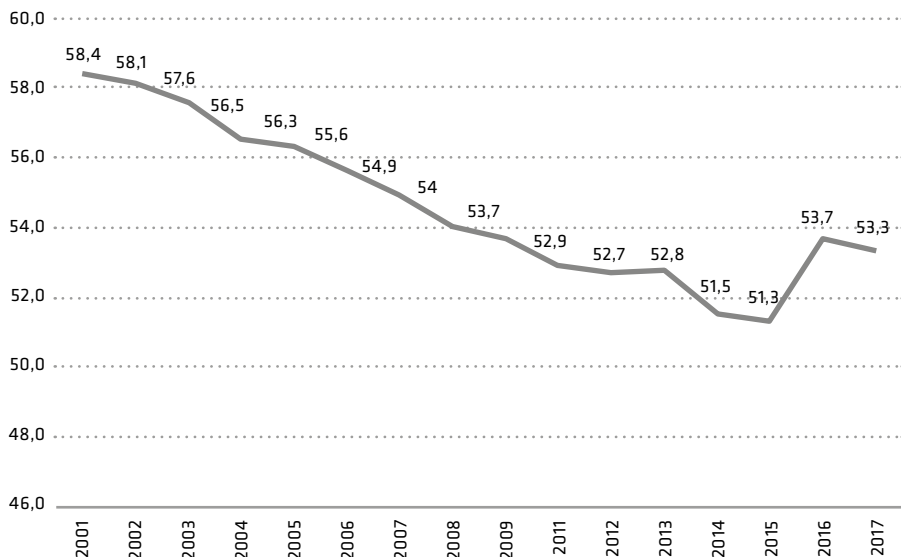
Gráfico 1 | Renda disponível das famílias por percentual da renda total - (%), 2000-2017



Fonte: elaboração própria com dados do *Euromonitor International* (2020).

Nota-se, portanto, nos últimos três anos, uma possível reversão da tendência de redução da desigualdade social, retomando condições tipicamente encontradas em países subdesenvolvidos. Esse perfil de apropriação de renda também é observado na evolução do Índice de Gini³ do país, conforme o gráfico 2.

Gráfico 2 | Índice de Gini, 2001-2017*



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2020).

(*) As informações do Índice de Gini para os anos 2000 e 2010 não estavam disponíveis na base de dados.

Para Furtado, na periferia o modo de apropriação é que definiria o perfil da demanda interna. Como na periferia as definições vêm de fora e se limitam a diferentes formas de uso de recursos já disponíveis, o impacto na estrutura social acaba por ser muito pequeno. Por outro lado, nos países centrais, o aumento da produtividade se torna aumento da renda média da coletividade, em função da pressão social pelo aumento da remuneração do trabalho, o que, por sua vez, altera o perfil da demanda e influencia na destinação do excedente.

3. O Banco Mundial (WORLD BANK, 2020) define que o Índice de Gini mede até que ponto a distribuição de renda (ou, em alguns casos, despesa de consumo) entre indivíduos ou famílias de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igual. O índice de Gini de 0 representa igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 implica desigualdade perfeita.

No caso brasileiro, no período de 2000 a 2017, verifica-se uma conjuntura típica de país periférico. O modo de apropriação e a evolução do PIB em comparação à produtividade do trabalho nesse ínterim evidenciam pontos importantes: (i) a apropriação de renda pela remuneração dos empregados estável; (ii) produtividade do trabalho predominantemente com variação inferior à registrada pelo PIB.

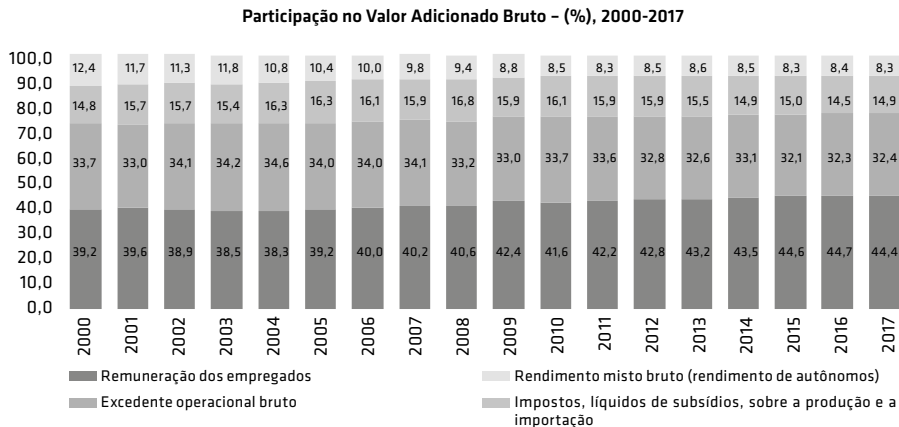
O primeiro aspecto deve ter seu comportamento observado considerando-se o que acontece com as demais contas que compõem a distribuição, sendo elas: excedente operacional bruto, rendimento misto bruto (rendimento de autônomos) e impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção e a importação. Observa-se um processo contínuo de ganho de representatividade da remuneração dos empregados de 2000 a 2017, alcançando 44,7% da renda total e perdendo 0,3 p.p. em 2017, mas, ainda assim, indicando certa estabilidade. Na comparação de 2017 em relação a 2000, essa conta ampliou sua participação em 5,2 p.p. Como elemento isolado, tal resultado é importante, porém, o ganho se realiza, sobretudo, diante da perda de participação do segmento de rendimento misto bruto, também chamado de rendimento de autônomos. No mesmo período, o rendimento de autônomos perdeu 4,1 p.p. de representatividade na renda total. Essa análise torna-se fundamental a partir da configuração do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado pelo elevado nível de informalidade⁴ associada à flexibilização da legislação trabalhista e avanço do processo de precarização das relações de trabalho.

Assim, nota-se que o ganho de 5,2 p.p. na participação da remuneração dos empregados e a diminuição na informalidade, sobretudo do ano 2000 até 2014, ocorreram simultaneamente ao período de crescimento de PIB brasileiro. Contudo, a tendência da informalidade se reverte com a recessão econômica e a flexibilização das relações de trabalho.

Quanto às demais contas, a de excedente operacional bruto registrou queda de 1,3 p.p. e o governo, através de impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção e a importação, ampliou sua participação em 0,2 p.p. O gráfico 3 ilustra a composição do Valor Adicionado Bruto do Brasil de 2000 a 2017.

4. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), o indicador de informalidade, que passou a ser produzido mensalmente a partir de 2016, registrou uma taxa média de 39,0% em 2016, e 40,2% em 2017. Para o período de 2002 a 2012, Barbosa Filho e Moura (2015), analisaram a evolução desse processo no país e destacaram que a taxa de informalidade no Brasil não foi inferior a 30%.

Gráfico 3 | Distribuição primária da renda: conta de geração de renda



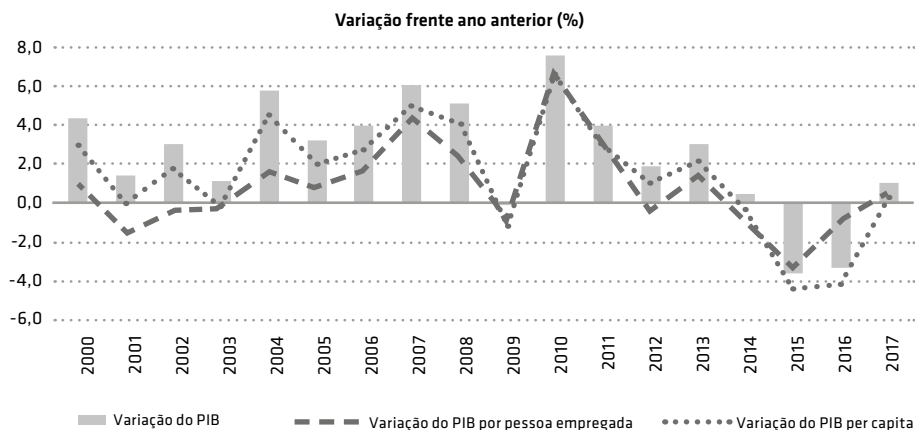
Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2020).

O segundo aspecto da conjuntura brasileira que reforça sua condição periférica está relacionado às taxas de variação da produtividade do trabalho, predominantemente inferiores às registradas pelo PIB. Nesse ponto, ressalta-se o desafio de medir a produtividade do trabalho em uma economia.⁵ Entre as *proxies* comumente usadas em análises econômicas estão: PIB *per capita* e PIB por pessoa empregada. Em ambas, a produtividade brasileira registra variação inferior ao crescimento do PIB. Em média, no período 2000-2017, a taxa de crescimento do PIB brasileiro foi de 2,5%, enquanto a elevação da produtividade ficou consideravelmente abaixo desse patamar, registrando, em média, aumento de 0,8% ao ano quando considerada a *proxy* de PIB por pessoa empregada, e de elevação de 1,4% sob a ótica do PIB *per capita*. Nesse ponto, a discussão do desenvolvimento como processo endógeno encontra o mito do desenvolvimento econômico no conceito de Furtado, devido à análise que os dados da economia brasileira permitem, indicando um cenário onde continuamente as combinações mais produtivas não se concretizam. O país cresce, porém, sua produtividade segue a taxas inferiores. Na sua primeira fase, Furtado observa que as novas combinações deveriam privilegiar uma maior quantidade de capital por unidade de mão de obra ou recursos naturais, por consequência, aumento da produtividade, mas os indicadores revelam que isso não ocorreu no Brasil ao longo dos últimos dezoito anos.

5. Ver Ellery Jr. (2014) e Messa (2014) para uma discussão sobre o tema.

Na sequência, o gráfico 4 apresenta as taxas de variação do PIB e das *proxies* de produtividade, o PIB por trabalhador empregado e o PIB *per capita*.

Gráfico 4 | Taxa de variação do PIB, do PIB por trabalhador empregado e do PIB per capita



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2020).

Com esse cenário em mente, como deveria agir um país periférico na busca por endogeneizar seu desenvolvimento? A participação na divisão internacional do trabalho permitiria sanar a insuficiência de recursos, mas não seria suficiente para superar a dependência tecnológica; além disso, o processo de substituição de importações apenas tenderia a perpetuar esse movimento. Buscando respostas, Furtado (1984) comenta sobre três modelos de experiências de endogeneização do desenvolvimento: 1) a coletivização dos meios de produção; 2) a satisfação das necessidades básicas da coletividade; 3) aumento do grau de autonomia externa.

A coletivização dos meios de produção compreende um modelo baseado no controle das atividades econômicas pela coletividade, podendo ser tanto por meio de autogestão como por planificação centralizada, ou ainda uma combinação entre os dois. O objetivo desse modelo seria o de “destruir as bases das estruturas tradicionais de poder e substituir a lógica do mercado por uma mais abrangente” (FURTADO, 1984, p. 119). No entanto, qualquer uma das duas formas traz reveses; na autogestão poderia haver uma considerável pressão para aumentar o consumo. Já na planificação há a possibilidade de afastamento entre os centros de decisão e a massa da população

com risco da criação de novas estruturas de privilégios. Além disso, Furtado comenta que pode haver dificuldade de acesso a financiamentos externos e à tecnologia e também dificuldades operacionais de um sistema econômico conduzido por decisões centralizadas.

Com relação ao modelo de satisfação das necessidades básicas da coletividade, ele busca incluir nos benefícios do desenvolvimento a parte da população que é excluída no processo de desenvolvimento das economias periféricas e de acumulação. Para atingir esse objetivo, seria necessário que o excedente fosse usado para modificar o perfil de distribuição de renda, garantindo necessidades básicas como saúde, educação e moradia para toda a população. A solução necessitaria de um maior envolvimento político para que fosse bem-sucedida, e esta seria uma das maiores dificuldades desse modelo. No plano estritamente econômico, Furtado comenta que os obstáculos também não seriam pequenos, pois o direcionamento do excedente poderia levar à perda de competitividade internacional que, por sua vez, poderia demandar medidas extras que teriam potencial de anular as medidas tomadas para combater a má distribuição de renda.

O último modelo seria o de aumento do grau de autonomia externa. Pressupõe que o país adote uma postura ofensiva com relação aos mercados externos. Para alcançar esse objetivo, os investimentos deveriam ser orientados na direção dos setores com maior potencial para competir externamente, mas também indutores dos setores internos. Para ser bem-sucedido, seria necessário que os produtos exportados estivessem na vanguarda do mercado, além de haver um planejamento rigoroso e uma alta taxa de poupança. Os casos de sucesso desse modelo levam a uma maior independência, financeira e tecnológica, com relação aos países centrais. As empresas transnacionais, dependendo do grau de controle que possuem das atividades produtivas, principalmente aquelas com potencial de exportação, podem ser um entrave a este modelo. Outra dificuldade do modelo é de onde viria a vontade política para desenvolvê-lo, pois as elites tradicionais, segundo Furtado, não seriam as maiores interessadas nele. Assim, o modelo pode conter, ou necessitar de, vocação autoritária.

De acordo com esses três modelos de desenvolvimento endógeno, o Brasil parece se encaixar melhor como um país que tentou seguir pela via de maior grau de autonomia externa, mas que foi bem-sucedido apenas parcialmente na sua empreitada. Esse meio fracasso, meio sucesso brasileiro deve-se ao fato de que os produtos expor-

tados e competitivos do país não estão na vanguarda do mercado mundial. Sua pauta de exportação é marcada, principalmente, por *commodities in natura* ou semiprocessadas, diferentemente de países bem-sucedidos nesse modelo de desenvolvimento, como Coreia do Sul e Japão, os quais exportam, por exemplo, eletrônicos e *chips* semicondutores que estão na vanguarda tecnológica. No entanto, é importante salientar que o Brasil possui certo grau de independência externa, principalmente no quesito financeiro. As sucessivas crises de balança de pagamentos em décadas anteriores deixaram suas marcas e, desde a década dos anos 2000, o Brasil possui moeda relativamente estável ao preço de um elevado e custoso volume de reservas internacionais que servem de proteção contra a volatilidade excessiva.

Em uma outra forma de olhar para o Brasil, seria possível afirmar que o país tentou adotar um caminho intermediário entre o modelo de satisfação das necessidades básicas e o modelo de autonomia externa, visto que esse último não foi capaz de trazer os frutos para superar o subdesenvolvimento e que apenas uma parte da população conseguiu se apropriar de ganhos, fato evidenciado pelos dados desta seção e pelo histórico de desigualdade de renda do Brasil (que está entre os dez países mais desiguais do mundo, segundo estimativas do Índice de Gini realizadas pelo Banco Mundial).

Considerações finais

A obra de Celso Furtado é vasta e consideravelmente eclética. Seu tema favorito sempre foi o Brasil e seu maior talento foi a escrita. A clareza com que fala de temas complexos impressiona. O conteúdo que permeia, sem dúvida, todas as suas obras é a tentativa de entender o Brasil e buscar caminhos que levem o país a ser próspero e com igualdade. Além disso, Furtado sempre prezou pela necessidade e pelos benefícios de um país ser senhor do seu próprio destino.

O desenrolar da história até os dias atuais nos permite inferir que Furtado estava certo sobre sua forma de desenvolvimento econômico como um mito. O que temos testemunhado com a transposição de muitas fábricas para a China em busca de mão de obra barata e depois, quando essa começa a encarecer, para outros países mais periféricos como Vietnã e Bangladesh, seria um exemplo de como a coordenação das

grandes empresas mundiais, muitas vezes operando como oligopólios, conduz o processo de desenvolvimento da forma como deseja. Os Estados locais perderam força e importância para coordenar os processos de desenvolvimento, e quem coordena o processo são as grandes empresas.

Talvez a melhor contribuição de Furtado para a teoria de desenvolvimento seja a noção que, diante de um excedente gerado, a sociedade se encontra com um leque de opções do que fazer com esse excedente. As escolhas que ela realiza irão repercutir em sua estrutura. Portanto, define Furtado (1977, p. 26) que “O núcleo central do estudo dos câmbios sociais que chamamos de desenvolvimento econômico consiste no conhecimento dos processos sociais pelos quais se definem a importância relativa do excedente e a utilização final deste”.

Ao final, Furtado mostra-se preocupado com a insegurança social. As situações de subemprego e marginalidade sociais como um problema estrutural das economias subdesenvolvidas, somadas às crescentes desigualdades sociais, seriam um indicativo da necessidade de sistemas de repressão cada vez mais custosos e da possibilidade progressiva de uma eclosão revolucionária. Essa situação favoreceria uma forma cada vez mais autoritária de apropriação do excedente.

A partir da abordagem de Furtado sobre desenvolvimento econômico e suas discussões nas distintas fases nota-se, no caso brasileiro, no período de 2000 a 2017, uma conjuntura típica de país periférico. Além de registrar uma possível reversão da tendência de redução da desigualdade social de 2015 a 2017, o modo de apropriação da renda oferece indícios de outras fragilidades. Os ganhos de representatividade da remuneração dos empregados na renda total se deram em detrimento das perdas de participação do rendimento de autônomos no período de crescimento do PIB, porém, esse padrão não se sustentou diante da recessão econômica do país a partir de 2015 e dos avanços da flexibilização das relações de trabalho.

Além disso, observa-se na economia brasileira a produtividade do trabalho, predominantemente, com variação inferior à registrada pelo PIB. Tais elementos convergem, fundamentalmente, com a discussão proposta por Furtado sobre a periferia e seu subdesenvolvimento. Nesse âmbito, a análise dos dados da economia brasileira revela um cenário no qual, continuamente, as combinações mais produtivas não se concretizam, ou seja, a discussão do desenvolvimento como processo endógeno encontra o mito do desenvolvimento econômico no conceito de Furtado.

Mesmo enxergando um futuro incerto, e muitas vezes sombrio, Celso Furtado passou esperança nos seus escritos e lutou para compreender a situação atual (à época) do Brasil e do mundo e como deve a nação se portar em relação a problemas e desafios para que possa ter um futuro no qual as necessidades básicas de todos sejam atendidas e a estrutura social torne-se mais justa.

Referências

- BARBOSA FILHO, F.H.; MOURA, R.L. Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil: uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 45, n. 1, p. 101-123, 2015.
- ELLERY JR., R. Desafios para o cálculo da produtividade total dos fatores. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L.R. (Org.). *Produtividade no Brasil: desempenhos e determinantes - Desempenho*. Brasília: ABDI, Ipea, 2014.
- EUROMONITOR. *Euromonitor International*, 2020. Disponível em: <<http://www.portal.euromonitor.com/portal>>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Prefácio à nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____. O desenvolvimento como processo endógeno. In: FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas nacionais*. 2020. Disponível em:< <https://ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- MEADOWS, Donella H., et al. *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Signet Classics, 1972.
- MESSA, A. Metodologias de cálculo da produtividade total dos fatores e da produtividade da mão de obra. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L.R.(Org.). *Produtividade no Brasil: desempenhos e determinantes - Desempenho*. Brasília: ABDI, Ipea, 2014.
- WORLD BANK. *World Bank Open Data*, 2020. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Igor Passinho da Silva¹Adrianno Oliveira Rodrigues²

A questão nordestina: uma análise da industrialização e a retomada da discussão regional

RESUMO

Este artigo tem como objetivo central analisar os efeitos da industrialização na realidade socioeconômica do Nordeste entre os anos de 2000 e 2010, trabalhando com indicadores e variáveis econômicas como renda *per capita*, emprego, Valor da Transformação Industrial (VTI) e PIB Setorial. Assim como observar o desdobramento da política nacional do início do Governo Lula para o Nordeste, por via do Plano Estratégico de Desenvolvimento idealizado e uma das últimas contribuições de Celso Furtado ao considerar a Questão Regional.

Palavras-chave

Industrialização; Nordeste; Desenvolvimento.

ABSTRACT

The main goal of this article is to analyse the effects of industrialisation on the socioeconomic reality of the Northeast region of Brazil in the years from 2000 to 2010, using a variety of indicators and economic variables, which include per capita income, employment, Value of Industrial Transformation and sectoral GDP. As well as observing the outcome of the national policy to the Northeast from the beginning of President Lula's government beginning of the Lula government, through the idealized Strategic Development Plan, which was one of the last contributions made by Celso Furtado.

Keywords

Industrialization; Northeast; Development.

Introdução

A região Nordeste, detentora histórica de uma desigualdade relativa, apresenta indicadores socioeconômicos essencialmente inferiores à média nacional, exigindo a formulação de políticas regionais que pretendam melhorar esse cenário. Nesta região, por ocasião das discussões que remeteram à Questão Regional na década de 1950, a via de solução encontrada foi o fomento ao processo de industrialização, pretendendo, entre outros, dotar a região de capital e gerar mais empregos, elevando-se a renda.

1. Economista formado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pós-graduado em Administração Pública da Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP) da Fundação Ceperj.
2. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), campus Nova Iguaçu.

Assim, pretende-se como objetivo principal deste artigo avaliar os reflexos do setor industrial na economia nordestina, no período que compreende os anos de 2000 a 2010. O artigo busca também analisar as políticas industrializantes implementadas, assim como os mecanismos de fomento ao setor e verificar alguns dos resultados gerados.

O desenvolvimento desta análise mostra-se importante, uma vez que pretende interpretar resultados da política industrializante adotada pelo Estado, enquanto agente fundamental na aplicação destas políticas, visando o desenvolvimento regional. Foram utilizadas para isso referências voltadas ao estudo do desenvolvimento regional e aplicação das políticas, baseadas na linha de interpretação furtadiana, que considera ser essencial a participação do Estado no fomento às políticas públicas.

1. Industrialização no Nordeste: uma análise recente

Para a análise dos reflexos e evolução do processo de industrialização na região abordada neste artigo, no período de 2000 a 2010, é importante abordar o processo de desconcentração da produção industrial, apontado por Araújo (2001) entre os anos de 1970 a 1990, bem como enfocar o processo de regionalização trabalhado por Diniz *et al.* (2009). De acordo com Guimarães Neto (1989, *apud* ARAÚJO, 2001) o país passa da articulação comercial para a articulação produtiva inter-regional, passando a produzir nas diversas regiões, atenuando a Questão Regional. Nesse processo, um dos setores diretamente beneficiados foi o têxtil, onde as atividades passam a se agregar regionalmente, o que a princípio configurou um grande passo no processo de desconcentração que estava em curso.

Com a desconcentração, os benefícios se mostraram dispersos por todo o território e, no caso da indústria, logrou-se um aumento da produtividade, bem como se evidenciou uma tendência de aumento na geração de empregos no Nordeste, apontada no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), enquanto reflexos de políticas de incentivos adotadas e dos financiamentos públicos concedidos. Araújo (2001) entende o processo de desconcentração ocorrido como reflexo das políticas adotadas.

Diniz *et al.* (2009) destacam um outro processo, o de regionalização da política industrial, atividade considerada imperiosa no que tange ao aumento de produtividade em regiões tidas como atrasadas, como o Nordeste. Aborda ainda a importância de se regionalizar a política industrial, à medida que corresponderia a um instrumento de auxílio na redução das disparidades regionais e sociais. Com a regionalização da política industrial visa-se garantir um aproveitamento dos recursos e potencialidades oriundas do que chamou de diversidade inter-regional.

Ao mencionar a utilização de políticas que impulsionaram regionalmente a atividade industrial, tanto no processo de desconcentração quanto no de regionalização, refere-se ao mecanismo de concessão de incentivos fiscais a empreendimentos que pretendessem e pretendem se instalar no Nordeste, fundamental à realização e execução de projetos industriais.

1.1 Industrialização e a evolução de variáveis e indicadores econômicos no Nordeste

Uma vez pontuado, torna-se essencial demonstrar como teria evoluído a desconcentração da produção. Na Tabela 1, a seguir, são elencados valores, que representam a participação na produção industrial das Grandes Regiões, entre os anos de 1969 e 2004. Mostra-se assim quantitativamente, a partir de dados processados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma moderada dispersão industrial ocorrida. Importante mostrar dados de décadas anteriores da análise recente, de forma a se evidenciar mais agudamente a dispersão.

Tabela 1 | Distribuição do VTI por Grandes Regiões (em %)

Grandes Regiões	1969	1981	1990	2000	2004
Norte	1	2,3	3,4	4,6	4,9
Nordeste	5,9	7,2	7,8	8,9	8,5
Sudeste	80,8	73,7	70,8	65,8	62,8
Sul	11,7	15,7	16,8	18,5	20,1
Centro-Oeste	0,7	1,1	1,1	2,2	3,6

Fonte: Elaboração própria a partir de Diniz *et al.* (2009).

Os dados sugerem que, enquanto a região Sudeste apresentou uma contração do Valor de Transformação Industrial (VTI), as demais regiões apresentaram um gradual aumento de forma relativa, o que, de alguma forma, se insere no cenário de desconcentração das atividades em geral, sugerido por Araújo (2001) e Diniz *et al.* (2009). Demonstrando ainda, em um momento posterior, a articulação produtiva abordada por Guimarães Neto (1989, *apud* ARAÚJO, 2001), que corresponde a se produzir nas diferentes regiões do país, havendo uma desconcentração e expansão do capital. Conforme pode ser evidenciado da Tabela 1, houve um aumento de 7,8% para 8,5%, entre a década de 1990 e o início dos anos 2000, para o Nordeste, permanecendo sempre em terceiro lugar na produção industrial, posição condizente com sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) Nacional.

No que tange à variável emprego, uma das mais importantes quando se pensam os objetivos e impactos futuros de uma política, pode-se observar na Tabela 2 o número de microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais e dados relativos a Pessoal Ocupado, comparativo entre os anos de 1985 e 2005.

Tabela 2 | Microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais e Pessoal Ocupado em 1985 e 2005

Grandes Regiões	1985	2005	1985	2005
Norte	2	8	126.098	231.401
Nordeste	24	32	525.682	765.682
Sudeste	69	95	3.542.249	3.324.923
Sul	37	57	1.048.275	1.605.388
Centro-Oeste	5	16	92.992	288.390

Fonte: Elaboração própria a partir de Diniz *et al.* (2009).

Observando o quantitativo de pessoal ocupado na indústria, no comparativo entre os anos de 1985 e 2005, observa-se uma leve queda neste indicativo para a região Sudeste e um aumento para as outras quatro Grandes Regiões do país. Esse resultado condiz com o aumento no número de empreendimentos industriais que se alocaram nestas regiões. Nesse momento, novas áreas industriais se formaram no contexto do país, tendo no Nordeste passado de 24 para 32 entre os anos de 1985 e 2005 (Diniz *et al.*, 2009, p. 361). Há um indicativo de regionalização, visto que surgiram em áreas de todos os estados nordestinos.

Na Tabela 3 são apresentadas as 18 microrregiões da região Nordeste com maiores níveis de participação da indústria.

Tabela 3 | 18 microrregiões mais industrializadas da Região Nordeste

Microrregião	% Agropecuária	% Indústria	% Serviços	Variação do % da Indústria
	2010			2000-2010
Paulo Afonso (BA)	1,1	67,3	31,6	- 10,9
Sergipana do Sertão do São Francisco (SE)	8,2	58,3	33,5	37,7
Baixo Cotinguiba (SE)	2,8	52,9	44,4	9,2
Itamaracá (PE)	2,4	48,9	48,8	- 1,6
Cotinguiba (SE)	10	48,5	41,5	27,5
Catu (BA)	3,5	48,5	48	- 2,6
Japaratuba (SE)	11,1	48,3	40,6	11,4
Pacajus (CE)	3,3	47,2	49,6	- 13,4
Chapada do Apodi (RN)	5,8	44,8	49,4	- 11,4
Itaparica (PE)	6,8	43,9	49,2	- 11,0
Estância (SE)	6,1	41,4	52,5	8,2
Vale do Açu (RN)	5,9	40	54,2	13,9
Suape (PE)	0,3	39,4	60,3	4,2
Salvador (BA)	0,1	39	60,9	1,7
Entre Rios (BA)	14,7	36,5	48,9	8,6
Valença (BA)	16	36,5	47,6	25,8
Mossoró (RN)	5	33,9	61,1	10,7
Baixo Curu (CE)	10,2	32,9	57	5,8

Fonte: Neves *et al.* (2014).

Com base nos dados da Tabela 3, é possível constatar conforme apontam Neves *et al.* (2014) que somente quatro regiões passaram por um processo acelerado de industrialização entre 2000 e 2010. Fatores como os incentivos fiscais, custos de mão de obra e mercados consumidores em expansão incentivaram empresas a investir em plantas industriais na região.

O setor terciário abriga uma maior possibilidade de geração de empregos, porém, conforme destacam Diniz *et al.* (2009, p. 354) deve-se ter cautela, uma vez que “parte do crescimento do setor de serviços está associada à terceirização de atividades da própria indústria; ao rápido crescimento da produtividade na indústria”.

Dispõe a indústria de um potencial de arraste sobre os demais setores, ou seja, por maior que seja o dinamismo apresentado pelos demais setores econômicos, exerce a indústria um importante papel e participação nos resultados por eles obtidos. Observando a Tabela 3, com dados das microrregiões mais industrializadas, verifica-se que a participação do setor industrial em algumas microrregiões mostra-se superior ao percentual do setor de serviços.

1.2 Incentivos e financiamentos públicos à iniciativa privada

Um dos principais instrumentos utilizados para fomentar o desenvolvimento regional no Nordeste foi o mecanismo de concessão de incentivos fiscais aliados aos financiamentos concedidos por bancos públicos no sentido de propiciar os recursos necessários para que os projetos pudessem ser implementados.

Com relação aos incentivos fiscais, é importante esclarecer ter no Nordeste inicialmente sido instituído, pelas leis que aprovaram os planos diretores, o Sistema 34/18, posteriormente convertido no Fundo de Investimento do Nordeste (Finor).³ Na década de 1990, conforme destacam Lima, A. e Lima J. (2010), houve um esvaziamento da intervenção do Estado na economia, contraindo-se em muito os mecanismos de políticas de desenvolvimento regional. Seguindo orientação de organismos internacionais, iniciou-se um processo de liberalização da economia.

3. O Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) é um benefício fiscal concedido pelo Governo Federal, criado pelo Decreto-Lei n. 1.376, de 12/12/1974, e reformulado pela Lei n. 8.167, de 16/01/1991 (BRASIL, 2001), com modificações introduzidas pela Medida Provisória n. 2.199-14, de 24/08/2001 (última reedição da MP n. 2.058, de 23/08/2000), constituído de recursos aplicados em ações e debêntures, destinado a apoiar financeiramente empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene (Nordeste, Norte de Minas Gerais e Espírito Santo), tendo como sua principal fonte de recursos as opções para Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas de todo o país (Fonte: BNB).

O cenário de incentivos culminou em uma disputa que se acirrou, visto a pretensão de atrair investidores em potencial para seus estados, e a referida atração se deu por meio de isenções total ou parcial no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por período determinado. Esses incentivos se voltaram, em sua maior parte, às atividades industriais.

Essa postura tomada pelos estados e as “disputas de atratividade” ficou conhecida como “guerra fiscal”, em que empresas e investidores em potencial priorizariam aqueles estados que lhes propiciassem melhores vantagens fiscais. Por aspectos positivos tem-se a geração de empregos, a desconcentração industrial e a regionalização das atividades. Em termos de aspectos negativos, a quebra de uma necessária visão regional, que possibilitaria o desenvolvimento conjunto de uma Grande Região.

Assim, não se limita a mera concessão de incentivos fiscais, o que “pesará” nas decisões a serem tomadas pelas empresas no momento de investir. Lima, A. e Lima J. (2010) colocam ainda que seriam esses determinantes previamente considerados na avaliação da obtenção dos incentivos.

A infraestrutura é outro elemento importante. Os nove estados do Nordeste lançaram programas fitando o desenvolvimento regional. Lima, A. e Lima J. (2010) apontam que cinco deles preveem o aumento do benefício fiscal para empreendimentos que pretenderem se instalar fora da região mais desenvolvida, podendo atingir 100% de isenção do ICMS, nas áreas tidas como prioritárias ao estado.

Outra preocupação dos “concedentes” está em acompanhar os resultados e a eficácia dos incentivos concedidos, como a geração de empregos. Lima, A. e Lima J. (2010) apontam como ótica negativa o fato de que empresas beneficiadas não geram melhorias na infraestrutura local. Os incentivos são concedidos visando a aquisição de prestígio político, pela atração de um novo projeto ao Estado. A renúncia fiscal pode acarretar prejuízos em uma perspectiva de curto prazo em áreas como educação, saúde, segurança etc.

Lima, A. e Lima J. (2010) avaliaram se a concessão de incentivos fiscais promoveu alteração na dinâmica das indústrias de transformação e extrativa mineral no Nordeste, utilizando para isso dados do emprego formal industrial. Foram coletados dados dos programas de seis estados nordestinos, excluindo-se Maranhão, Alagoas e Bahia, pela dificuldade de obtenção dos dados junto aos órgãos administradores estaduais (ver Tabela 4).

Tabela 4 | Impactos dos programas estaduais de incentivos fiscais

Estado	Empregos Gerados	Média Anual	Empresas Incentivadas	Período	Programas	NP ¹
Piauí	28.794	2.215	410	1994-2006	CIF	78%
Ceará	211.229	16.248	1.111	1994-2006	FDI	91%
Rio Grande do Norte	44.929	2139	190	1986-2006	Proadi	-
Paraíba	51.508	4683	422	1995-2005	FAIN	61%
Pernambuco	89.995	8.181	1.221	1996-2006	Prodepe	39%
Sergipe	25.876	1.617	360	1991-2006	PSDI	-

Fonte: Elaboração própria a partir de Lima, A. e Lima J. (2010).

¹NP: Novas Plantas Industriais

Conforme destacado no trabalho de Lima, A. e Lima J. (2010), no decorrer dos anos pesquisados, houve variações, não sendo por exemplo observada uma constância dos dados apresentados. O maior número de projetos incentivados está no setor industrial. Entre os seis programas estaduais analisados, foi possível constatar que a maior parte destinou-se a projetos voltados à instalação de novas plantas industriais, para as quais verificou-se aumento no número de estabelecimentos e, conseqüentemente, empregos industriais.

Lima, A. e Lima J. (2010) objetivaram, entre outros, evidenciar a relação positiva entre a concessão de incentivos e a “resposta” do emprego industrial. Constatou-se que os setores com maiores taxas de variação nessa variável foram os mais beneficiados, bem como não ter havido a preocupação dos programas estaduais em atuar na diversificação da atividade produtiva local. Foram mais contemplados com subsídios: gêneros tradicionais da indústria, como alimentos e bebidas, têxteis e confecções, calçados e minerais não metálicos.

Na mesma linha de importância dos incentivos fiscais concedidos, estão os financiamentos propiciados pelos bancos públicos. Entre os setores financiados está o industrial, que, no âmbito das principais instituições bancárias voltadas ao fomento do desenvolvimento no Nordeste, como o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o BNDES (ver BNDES. S.d.), conta com uma parte do volume de empréstimos concedidos. Ambas as instituições atuam observando direta ou indiretamente metas, prioridades e diretrizes fixadas pela Sudene e, no período estudado, pelo Ministério da Integração Nacional.

Entre as áreas que configuram seu apoio à indústria, está aquela que se destina aos insumos básicos (AIB), relacionados à indústria de base. Os estados mais beneficiados pela instituição foram Bahia, Pernambuco e Maranhão. No que se refere aos desembolsos de recursos destinados à região, Bacellar e Nali (2014, p. 187) sinaliza, entre os anos de 2003 e 2013, um desembolso da ordem de R\$ 23,2 bilhões de reais, sendo R\$ 22,3 bilhões dirigidos aos três estados mencionados, delineando-se desta forma uma desproporcionalidade em relação aos demais. Apesar da instituição atuar fortemente em auxílio à redução das desigualdades regionais, verificou-se que os empréstimos concentraram-se basicamente em três regiões. E, logicamente, reflete no propósito de ampliação do parque industrial nordestino, ainda que o BNDES não seja o único prestador.

Tabela 5 | Projetos industriais financiados pelo BNDES no Nordeste (em R\$ bilhões) e empregos gerados

Empresa	Investimento Total	Financiamento BNDES	E.D.I. ¹
Suzano Papel e Celulose	5	2,7	25.000
Veracel Celulose	4	1.430	10.000
Polo de Camaçari	-	4	-
Complexo Petroquímico de Suape	8,5	3,5	7.100
Consórcio de Alumínio do Maranhão	6	1,1	13.000
Vanádio de Maracás	550	334	280
Votorantim Cimentos ²	300 mi	180 mi	1.430
Estaleiro Atlântico Sul S.A.	2,4	1,86	11.000*
Refinaria Abreu e Lima	-	9,9	40.000
Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste	6,6	4,4	39.000*

Fonte: Elaboração própria a partir de Bacellar e Nali (2014).

¹ Empregos Diretos e Indiretos

² O financiamento à Votorantim Cimentos foi em (R\$ milhões).

* Estimativas.

Bacellar e Nali (2014) destacam a variável emprego, objetivando-se demonstrar a relação entre o financiamento realizado e a geração de trabalho pelos projetos industriais apoiados. Conforme se pode extrair da Tabela 5, as indústrias atuaram enquanto grandes contratantes de mão de obra. Sete dos projetos apontados na Tabela 5, par-

cialmente financiados pelo BNDES, voltaram-se a novas fábricas. Tratou-se essencialmente de projetos novos que se instalaram no Nordeste. Com relação ao Polo de Camaçari, foram financiadas diferentes empresas, mas a pesquisa somente logrou dispor da importância aproximada emprestada pelo banco. Não foi possível orçar uma previsão do Investimento Total na Refinaria Abreu e Lima, dado que o BNDES participou somente na fase inicial do projeto.

Neves *et al.* (2014) analisaram a atuação da Área Industrial do banco no Nordeste, desta vez fomentando a indústria de bens. Iniciam considerando o financiamento de projetos ligados à área automotiva, mais precisamente aos projetos das empresas Continental, Pirelli e Moura. A primeira contratou um financiamento de R\$ 173,8 milhões visando a ampliação da produção de pneus para veículos de passeio e caminhonetes em sua fábrica na Bahia, o que correspondeu a geração de quase 2.400 postos de trabalho diretos e indiretos. Também neste último estado, em 2008 e posteriormente em 2011, a Pirelli contratou, no conjunto dos anos, um total de R\$ 196,4 milhões, visando também um aumento na produção de pneus, sendo gerados 172 empregos diretos. A Moura, em 2013, tomou emprestado R\$ 182,6 milhões, visando aumentar a sua produção, o que representou a vinculação de 710 empregos entre diretos e indiretos.

A participação do banco neste setor foi destacada, de acordo com o trabalho, com o apoio em 2012 à fábrica da Fiat em Pernambuco, que significou uma participação com a importância de R\$ 3,5 bilhões, equivalente a 35%, de um investimento total de R\$ 10 bilhões, com previsão de conclusão para o final de 2016. Entre os diferentes aspectos positivos logrados pela empresa com esse projeto, previa-se a criação de cerca de 5.650 empregos diretos e 12 mil indiretos. Vislumbrou-se positivamente, além da variável emprego, impactos na renda e melhorias na capacitação da mão de obra, com vistas ao forte aproveitamento local.

Outro segmento apontado foi o da tecnologia, com apoio ao Porto Digital (PE) e ao Porto Mídia. O primeiro visou “a formação e capacitação de empresas e mão de obra de base tecnológica” (NEVES *et al.*, 2014, p. 214), tendo contratado um total de R\$ 5 milhões. Figura na lista dos quatro polos, referendados mundialmente pela International Association of Science Parks, organização que incentiva a competitividade. Esse porto, considerando o resultado das empresas nele concentradas, geraram mais de 6.500 empregos diretos. O Porto Mídia, enquanto um desenrolar do primei-

ro, atuando na área de *games*, *design*, audiovisual e música, pretende se expandir na área da economia criativa. Contratou um total de R\$ 8.840.850,00, equivalente a 60% do valor do projeto para reformas necessárias em um edifício que abriga o projeto. Mais de 110 vagas de emprego, entre criadas e estimadas durante o desenrolar do empreendimento.

Outro banco atuante na atenuação das disparidades regionais é o Banco do Nordeste do Brasil S.A. Em nível regional, configura-se como o maior concedente de recursos às iniciativas de empreendimento privado no Nordeste. Para isso, conta com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). Cabe ao banco, enquanto instituição financeira regional, intermediar os recursos, possibilitando aos investidores executarem seus projetos voltados para a região. Importante esclarecer que o BNB atende todos os estados abrangidos pela Sudene, o que inclui Minas Gerais e Espírito Santo, estados fora do escopo de análise deste artigo. Entre os programas de crédito, está o Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste, que, por ser todo voltado à indústria, recebe o nome de FNE Industrial (Banco do Nordeste, s.d.).

2. A questão regional brasileira e o Nordeste (2000-2010)

A Carta Magna de 1988 fixa, entre outras resoluções, como um dos objetivos fundamentais previstos em seu artigo 3º, III, “reduzir as desigualdades sociais e regionais;” (CF, 1988). Assim, ficou estabelecida constitucionalmente a necessidade de se tratar as disparidades presentes em uma linha histórica na sociedade brasileira. No campo do desenvolvimento regional, elaborou-se o Estudo Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, visando compreender as potencialidades de desenvolvimento do país. A proposta se mostrou tão audaciosa que, conforme destaca Carvalho (2001), pretendeu-se constituir uma nova geografia no país. Passaria das atuais cinco macrorregiões definidas pelo IBGE, para nove regiões definidas pelos eixos.

Com a eleição de Lula em 2003, foi lançada em seu primeiro ano de mandato a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que tratou de garantir a prioridade devida à temática do desenvolvimento, tão importante e que o Governo Fede-

ral incorporou aos seus objetivos centrais. Considera Gumieiro (2014) ter sido neste momento retomada a Questão Regional, uma vez que desdobramentos ocorreram direcionados às regiões a partir desta política.

No que tange propriamente a Questão Regional, podemos traçar um olhar para a desconcentração observada por Araújo (2001), e a regionalização tratada por Diniz *et al.* (2009) e Diniz (2009), tendo tais tendências refletido uma expansão e realocação de diferentes projetos, novas ações do poder público, uma nova configuração espacial e territorial para as políticas regionais, maior valorização das potencialidades locais e desconcentração das atividades, antes fortemente localizadas nas regiões mais dinâmicas do país. Com relação à industrialização foi possível observar que as regiões expandiram suas respectivas participações na produção nacional, em desfavor do Sudeste.

Interpretando a Questão Regional, Carleial (2009) compreende que esta comporta a continuidade das desigualdades de renda e inter-regionais brasileiras, que se mostram mais intensas nas regiões Norte e Nordeste, devendo começar aí as necessárias políticas públicas. A desigualdade de renda existente fica mais clara ao se avaliar o indicador *per capita* entre as diferentes regiões brasileiras. Esta se configura, como bem observado, uma das linhas centrais da Questão Regional, não diferente do diagnosticado pelo grupo coordenado por Celso Furtado quando da elaboração do documento voltado ao desenvolvimento nordestino. Uma das principais razões que faz com que os olhares se voltem ao Nordeste quando se trata da Questão Regional centra-se justamente no fato deste deter, em uma perspectiva histórica, a mais baixa renda *per capita* entre as cinco grandes regiões brasileiras. Cerca de 27,8% da concentração demográfica brasileira está no Nordeste, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, o que torna dramático o principal indicador de renda aferido pelo IBGE (2010).

No ano de 2006 foi divulgada uma versão para discussão do Plano Estratégico direcionado ao Nordeste. Os problemas apontados no referido plano colaboraram no sentido de se traçar desafios que contornassem os problemas evidenciados para a região, visando de alguma forma atuar na redução do gap existente entre as regiões Sudeste e Nordeste. Voltando aos apontamentos realizados pelo relatório do GTDN (1967), observamos que à época foram sugeridos justamente os ditos investimentos. Fixou-se por linha principal o fomento à industrialização, o que deu corpo às ações do Governo Federal, por intermédio da Sudene, tendo os planos diretores moldado as diretrizes nesse sentido. Se, no passado, a Questão Regional se calçou no fomento à economia, no presente ela assume um

viés social, não sendo provável que se desenvolva uma região se, entre outros aspectos, não for tratada a exclusão social de uma considerável parcela da população. Furtado, ao considerar a educação, estaria exaltando o aspecto social, que, para ser trabalhado pretendendo a inclusão, em suas palavras, em entrevista concedida à Menezes e Salmito (2009), exige vontade política e conscientização por parte dos atores políticos.

Ainda com relação à educação, destaca Furtado (1992, *apud* GUMIEIRO, 2014) ser este o ativo mais importante na capacitação do fator humano, garantindo o acesso ao ensino, alfabetizando a população, habilitando profissionalmente os cidadãos, sendo assim um mecanismo importante de distribuição de renda. Diniz (2009) prossegue considerando que, na era do conhecimento, educação, ciência e tecnologia devem ser vistos como base estrutural que assegura a cidadania. Como veremos na seção a seguir, tais preocupações foram inclusas para discussão no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE).

2.1 A PNDR e seu desdobramento para o Nordeste brasileiro

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi lançada com o objetivo de atuar não somente na redução das desigualdades entre as regiões brasileiras, como também na promoção de um desenvolvimento equânime entre estas. Por ocasião da apresentação desta política, Ciro Gomes, então ministro de Estado da Integração Nacional, considerou o seguinte:

Fato é que a questão regional ganha, com a PNDR, espaço prioritário na agenda do estado brasileiro, gerando propostas inovadoras e consistentes que buscam contribuir para o debate sobre a nova concepção de desenvolvimento que a nação deseja includente e sustentável, levando, dessa forma, à estruturação de uma sociedade mais justa (MI, s.d.).

Tendo em vista a tomada de consciência por parte do poder público, no que tange à Questão Regional, seria a partir desta política que o Estado estaria reconhecendo, no sentido de retomada das discussões, a necessária intervenção a fim de garantir o desenvolvimento do território como um todo. Para se mensurar tamanha a importância despendida, a temática de redução das desigualdades tratada por via do PNDR

configurou-se como um dos megaobjetivos do Plano Plurianual para o interstício 2004-2007. A ação do PNDR se desenvolve em níveis de atuação definido por escalas, quais sejam: macrorregional, com a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento, priorizando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com a coordenação realizada pelas instituições de caráter regional. Assim como em escala sub-regional, via edição de programas em escala mesorregional, considerando mesorregiões definidas pelo referido ministério.

Para a região Nordeste, em escala macrorregional foi editado o PDNE, como resultado da ação conjunta da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste. Nas palavras de Gumieiro (2014, p. 20) o documento “recomenda aumentar a competitividade da economia regional, inclusão social, por meio da redução de desigualdades, pobreza e sustentabilidade do meio ambiente.”.

O levantamento realizado pelo PDNE apontou estrangulamentos e problemas a serem superados de natureza econômica, científica e tecnológica, social e ambiental. No que se refere aos estrangulamentos econômicos, o documento apontava como grande desafio a baixa competitividade da economia regional, referindo-se às questões produtivas no Nordeste, assim como indicava um reduzido crescimento econômico nas duas últimas décadas, fragilidade da agropecuária, desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais e incapacidade de definir formas de integração capazes de contribuir positivamente para o seu dinamismo econômico, insuficiente dotação da infraestrutura econômica e sua inadequação em relação aos polos mais dinâmicos da economia regional, reduzida qualificação da mão de obra regional, baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região, quanto a este último vincula-se diretamente a linha furtadiana, que defendeu o fomento a essa atividade como meio de se superar o atraso relativo nordestino já na década de 1950 do século passado.

Com relação aos científicos e tecnológicos, são apontadas a reduzida capacidade de gerar, absorver e difundir informações e conhecimentos científicos e tecnológicos, desarticulação entre o sistema de geração e o setor produtivo, defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região, a presença de problemas específicos da região, como a sustentabilidade do desenvolvimento do semiárido e outras sub-regiões, todos relacionados à existência de um déficit na assimilação tecnológica e científica pelos meios produtivos da região. No que tange ao social, os problemas se

refletem no reduzido acesso ao trabalho produtivo, conseqüentemente à renda, insuficiente qualidade da educação oferecida, elevadas taxas de analfabetismo e a presença do analfabetismo funcional, índices elevados de morbidade e mortalidade, baixos padrões de saneamento e higiene ambiental, expressivo déficit habitacional, baixa propensão da população da região às atividades associativas e à mobilização social. Com relação ao ambiental, o processo de desertificação, a degradação ambiental dos conglomerados urbanos e a degradação ambiental de importantes ecossistemas configuraram os problemas apontados pelo PDNE. Verifica-se terem sido apurados déficits com relação à educação, ponto essencial da Questão Regional.

A partir desses problemas elencados, o mesmo documento traça desafios que correspondem a superar esses pontos de estrangulamento. Assim como aponta uma série de oportunidades de natureza econômica, tecnológica, social e ambiental a serem observadas por ocasião da elaboração de estratégias que visem atenuar os referidos problemas. Como forma de empreender o PDNE, houve uma divisão da área de atuação da Agência do Desenvolvimento do Nordeste (Adene), ou seja, dos nove estados do Nordeste e do Norte de Minas Gerais e Espírito Santo, em oito sub-regiões de planejamento ou áreas-programa estratégicas, considerando diferentes fatores. Na Tabela 6 a seguir são apontadas as referidas regiões, assim como o volume de investimentos públicos e privados esperados, dentro de uma estratégia espacial para todas as sub-regiões, tendo em vista indicadores socioeconômicos.

Tabela 6 | Investimentos por sub-região no Nordeste

Sub-região	Estados	Investimentos		FNE (em R\$)
		R\$	Renda per capita	
Litorânea Sul	SE, BA e ES	11 bi	R\$ 4.975,00	1,3 bi
Litorânea Leste	PE, PA, RN, AL	9,8 bi	R\$ 4.025,16	728 mi
Litorânea Norte	CE, MA, PI	12,05 bi	R\$ 3.133,48	1,3 bi
Cerrados	MA, PI, BA	1,54 bi	R\$ 2.946,70	136 mi
Meio-Norte	MA, PI	190 mi	R\$ 1.491,90	39,5 mi
Ribeira do São Francisco	SE, AL, BA	3,45 bi	-	23,7 mi
Sertão Norte	PI, CE, RN, PA, PE	10,9 bi	R\$ 2.093,20	394,7 mi
Sertão Sul	SE, BA e MG	1,3 bi	-	188,1 mi

Fonte: Elaboração própria com dados do MI-PDNE, 2006.

Gumieiro (2014) considerou avaliar, no volume apurado de investimentos, uma concentração em áreas mais dinâmicas, nas sub-regiões litorâneas, onde continuam, entre outros, concentrados projetos industriais. Chamou a atenção para os recursos advindos do Fundo Constitucional, em que 78% são destinados à região litorânea. Pondera ainda que no Sertão Norte, sub-região de baixa renda, o aparente vultoso volume de investimentos é quase todo destinado a dois grandes projetos de infraestrutura: Integração do Rio São Francisco e a ferrovia Transnordestina, pouco restando para a área social. A concentração abordada, ainda de acordo com Gumieiro (2014), foi favorecida em virtude da não aprovação pelo Congresso de um fundo de investimentos⁴ com vinculação exclusiva às pretensões da PNDR, que possibilitaria mais diretamente os propósitos de combate às desigualdades regionais. A renda *per capita* mencionada considera a média mensurada das localidades que compõem as respectivas sub-regiões e trata-se de valores do ano de 2005. Os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) referem-se ao período entre os anos de 2004-2008 tratado no PDNE.

Pensar e propor diretrizes para essa problemática requer a participação dos diferentes segmentos, uma vez que há muitas nuances que o agente Estado não consegue abarcar, sendo fundamental colher informações de forma que possa montar seu plano de ação. Conforme trata o PDNE, deve a Questão Regional ser colocada como Questão Nacional.

Diniz (2009) considera que uma política de caráter regional no presente deve considerar uma nova configuração territorial na perspectiva da regionalização. Nesse sentido, vemos que a área de atuação da antiga Adene e atualmente da Sudene foi dividida em sub-regiões, o que de alguma forma demonstra essa nova interpretação pelo poder público quanto à necessidade de se definir novas áreas de planejamento, a exemplo do pretendido pelo estudo Eixos de Integração.

Araújo (2001) trabalha com a questão da dinâmica, apontando que um dos fatores que evidenciam com muita clareza a Questão Regional é o dinamismo díspar apresentado pelas diferentes regiões do país, realidade não diferente da observada no Nordeste. Assim, uma vez que se realize qualquer divisão territorial, mostra-se fundamental observar onde e como se localizam as especificidades que demandam uma

4. Para maiores detalhes consultar a Proposta de Emenda Constitucional nº 233/2008. Diniz (2009) avalia que, muitas vezes, os diferentes fundos de financiamento mostram-se conflitantes entre si, com relação à liberação dos recursos e a sua gestão, mostrando-se favorável à criação de um fundo único, como proposto na PEC.

ação mais ou menos prioritária pelo ente estatal. Foi observado anteriormente que os nove Estados que compõem a região, na elaboração dos seus programas de incentivos estaduais, visaram beneficiar ainda mais projetos que pretendessem investir em regiões menos dinâmicas, no interior, saindo das regiões metropolitanas.

Considerando a reflexão trazida por Celso Furtado, em consulta realizada pela equipe de trabalho do então presidente Lula, o PDNE aborda considerações atinentes à educação, estabelecendo, enquanto desafios, o aumento significativo da qualidade de educação oferecida e a superação do analfabetismo. Menciona-se a superação do reduzido nível formal de escolaridade, porém não explicita meios de se alcançá-la, mesmo por se tratar de mera versão para discussão. O objetivo de priorizar a educação seria convertido na Diretriz n. 1 no ano de 2011 do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (2011), novamente um documento para discussão, já naquele ano assinado pela então Presidente Dilma Vana Rousseff, prevendo ações e especificando-as, dando formato mais amplo e claro a ações para a educação.

Considerações Finais

Partindo-se da contextualização histórica realizada da região Nordeste, compreende-se que a situação de atraso observada na região trata-se de um problema persistente, não se mostrando mais tolerável do ponto de vista político e econômico. Celso Furtado, munido de vasto conhecimento no campo do desenvolvimento trazido de suas experiências no exterior e, por último, enquanto membro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), foi o responsável pela elaboração de um diagnóstico mais aprofundado apontando as causas e propondo possíveis saídas. Sugere a industrialização como única saída, naquele instante, para a dramática situação nordestina. Esse óbice se apresenta, considerando a dificuldade em se aprovar projetos relacionados à reforma agrária. Esta última propiciaria um melhor acesso à terra e, conseqüentemente, uma ampliação da oferta de alimentos, com implicações positivas na remuneração da mão de obra.

A industrialização então aparece como meio de dotar o Nordeste de capital e propiciar geração de empregos, assim como assimilar, à realidade nordestina, um proces-

so que fez com que em muito avançasse a região Sudeste do país, que rapidamente se dinamizou no campo industrial no período posterior à grande crise que fez ruir a economia cafeeira.

Diante da consciência política nutrida, e a aplicação das políticas visando dinamizar o Nordeste, pela via da industrialização, os anos que sucederam aos anos de 1950, década que compreendeu a intensificação das discussões em torno da Questão Regional, refletiram um período de forte dinamismo para o país, o que favoreceu uma dispersão dos empreendimentos e projetos. O Estado promoveu políticas de incentivos fiscais que se mostraram benéficas aos propósitos dos empresários. Houve a quebra de uma pretensa ideia de unidade, de pensamento conjunto da região, em prol de garantias dos seus respectivos desenvolvimentos locais, ainda que por vezes o custo-benefício se mostrasse desfavorável aos estados.

Em uma análise recente da industrialização nordestina, utilizando-se para isso a avaliação de indicadores e variáveis econômicas, mostrou-se, a partir do VTI, ter no Nordeste ampliado o número de estabelecimentos, assim como em outras três Grandes Regiões, e uma redução que alcançou 18% dos empreendimentos localizados no Sudeste. Uma variável de especial importância analisada foi a do emprego. Apurou-se ter a indústria gerado emprego para uma média de 240 mil pessoas, no período de vinte anos, bem como ter aumentado o número de microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais. Houve neste caso não somente uma desconcentração bem moderada, como também a indústria se regionalizou. Com relação ao indicador de renda *per capita*, o Nordeste seguiu a tendência de tímido, porém, permanente crescimento da economia nacional. Fatalmente, esse indicador não progrediu, quando se retorna às discussões de Furtado, permanecendo o mais baixo entre todas as cinco Grandes Regiões. Configurando a desigualdade de renda apontada por Carleial (2009) uma das faces da Questão Regional. Ainda que a indústria tenha exercido boa representatividade na economia, sua participação no PIB nordestino não se mostrou capaz de permitir um avanço mais acentuado da renda no Nordeste. Sua importância, porém, não pode ser desconsiderada, uma vez que, enquanto atividade econômica, mostrou-se geradora de emprego.

Outro dado apontado foi o das microrregiões onde a participação da indústria supera a média nacional, sendo neste caso evidenciado, porém, que somente quatro dessas microrregiões lograram um processo de crescimento acelerado. Outro fator destacado foi a predominância do setor de serviços. Não se pode desconsiderar, conforme

ponderou Diniz *et al.* (2009) que parte do desempenho deste setor está associado à terceirização da indústria.

Dessa forma, a partir dos dados apresentados dos diferentes indicadores e variáveis, compreende-se exercer a indústria um importante papel, ainda que não tenha conseguido, por exemplo, dinamizar mais acentuadamente a renda. Colaborou, porém, na nova localização das atividades, propiciando dinamismo a diferentes áreas do Nordeste, o que configura um importante passo no sentido de se atenuar as desigualdades regionais.

Sobre os incentivos fiscais, foi mostrado que a sua mera concessão não atrai investimentos, sendo outros determinantes considerados por quem pretende empreender. Notou-se uma relação positiva entre os incentivos e a geração de empregos, tendo este último crescido bastante. Houve, pelos incentivos, uma atuação favorável na regionalização das atividades e o maior direcionamento dos programas estaduais voltados à instalação de novas plantas industriais.

No governo Lula foram retomadas as discussões em torno da Questão Regional. Tendo em vista o disposto constitucional quanto ao objetivo fundamental de atuar enquanto redutor das desigualdades sociais e regionais e visando conferir a devida prioridade ao tema foi editada a PNDR. E, enquanto desdobramento desta política, foi editado o PDNE, com lançamento de uma versão para discussão que realizou um diagnóstico, apontando problemas, bem como os desafios a serem superados na região. Quando consultado, Furtado defendeu priorizar terra e educação, nas pretensões de se trabalhar a Questão Regional naquele momento, beneficiando, assim, uma maioria da população.

Considera-se, sem o propósito de esgotar a temática, ter o processo de industrialização impactado positivamente na economia, à medida que os dados mostraram terem sido gerados empregos, o que conseqüentemente impactou na renda. Verificou-se a tomada de consciência por parte do Estado, que atuou fomentando as políticas de natureza regional, o que de forma mais sensível ocorreu com a posse do presidente Lula.

A recomendação de Furtado em priorizar-se a educação enquanto um dos pilares do viés social no presente deve de fato ocorrer, demonstrando-se preocupação com a permanência das discussões em torno da Questão Regional. A medida que se prioriza a educação e o resultado mais direto se resvale na ampliação do conhecimento, certo é que um dos benefícios será a qualificação da população, que poderá preencher melhor as vagas de emprego geradas, entre estas, na indústria, distribuindo-se renda.

Referências

- ARAÚJO, T. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, M. C. *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 71-92.
- BACELLAR, R; NALI, E. O apoio à indústria de base na Região Nordeste. In: GUIMARÃES, P. *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 184-202.
- BANCO DO NORDESTE. Financiamentos – Indústria, Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste - FNE Industrial, s.d. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/industrial>>. Acesso em: 15 abr, /2016.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Missão, visão e valores. áreas de atuação – Indústria, s.d. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 4 mai 2016.
- BRASIL. Lei n. 8.167, de 16 de janeiro de 1991. Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8167.htm>. Acesso em: 8 mai. 2016.
- BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CARLEIAL, L. M. da F. Celso Furtado e a questão regional. In: FURTADO, R. *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 45-67.
- CARVALHO, O. Nordeste: a falta que o planejamento faz. *Anais do Seminário Nacional: Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões – a Espacialidade do Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo, 2001.
- DINIZ, C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 19, n. 2, p. 227-249, mai.-ago., 2009.
- DINIZ et al. Regionalização da política industrial. In: COMIN, A. *Desafios da política industrial no Brasil do século XXI*. Confederação Nacional da Indústria, 2009. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/37/f4/37f48845-4983-4c61-9346-0a23372d0470/201211011923499964771.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2016.
- GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. 2ª Ed. Recife. 1967. Documentos Históricos. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/acervo>>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- GUMIEIRO, R. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a política de desenvolvimento regional do governo Lula. *CEPAL – Coleção Documentos de projeto*. Santiago do Chile, 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/36674-o-nordeste-dois-tempos-operacao-nordeste-politica-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 18 fev. 2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais do Brasil – 2010. Sistemas de Contas Regionais. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default.shtm>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

- LIMA, A.; LIMA, J. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/06.pdf>>. Acesso: 13 jul. /2014.
- MENEZES, R; SALMITO, J. O GTDN e as exigências da atualidade. In: FURTADO, R. *O Nordeste e a saga da Sudene*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 267-283.
- MI. Ministério da Integração Nacional. Sumário Executivo/Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. s.d. Disponível em: < http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>. Acesso em: 15/01/2016.
- NEVES, M. et al. Atuação da área industrial do BNDES na Região Nordeste. In: GUIMARÃES, P. *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 204-227.
- PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 2011. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/comissoes/CDR/AP/AP20110419_Guilherme_Reboucas.pdf>. Acesso em: 25 mai. /2016.

Isadora Pelegrini¹
Ronaldo Herrlein Jr.²

Dependência, subdesenvolvimento e hierarquia do Sistema Monetário Internacional

RESUMO

A inserção da América Latina no capitalismo internacional financeirizado ocorreu de maneira a acentuar e reproduzir sua condição de dependência e subdesenvolvimento. Uma das formas de manifestação dessa condição é a posição das moedas periféricas na atual hierarquia do Sistema Monetário Internacional (SMI). Este artigo busca analisar a posição das moedas periféricas, em especial as latino-americanas, na hierarquia do SMI à luz do pensamento de Celso Furtado. Assim, busca estabelecer uma visão global a respeito da situação atual das finanças internacionais introduzindo a abordagem do subdesenvolvimento e da dependência, compreendendo que os fenômenos financeiros possuem uma base material assentada em sistemas produtivos com complexidades distintas, determinados por fatores geopolíticos de poder e dominação.

Palavras-chave

Subdesenvolvimento; Dependência; Hierarquia do Sistema Monetário Internacional; Vulnerabilidade Externa; América Latina.

ABSTRACT

Latin America's adherence to the system of financialized international capitalism occurred in such a way as to accentuate and reproduce the region's condition of dependency and underdevelopment. One way this condition manifested itself can be seen in the position of peripheral currencies within the existing hierarchy of the International Monetary System (ISM). This article seeks to analyse the status of peripheral currencies, especially those of Latin America, within the hierarchy of the ISM and through the eyes of Celso Furtado. The idea is therefore, to produce a global perspective of the current situation vis-à-vis international finance by introducing the approach of underdevelopment and dependence, understanding that financial phenomena have a material foundation set within productive systems of very distinct complexities, ones that are determined by the geopolitical factors of power and domination.

Keywords

Under development; Dependence; International Monetary System; Latin America

1. Doutoranda em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFGM). Mestre em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS). Graduada em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: isadorapelegrini@gmail.com
2. Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: ronaldoh@ufrgs.br

1. Introdução

Atualmente, o debate acerca da inconversibilidade das moedas dos países periféricos no cenário internacional está ganhando relevância devido à nova fisionomia que o capitalismo do século XXI vem assumindo: o caráter financeiro dominando as relações mercantis, o retorno à tendência de liberalização das economias mundiais e o aprofundamento da especulação e da concentração de riqueza. Essa nova dinâmica se manifesta de forma particularmente perversa nas economias latino-americanas. Isso porque as moedas dessas economias não são conversíveis com facilidade no cenário internacional, fazendo com que as transações necessitem de uma divisa intermediária, podendo incorrer em custos adicionais e perdas de capital.

Além disso, com a liberalização e desregulamentação financeira, a situação tornou-se ainda mais propícia para a atração de fluxos internacionais voláteis com alto potencial de reversão, ampliando a vulnerabilidade externa desses países. Conforme essa problemática, este artigo busca analisar a hierarquia do Sistema Monetário Internacional (SMI) à luz do pensamento de Celso Furtado, ressaltando a condição de dependência e de subdesenvolvimento a que estão subordinados esses países.

Dessa forma, este trabalho está organizado em cinco seções, incluindo esta breve introdução. A segunda seção esclarece os conceitos de subdesenvolvimento e dependência necessários para compreender a situação estrutural da América Latina; a terceira seção versa sobre a hierarquia do SMI, explicando como está estruturada; a quarta seção conecta as duas anteriores, elucidando o modo como a inserção externa dos países latino-americanos perpassa a questão do subdesenvolvimento e da dependência; e, por fim, a última seção é destinada às considerações finais.

2. Subdesenvolvimento e dependência

Para nossa abordagem do SMI, é necessário esclarecer os conceitos de dependência e de subdesenvolvimento e situar a América Latina e seu padrão de inserção internacional. Para isso, deve-se compreender que o subdesenvolvimento não é uma etapa, mas uma condição específica da periferia no capitalismo. Isto é, os países que hoje são

desenvolvidos não passaram, necessariamente, por um estágio de subdesenvolvimento para lograr sua condição de centro do sistema capitalista.

O subdesenvolvimento, de acordo com Furtado (1974), pode ser compreendido apenas quando se colocam em pauta os processos históricos particulares que decorreram da gênese e difusão da civilização industrial e o modo específico pelo qual os países se inserem no sistema de divisão internacional do trabalho. Destarte, em algumas sociedades, os interesses das economias centrais limitavam-se a inaugurar novos fluxos de comércio, enquanto em outras foi incentivada a produção de matérias-primas necessárias para a ampliação da industrialização no exterior (FURTADO, 2009). Os efeitos dessa expansão foram distintos conforme as condições e processos históricos particulares de cada região, que dependeu da organização específica das resistências internas e das formas de manifestação de poder dos países capitalistas dominantes (FURTADO, 1977). Apesar das diferenças, essas regiões constituíram a periferia do capitalismo mundial e possuem em comum o fato de os excedentes oriundos da expansão da civilização industrial para os países periféricos no século XIX não se concentrarem predominantemente nelas, revertendo em grande parte para os países desenvolvidos.

Este processo gerou estruturas com: i) excedente de mão de obra que, além de precariamente ocupada, sofreu aumento vegetativo após a difusão de medidas de profilaxia sanitária desenvolvidas nas economias centrais; ii) baixo salário real médio, com tendência a se manter em um nível pouco maior do que o necessário para a subsistência da grande maioria da população; e iii) baixa arrecadação, uma vez que o volume tributário era limitado pela isenção de impostos fornecida com o objetivo de atrair capital estrangeiro (FURTADO, 2009).

Nesse sentido, a origem do subdesenvolvimento está relacionada com o progresso técnico impulsionado continuamente pelos países centrais, que procuram aumentar a produtividade do trabalho adotando métodos produtivos poupadores de mão de obra. Tal progresso técnico se generaliza desigualmente para a periferia pela via do comércio exterior, seja pela incorporação de produtos mais diversificados no consumo, seja pela aplicação de novas técnicas produtivas, transformando suas estruturas internas com vistas a ampliar o grau de divisão social do trabalho e acelerar a acumulação (FURTADO, 1974).

Todo o processo descrito gerava um excedente baseado na especialização geográfica – justificada teoricamente por muitos anos conforme a teoria das vantagens comparativas. Em condições de colonialismo, esse excedente era integralmente apropria-

do pela metrópole; porém, no caso da grande maioria dos países subdesenvolvidos, o excedente foi parcialmente apropriado pelas elites locais, que o utilizaram para financiar a diversificação de seus padrões de consumo através da importação de produtos oriundos dos países centrais; produtos que apareceram como resultado do avanço da técnica e acumulação nos referidos países e chegam à periferia do sistema de forma a intensificar as desigualdades sociais em benefício dos grupos privilegiados. Esse processo de inserir na cesta de consumo produtos com maior nível de complexidade provenientes do centro do sistema, sem a contrapartida de um processo de acumulação e progresso técnico internos equivalente, é chamado criticamente de “modernização” (FURTADO, 1974, p. 81).

Em uma fase avançada da industrialização nos países subdesenvolvidos, quando se faz um esforço para fabricar internamente os bens de maior complexidade antes produzidos nos países centrais, a técnica e equipamentos necessários para efetivar a produção estão subordinados ao perfil da demanda deste setor modernizado, e não ao grau de acumulação obtido até então pelo país. Isto é, emprega-se, na periferia, onde há excedente estrutural de mão de obra, uma tecnologia poupadora de trabalho, enquanto os salários reais correspondem ao nível de subsistência. De acordo com o pensador, esse processo é específico da industrialização que caracteriza o subdesenvolvimento, cuja reprodução está intimamente relacionada com o comportamento condicionado pela dependência (FURTADO, 1974).

Furtado (1978a) analisa o subdesenvolvimento em três níveis: i) sob a ótica do sistema produtivo, compreendendo-o como um processo de heterogeneidade tecnológica; ii) do ponto de vista social, identificando o processo como desigualdade de classes em uma sociedade; iii) com a perspectiva da hierarquia internacional de poder, advogando que o subdesenvolvimento manifesta-se como uma situação de dependência estrutural. Esses três níveis de análise encontram-se inter-relacionados, não podendo ser compreendidos plenamente em separado.

Furtado (1978a) explicita que o subdesenvolvimento não é uma anomalia derivada do modo particular pelo qual as economias periféricas assimilam o progresso tecnológico, e sim uma estrutura que se adaptou de uma forma específica às condições determinadas pelo capitalismo internacional; condições essas que concentram a riqueza nos países centrais enquanto homogeneizam em todo o mundo os mesmos padrões de consumo. É nesse sentido que “o subdesenvolvimento apresenta-se como uma si-

tuação de dependência estrutural, que se traduz por um horizonte estreito de opções na formulação de objetivos próprios e numa reduzida capacidade de articulação das decisões econômicas tomadas em função desses objetivos” (FURTADO, 1978a, p. 15). Ou seja, o subdesenvolvimento manifesta-se por meio dessa heteronomia, que barra a instituição de políticas em prol de um projeto nacional e a coordenação dos sistemas produtivos do país de acordo com objetivos decididos internamente, tendo em vista a hierarquia de poder e a dominação internacional.

Furtado (1978a) conclui que a industrialização periférica está fundamentada nesse sistema de reprodução dos padrões de consumo dos países centrais, o que requer a preservação das estruturas sociais que asseguram a concentração da renda. Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento que engloba a permanente tentativa de alcançar os países centrais – que, por sua vez, se transformam cada vez mais rapidamente –, além de inatingível, amplia as deformações estruturais, tanto no sistema produtivo quanto na distribuição de renda e riqueza.

O subdesenvolvimento, portanto, é uma estrutura caracterizada por heterogeneidade tecnológica e produtiva, desigualdade social e regional, subemprego urbano e salários ao nível de subsistência. Essa estrutura foi engendrada pela situação de dependência; isto é, o subdesenvolvimento é a manifestação material da dependência na estrutura política, social, produtiva e cultural da periferia. Além disso, esse fenômeno tende a se reproduzir e aprofundar por meio da divisão internacional do trabalho e da deterioração dos termos de intercâmbio. O primeiro porque, devido às imposições da divisão internacional do trabalho, os países periféricos se especializam em atividades econômicas com menor complexidade tecnológica, enquanto os países desenvolvidos implementam atividades com maior complexidade e maior valor agregado nas mercadorias. Dessa forma, os países subdesenvolvidos enfrentam constante desequilíbrio na balança de pagamentos – inclusive em virtude da deterioração dos termos de intercâmbio, fenômeno que ocorre quando a necessidade de importação excede, cada vez mais, a capacidade de pagamento dos países periféricos, uma vez que os produtos exportados possuem menor valor agregado do que os produtos importados.

A dependência, por sua vez, é uma relação estrutural específica – situada no tempo e no espaço, sendo, portanto, estabelecida historicamente – em que o sistema de dominação interno permite, por intermédio da apropriação do excedente – que se processa por meio da concentração da renda –, a criação, reprodução e aprofunda-

mento de vínculos externos de dominação. Essa se manifesta de diversas maneiras no decorrer dos processos históricos.

No processo de colonização, a dependência aparecia como dependência política: os governos dos países colonizados eram escolhidos pela ou respondiam diretamente à metrópole (FURTADO, 1978b). Após a independência política, a dependência transmutou-se em dependência cultural e externa/econômica: as elites periféricas passaram a se identificar culturalmente com as sociedades dominantes, renegando a própria matriz cultural e tomando o externo como modelo de civilização (FURTADO, 1984). Essas elites passaram a internalizar os padrões de consumo das sociedades centrais, por meio da importação de produtos financiados com o excedente das atividades primário-exportadoras, configurando uma inserção dependente no sistema de divisão internacional do trabalho (FURTADO, 1974), que engendrava problemas no balanço de pagamentos, em vista da deterioração dos termos de intercâmbio.

O processo de industrialização por substituição de importações transfigurou a dependência externa em dependência tecnológica (FURTADO, 1998). Os produtos a serem fabricados internamente eram aqueles anteriormente importados, que incorporavam os padrões tecnológicos das sociedades centrais. Assim, para a continuidade desse modelo de industrialização, era necessário importar máquinas, equipamentos e processos produtivos engendrados nos países centrais. A incapacidade das sociedades dependentes de produzir sua própria tecnologia, adequada tanto à disponibilidade de recursos naturais, produtivos e financeiros, quanto às singularidades cultural, histórica, social e climática, decorria não só da restrição da autonomia dos Estados-nacionais para formular um projeto de nação (FURTADO, 1968a), mas também da articulação das elites dos países dominantes com os grupos privilegiados dos países dependentes, cujo interesse era perpetuar esse vínculo que os favorecia na apropriação do excedente (FURTADO, 1977).

Para continuar avançando, a industrialização por substituição de importações necessita de constante importação de tecnologia. Como o progresso técnico nas economias centrais se realiza de maneira cada vez mais rápida, a pura e simples importação de bens de capital torna-se inviável, fazendo-se necessária – para seguir com a mesma dinâmica de industrialização, sem redirecionar a lógica acumulativa – a inserção passiva das economias dependentes no cenário internacional, de modo a obter acesso ao fluxo de inovações engendradas pelas economias desenvolvidas (FURTADO, 1974). Tal inserção passiva efetiva-se através da criação de filiais das empresas transnacio-

nais nos países dependentes: transferem-se, dessa maneira, os centros de decisão para o exterior. A burguesia nacional associa-se com a burguesia forânea, uma vez que é mais proveitoso lucrar em uma posição subordinada do que desafiar o poder das transnacionais, representado pelo aporte de recursos financeiros, pela disponibilidade de tecnologia e informações privilegiadas, além de isenções de tarifas e aliança com outros blocos no poder (FURTADO, 1978b).

Observando o mesmo processo por outro ângulo: a grande empresa transnacional almeja apenas sua própria expansão diante da concorrência com outras. Por tal motivo, busca ultrapassar as fronteiras de seus países para se beneficiar das flexibilidades legislativas e regulamentares dos mercados dependentes e reduzir seus custos, instalando filiais em regiões que não possuem uma organização de trabalhadores com substancial poder de barganha no sentido de elevar os salários reais. Institucionaliza, dessa forma, o aprofundamento da divisão do trabalho em âmbito internacional. A relação estabelecida de transferência de renda na direção periferia-centro segue o mecanismo interno-interno e interno-externo de concentração da renda: em primeiro momento, tal concentração ocorre no interior dos países dependentes; posteriormente, efetiva-se em escala internacional, com a reversão do excedente para os países nos quais as matrizes se encontram. Esse processo reforça o sistema de dominação, tanto no quadro nacional quanto no cenário global (FURTADO, 1977, 1978b).

Deve-se destacar que o modo de operação das transnacionais reflete os interesses das matrizes: o centro coordenador de decisões não está conectado com as necessidades das sociedades dependentes. Ao conquistar hegemonia no sistema produtivo dos países dependentes, corrói-se a autonomia de seus Estados nacionais para efetuar políticas de desenvolvimento (FURTADO, 1968a). Além disso, o processo de transnacionalização acelera tanto o arraigamento do modo capitalista de produção no cenário global quanto a irradiação da matriz cultural dos centros dominantes, já que a estrutura de poder forânea – representada pelos centros de decisões das transnacionais – é articulada para condicionar o comportamento de amplos segmentos das sociedades, desde as classes médias até as populares (FURTADO, 1977, 1978b).

Esse processo, que posteriormente recebe a alcunha de globalização, desarticula as estruturas produtivas da periferia e seus centros nacionais de decisão, homogeneiza os padrões de cultura, comportamento e consumo em âmbito internacional e propulsiona a reprodução ampliada do capitalismo. A burguesia interna das sociedades dependen-

tes, desorganizada, torna-se impossibilitada sequer de conceber um projeto nacional. O imperativo pela inserção internacional é intensificado e impulsiona a ampliação da desregulamentação comercial e financeira. Torna-se necessário manter elevadas taxas de juros para “acalmar os especuladores” (FURTADO, 1998, p. 73) e assegurar os fluxos de capital financeiro em direção à periferia. Ora, “o preço a pagar para ter acesso” a vultosos montantes de capital e se inserir no fluxo internacional de inovações foi “nada menos do que aceitar novas formas de dependência” (FURTADO, 2014, p. 475). A dependência tecnológica aprofundou-se de modo a se transmutar em dependência financeira. Nos países dependentes, choques originados no cenário internacional são introduzidos facilmente e possuem consequências desastrosas: a vulnerabilidade externa, portanto, aparece como a manifestação dessa dependência financeira (FURTADO, 1998).

3. Hierarquia do Sistema Monetário Internacional e abertura financeira

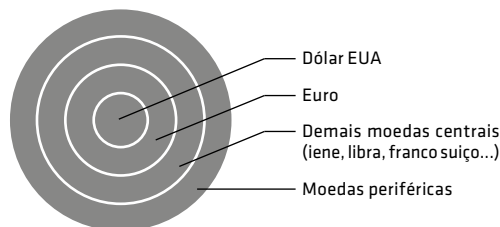
Nesta seção serão tratados aspectos recentes do processo de globalização, o estabelecimento de uma hierarquia do SMI e a inserção dependente da América Latina nas finanças internacionais. Carvalho (2007) afirma que a globalização financeira ampliou a assimetria existente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos por meio da criação de uma ordem financeira internacional. Nesse sentido, o obstáculo maior aos últimos é a inabilidade de criar moedas internacionalmente aceitas para transações em nível mundial. Desse modo, “os países subdesenvolvidos são obrigados a assumir obrigações em uma moeda diferente da sua, expondo-se, com isso, a problemas de liquidez e de solvência, tornando-se dependentes dos primeiros [países desenvolvidos] para ter acesso a meios de pagamento internacionalmente aceitos” (CARVALHO, 2007, p. 332). Na mesma linha argumentativa, Conti, Prates e Plihon (2014) enunciam que, por questões geopolíticas e geoeconômicas, houve o estabelecimento de um padrão hierárquico entre as moedas dos países do globo com o objetivo de facilitar as transações internacionais com algumas moedas de referência no cenário externo. No topo dessa hierarquia, encontra-se o dólar.

Furtado (1968b, 1975) expõe o processo histórico que permitiu o surgimento de um novo sistema econômico mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos, isto é, o qua-

dro geopolítico e geoeconômico que sustenta tal predominância do dólar. Para isso, retoma o período pós-guerra, o acordo de Bretton Woods e a tutela norte-americana exercida sobre os países capitalistas, em especial os latino-americanos, no período da Guerra Fria. Assim, argumenta que a consolidação desse sistema econômico ocorreu por meio de fatores de ordem: i) política, derivados do expressivo poder militar dos Estados Unidos e de seu sistema de segurança, que exigia a subordinação dos países que se encontravam dentro de sua zona de influência; ii) econômica, tendo em vista a abundância de recursos naturais no país e o controle exercido por suas transnacionais sobre fontes de matérias-primas de vários países em que se localizam as filiais, a acumulação de capital de suas indústrias e sua prosperidade e preeminência alcançadas durante a Segunda Guerra, o montante de investimentos realizados pelo governo em tecnologia militar e por suas empresas privadas em diversas regiões do mundo; e, por fim, iii) monetária, com a consolidação das instituições de Bretton Woods – as principais são o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Banco Mundial –, transformando “o dólar no instrumento de acumulação de uma liquidez internacional que tendia a crescer com o volume das transações internacionais” (FURTADO, 1975, p. 59).

Desse modo, a moeda mais utilizada em contratos internacionais e que, portanto, se posiciona no patamar mais alto da hierarquia do SMI é o dólar, seguido pelo euro, que também possui ampla relevância, apesar de não ser a moeda principal. Outras moedas centrais – iene, libra esterlina, franco suíço, dólar canadense e dólar australiano – ocupam o terceiro lugar na hierarquia; as moedas nacionais dos países periféricos são marginalizadas nesta estrutura (CONTI; PRATES; PLIHON, 2014; PRATES, 2005). É possível observar a representação ilustrativa da hierarquia na Figura 1.

Figura 1 | Hierarquia do Sistema Monetário Internacional



Fonte: Conti; Prates; Plihon (2014, p. 345).

Na base dessa estrutura hierárquica está o perfil da demanda internacional pela divisa, ou seja, considerando o *trade-off* liquidez-rendimento sob o qual os agentes se baseiam para realizar suas escolhas de portfólio, é possível que os motivos para essa demanda sejam puramente especulativos, logrando grandes rentabilidades, ou que os motivos sejam baseados na busca de proteção de grandes perdas que possam vir a sofrer. Este perfil é determinado pela liquidez da divisa – não relacionada com sua liquidez doméstica –, associada com as perdas de capital e os custos de transação derivados da transformação dessa moeda em meio de pagamento em âmbito global. Se não forem sinalizadas perdas, a divisa possui as três funções clássicas da moeda no cenário internacional: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor (CARNEIRO, 2008; PRATES, 2005). Sendo assim, uma vez que as moedas dos países periféricos não possuem essa liquidez da divisa, estão subordinadas aos movimentos do ciclo de liquidez internacional, de modo que, quando este entra numa fase de bonança, suas moedas são demandadas em virtude do “apetite pelo risco” e, quando a fase torna-se recessiva, verifica-se uma “fuga para a qualidade” em um movimento de abandono dessas moedas e corrida para uma divisa mais líquida (CONTI; PRATES; PLIHON, 2014, p. 348).

Dentro dessa estrutura hierarquizada e num contexto de expansão das inovações financeiras e integração dos mercados globais, na década de 1990, o conjunto de países da América Latina – numa condição de crise da dívida e sob pressões dos órgãos financeiros internacionais – implementou uma série de políticas de cunho liberal; destacadamente, o processo de desregulamentação e liberalização financeira, com a justificativa de aprimorar sua reinserção na dinâmica internacional por meio da promoção de um desempenho mais eficiente dos mercados domésticos.

Painceira e Carcanholo (2002) indicam que a liberalização propiciou benefícios advindos do financiamento externo, como a facilidade em colocar em prática políticas de estabilização e o reajuste das dívidas externas. Entretanto, no longo prazo, esse processo trouxe problemas estruturais de dependência de capitais internacionais; dependência essa que, combinada com a política de liberalização e desregulamentação financeira em um ambiente de finanças especulativo, causa a fragilidade financeira externa. A consequência da fragilidade financeira a que estas economias estão subordinadas é a vulnerabilidade externa, isto é, a capacidade reduzida de responder imediatamente aos choques externos (CARCANHOLO, 2002, p. 58).

Esses países periféricos com moedas inconversíveis estão sujeitos à intensa volatilidade dos fluxos de capitais direcionados às suas contas financeiras; tanto no que se refere aos investimentos em carteira e moedas e depósitos, quanto nos próprios investimentos diretos. Estes são contabilizados no balanço de pagamentos de uma forma que podem indicar não apenas formação bruta de capital fixo, mas também uma simples transferência de propriedade, possuindo geralmente um caráter especulativo de curto prazo (CORRÊA; PEREIRA, 2016). Esses fluxos de capitais para os países subdesenvolvidos são reflexo do ciclo de liquidez internacional, que, por sua vez, depende dos movimentos da taxa de juros dos países centrais – em especial os Estados Unidos – e da preferência pela liquidez dos agentes internacionais, sendo a saúde macroeconômica desses países não determinante para a atração/repulsão de tais fluxos (RESENDE; AMADO, 2007; ROSSI, 2012, p. 24-25).

Isso posto, os países dependentes utilizam sua política monetária na tentativa de manter certas condições favoráveis para um grau estável de atratividade dos capitais externos e evitar a fuga destes, bem como desvalorizações cambiais abruptas e esgotamento de reservas. A medida principal dessa política monetária preventiva é a conservação da taxa de juros em um nível relativamente elevado para persuadir os investidores a manter seus capitais no país (CARVALHO, 2007; COUTINHO; BELLUZZO, 1998; FURTADO, 1998).

Baseados na hierarquia do SMI, alguns autores argumentam que a formação das taxas de juros está fundamentada nas seguintes variáveis: taxa básica de juros da economia mundial (i^*) – que premia a liquidez da moeda –, o prêmio pela liquidez da divisa (PI), o risco-país (RP) – que mensura o risco de inadimplência, analisando a estabilidade, junto com as condições políticas, fiscais, jurídicas e normativas do país – e a variação cambial esperada (VC). Tal regra seria adequada porque, caso o país tente manter a taxa de juros inferior à calculada em um cenário de abertura financeira e livre mobilidade de capitais, além de não atrair capitais externos, há o risco da fuga dos capitais domésticos (CONTI; PRATES; PLIHON, 2014; PRATES; CINTRA, 2007).

Nesse sentido, a política monetária dos países subdesenvolvidos estaria a serviço da manutenção desse diferencial de juros (COUTINHO; BELLUZZO, 1998). Portanto, a “assimetria monetária implica assimetria macroeconômica” (PRATES; CINTRA, 2007, p. 16), ou seja, a hierarquia monetária estabelece patamares mais elevados da

taxa de juros dos países periféricos em relação aos países centrais, e ainda impacta no grau da autonomia de política, conferindo-lhes menos liberdade para trabalhar em função da impossibilidade de manejar seu próprio ciclo através de sua política monetária, já comprometida.

As autoridades monetárias dos países emergentes, para contornar a situação, podem permitir que a taxa de câmbio oscile livremente – o que gera distorção dos preços relativos e agravamento da inflação – ou intervir em suas flutuações através da manipulação de suas reservas internacionais – finitas – e, principalmente, controle das taxas de juros. Sua autonomia de política monetária, então, acaba subordinada a fatores exógenos: o ciclo econômico mundial e as políticas macroeconômicas do país emissor da moeda-chave. Em vista disso, os países periféricos enfrentam uma “dualidade impossível” (PRATES; CINTRA, 2007, p. 21), ou seja, independentemente do regime cambial adotado, não contam com a possibilidade da autonomia da política monetária por causa das limitações impostas pela abertura financeira.

Tudo isso é reflexo das modificações estruturais realizadas no sistema capitalista pelo processo de transnacionalização, dando origem à “transnacionalização do sistema financeiro” (FURTADO, 1983, p. 113). Em termos estruturais, a dinâmica geral latino-americana foi determinada pela opção em favor da ampliação do grau de sua abertura financeira – em oposição à institucionalização de mecanismos de controle de capitais. Tal opção deve-se à predominância da doutrina da ortodoxia liberal na recomendação de políticas econômicas para os países subdesenvolvidos; doutrina essa utilizada para legitimar a continuidade e o aprofundamento da internacionalização financeira por meio da justificativa da necessidade de uma “transição para formas superiores de organização econômica” (FURTADO, 1983, p. 129). Essas formas superiores consistem, basicamente, em entregar o controle da economia ao mercado, que se encarregaria de alocar eficientemente os recursos, restaurando a racionalidade econômica e promovendo o bem-estar social (FURTADO, 1983).

Assim, o crescente esvaziamento dos Estados nacionais dos países subdesenvolvidos como centros de decisão, que se iniciou com a desnacionalização do aparelho produtivo da periferia, repercutiu na dinâmica financeira, ao inibir a autonomia para praticar políticas, não só monetária, como também cambiária e fiscal (FURTADO, 1983). Nesse sentido, desequilíbrios financeiros vão sendo atenuados com políticas de curto prazo baseadas na intervenção nos mercados de câmbio e, no longo prazo, a

vulnerabilidade externa acaba se intensificando, acarretando uma redução da capacidade de adotar políticas anticíclicas e um efeito cumulativo vicioso de dependência dos fluxos de capitais internacionais voláteis.

4. Inserção internacional e reprodução do subdesenvolvimento e da dependência

Conforme abordado nas seções anteriores, a América Latina inseriu-se de modo dependente no cenário internacional. No entanto, isso não se iniciou na década de 1990 com a liberalização e desregulamentação financeira. A última apenas facilitou o processo de dominação da América Latina. A inserção dependente é um processo histórico que se desenrolou durante séculos, reproduzindo-se e aprofundando-se, mudando suas formas de manifestação.

Furtado (1978b) descreve essa problemática desde a especialização geográfica estimulada pelo comércio exterior desigual, subordinada à lógica da divisão internacional do trabalho, com a apropriação de parte do excedente pelas elites privilegiadas dos países periféricos, que importam produtos do centro impulsionando o fenômeno de “modernização”. Tal processo, baseado nas importações, não se sustenta no longo prazo, uma vez que a manutenção desse padrão de vida exige o aumento da acumulação ao nível dos bens finais. Por esse motivo, “o processo de industrialização assumirá a forma de um esforço de adaptação do aparelho produtivo a essa demanda sofisticada, o que o desvincula do sistema de forças produtivas preexistente” (FURTADO, 1978b, p. 50), ou seja, a industrialização será orientada de forma a reproduzir na periferia o modelo e as técnicas de produção dos países centrais de modo a suprir a demanda do setor modernizado da sociedade.

Nessa situação, o processo de industrialização nos países dependentes é problemático porque, além de estimular apenas o consumo das elites, a tecnologia empregada nos países desenvolvidos é predominantemente poupadora de trabalho, o que não corresponde à geração de emprego necessária aos países subdesenvolvidos nem ao nível de acumulação alcançado até então. Conforme a industrialização dependente progride, é necessário não somente mobilizar recursos para adquirir um ou outro bem de capital,

mas se manter inserido na dinâmica internacional de forma a ter “acesso ao fluxo de inovação que está brotando nas economias do centro” (FURTADO, 1974, p. 88), uma vez que a velocidade de acumulação nas últimas tende a se ampliar continuamente.

As grandes empresas dos países centrais, então, enxergam a oportunidade de se inserirem nas economias periféricas por meio da criação de subsidiárias, controlando o fluxo de inovações técnicas e substituindo as empresas nacionais. Para elas, notoriamente, é mais lucrativo expandir-se para países com mão de obra barata e expressivos recursos naturais – tendo em vista o grande montante de capital disponível e as facilidades de financiamento –, do que simplesmente vender parte da sua tecnologia. Os países periféricos, por sua vez, requisitam a presença dessas transnacionais para avançar no processo de industrialização e permanecer recebendo o fluxo de inovações necessário para a busca incessante do nível tecnológico dos países cêntricos, abdicando, em contrapartida, do controle do próprio aparelho produtivo (FURTADO, 1968a, 1974, 1978b).

Segundo Furtado (1974), este movimento aprofunda e enraíza a dependência no sistema produtivo da periferia: a própria mimetização praticada pelos países subdesenvolvidos em relação ao centro do sistema muda de forma, deixando de acompanhar as contínuas transformações através da importação, para entregar o controle de suas estruturas internas às subsidiárias das grandes empresas transnacionais. Portanto, as estruturas produtivas internas viram-se continuamente desnacionalizadas, ampliando a dependência financeira, uma vez que o próprio sistema financeiro está assentado nos diferentes sistemas produtivos e na sua capacidade de pautar os produtos que são relevantes no mercado mundial.

A reprodução desse quadro de dependência no período de globalização financeira é identificada por Carvalho (2007, p. 334) quando argumenta que “a dependência é um aspecto essencial de uma situação marcada não apenas pela dominação, mas pela renovação constante dos instrumentos que garantem a continuidade dessa dominação”. Essa renovação corresponde às transfigurações da forma de manifestação da dependência, que permitem que esta se reproduza e aprofunde continuamente. Nesse sentido, o autor explicita que o fator crucial para tal continuidade é a consolidação dos interesses domésticos na manutenção da condição de dependência.

Dessa maneira, Carvalho (2007, p. 335) afirma que essa condição tornou-se ainda mais evidente com a globalização financeira, uma vez que “a identidade de interesses entre aplicadores financeiros de qualquer nacionalidade é muito mais próxima do que

a que se estabelecerá entre, por exemplo, empresários industriais de países dominantes e de países subdesenvolvidos”. É por esse motivo que, ao tratar das fugas ou aportes de capitais dos países subdesenvolvidos, de moedas fracas, por investidores financeiros internacionais, o autor enfatiza a necessidade de utilizar o termo “internacionais” e não “estrangeiros”, uma vez que tal comportamento de manada dos investidores financeiros engloba também aqueles oriundos dos países subdesenvolvidos, justamente em razão da condição de dependência.³

Tendo em vista os aspectos supracitados e levando em conta que a dependência é, antes de tudo, um fenômeno de dominação em dois níveis distintos – isto é, dos grupos privilegiados sobre a massa da população no interior dos países dependentes e do centro sobre a periferia –, é possível compreender que o que levou a América Latina a ceder às pressões internacionais para liberalizar e desregular seus mercados comerciais e financeiros não foi uma imposição forânea, e sim, precisamente, essa articulação interno-externa. Dessa maneira, foram estabelecidas e implantadas as “políticas sadias” de flexibilidade para saída e entrada de capitais, coerentes com a “disciplina de mercado” exigida pelo FMI como condição para a inserção da América Latina nessa nova ordem financeira global. A recusa em aderir a tais políticas é punida com a fuga maciça de capitais, que, em países que adotam o regime de câmbio flutuante, causa a desvalorização da moeda local e pressões inflacionárias, e, em países com sistema de câmbio fixo, pode engendrar o esgotamento de reservas em moedas fortes (CARVALHO, 2007).

Inicialmente, os órgãos dirigentes e autoridades monetárias dos países subdesenvolvidos mantiveram-se sob supervisão contínua do FMI e Banco Mundial, com sucessivas reuniões, consultas e visitas de seus funcionários. Posteriormente, os próprios cargos governamentais incumbidos de realizar decisões econômicas foram ocupados por personalidades aprovadas pelo “mercado”, transformando em política de longo prazo o que eram, anteriormente, apenas ajustes de austeridade em momentos de crise (CORREA, 2007).

A questão principal é que a disciplina fiscal, especialmente antes da crise na Zona do Euro em 2011, era pregada apenas para os países subdesenvolvidos (CORREA, 2007). Estes ainda são pressionados a manter superávits fiscais e prosseguir com a contínua desregulamentação de seus mercados, enquanto, para os países desenvolvi-

3. Esse processo é precisamente exemplificado na seguinte passagem: “aplicadores brasileiros que promovem fugas de capitais, como na crise cambial de 1998-1999, não diferem em comportamento ou interesse de aplicadores de qualquer outra nacionalidade” (CARVALHO, 2007, p. 334).

dos, permanece perfeitamente aceitável manter déficits orçamentários entre 1 a 4% de seu PIB (EUROPEAN COMMISSION, 2019), embora o estoque da dívida do governo em relação ao PIB seja, em média, maior nos últimos do que nos primeiros.⁴

Levando em conta que a transferência de excedente na direção periferia-centro é condição necessária para a reprodução do subdesenvolvimento, esse modelo de liberalização e desregulamentação auxilia a perpetuação dessa transferência no âmbito financeiro. O excedente, que antes era transferido por meio do comércio exterior – tendo em vista a deterioração dos termos de intercâmbio – e passou a fluir, também, na direção filial-matriz por meio da transferência de lucros e exploração de recursos naturais e da mão de obra barata, atualmente é transferido – além dos mecanismos citados – mediante pagamento de juros, dividendos, *royalties* e receitas oriundas dos aportes financeiros na conta capital, nos investimentos direto e de carteira (CORREA, 2007).

A partir dessas considerações, é possível argumentar que a vulnerabilidade externa, a dependência de fluxos financeiros de capitais estrangeiros, a necessidade de manter elevadas as taxas de juros e a incapacidade para realizar política monetária são distintas formas de manifestação da dependência financeira. Mais especificamente, a posição das moedas periféricas na hierarquia do SMI é uma das formas de expressão dessa dependência financeira e manifestação do subdesenvolvimento. O fato de as moedas dos países subdesenvolvidos não atuarem como divisas no plano internacional devido à sua liquidez reduzida tem como base material a circunstância do sistema produtivo periférico ser dependente financeira, tecnológica e geopoliticamente das economias centrais.

Além disso, a posição da periferia na hierarquia do SMI afeta diretamente a entrada/fuga de capitais, uma vez que o movimento especulativo não é influenciado, primordialmente, pela saúde macroeconômica e fiscal dos países dependentes. O que realmente importa é a situação de liquidez internacional: se insuficiente, a escolha é

4. De acordo com dados da Eurostat de outubro de 2019, no final de 2018 os países com resultados mais baixos da relação dívida do governo/PIB foram Estônia (8,4%), Luxemburgo (21,0%), Bulgária (22,3%), República Tcheca (32,6%), Dinamarca (34,2%) e Lituânia (34,1%). Quatorze membros da Zona do Euro tinham razões maiores que 60% do PIB, destacam-se: Grécia (81,2%), Itália (134,8%), Portugal (122,2%), República de Chipre (100,6%), Bélgica (100,0%), França (98,4%), Espanha (97,6%) e Reino Unido (85,9%) (EUROPEAN COMMISSION, 2019). No caso dos Estados Unidos, os dados do Federal Reserve para o terceiro trimestre de 2019 da relação dívida do governo/PIB indicam 105,46% (FRED, 2020). Já na América Latina, os dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) a respeito da relação dívida do governo/PIB para o ano de 2018 nos países são: Argentina (86,0%), Bolívia (36,0%), Brasil (77,2%), Chile (25,6%), Colômbia (50,7%), México (35,4%), Paraguai (16,7%), Peru (22,2%) e Uruguai (50,3%) (CEPALSTAT, 2020).

pelo ativo mais líquido – em moeda forte, o dólar –, se abundante, a escolha é pelo ativo mais rentável – em moedas inconversíveis, periféricas (PRATES, 2005; ROSSI, 2012).

Sendo assim, um movimento de fuga para a qualidade em momentos de insuficiência de liquidez internacional – quando os agentes internacionais retiram seus recursos dos países subdesenvolvidos para aplicá-los em ativos das economias centrais, mais líquidos e seguros – pode gerar desequilíbrios no balanço de pagamentos capazes de acarretar problemas cambiais e contagiar os mecanismos internos de controle inflacionário. Assim, para minimizar os impactos de uma fuga de capitais, os governos dos países periféricos atuam aumentando os juros. Este movimento provoca a expansão do serviço da dívida pública e, conseqüentemente, do estoque da dívida, aumentando a necessidade de financiamento e o risco-país. Por outro lado, quando entra muito capital, é necessário intervir no mercado de câmbio por meio da compra de reservas. Para anular os efeitos inflacionários dessa compra de reservas, os países recorrem ao lançamento de títulos da dívida interna. Dado que estes títulos rendem juros, o movimento natural é o crescimento do estoque da dívida, também aumentando a necessidade de financiamento e o risco-país.

Ou seja, os países dependentes latino-americanos não possuem recursos suficientes para absorver choques externos com facilidade. Conforme já elucidado, estão subordinados à condição de vulnerabilidade externa. Assim, é possível perceber a reprodução de um círculo vicioso, já que a capacidade de solvência dessas economias impacta no direcionamento dos fluxos de capitais, instigando um aumento na taxa de juros, problematizando ainda mais a capacidade de solvência, ampliando a vulnerabilidade externa. Esse processo ilustra a reprodução e o aprofundamento do subdesenvolvimento e da dependência da América Latina, que foi se metamorfoseando até estabelecer economias frágeis e dependentes de fluxos financeiros cada vez mais instáveis, voláteis e fortemente dependente de fatores conjunturais.

Para romper com essa problemática, diversos autores advogam que um controle adequado sobre a entrada e saída de capitais estrangeiros teria o potencial de reduzir a vulnerabilidade externa à qual as economias subdesenvolvidas estão submetidas. Isso porque uma política visando fiscalizar e regular tais fluxos é capaz de alterar sua composição, evitando o ingresso de capital especulativo de curto prazo, de fácil reversão. Ademais, seria capaz de reduzir as adversidades oriundas da livre mobilidade de capitais, como fugas ou excesso de influxo de capitais, excessivas flutuações cam-

biais, esgotamento de reservas, pressões inflacionárias, volatilidade dos preços de exportações etc. (MUNHOZ, 2010; PALMA, 2000; PEREIRA, 2015).

Não obstante o controle de capitais não seja uma política de desenvolvimento, ele é necessário para viabilizá-la, uma vez que permite que os países dependentes logrem espaço político para exercer sua autonomia na definição de políticas econômicas voltadas para o conjunto da população (CARVALHO, 2007). Nesse sentido, a institucionalização de regulamentações para entrada e saída de fluxos de capitais representa um enfrentamento da ordem econômica internacional e da doutrina ortodoxa liberal. É necessário destacar que a superação da dependência dos países subdesenvolvidos é factível somente por esse enfrentamento de poder internacional: é necessário reivindicar a posse dos próprios recursos naturais não renováveis; exigir a restituição do controle de seus mercados internos e estrutura produtiva; formular e implementar um projeto nacional que impulse a pesquisa, a ciência e a produção de tecnologia própria; e pressionar para a modificação das relações econômicas internacionais (FURTADO, 1978b).

O subdesenvolvimento, por não ser uma etapa, não se resolve automaticamente com o passar do tempo. Ele é cumulativo e persistente, tende a permanecer se agravando. Sua superação pode ser realizada unicamente através de uma ação política interventora (BRANDÃO, 2012), orientada para canalizar a criatividade humana para uma transformação social emancipatória, isto é, o desenvolvimento endógeno. Este visa alcançar vidas valoradas e valiosas para realizar as potencialidades do homem e transformar as estruturas que o limitam, no sentido de alcançar certas finalidades gerais. As finalidades gerais de uma determinada sociedade são coletivas e devem ser estabelecidas democraticamente; estão relacionadas tanto com a satisfação das necessidades básicas de todos quanto com a conquista de objetivos específicos valorizados por aquela sociedade (FURTADO, 1984; HERRLEIN JR., 2014).

Por isso, para superar a condição de dependência e alcançar o desenvolvimento, as sociedades dos países latino-americanos precisam suplantar a dependência cultural por meio do resgate dos próprios valores e da reconexão com sua própria cultura. Isso tornaria possível estipular finalidades gerais a serem alcançadas e iniciar um combate no plano internacional, a fim de reconquistar a autonomia necessária para conceber e implementar um projeto nacional e desencadear um processo endógeno de desenvolvimento, em que o processo acumulativo se encontre subordinado às finalidades substantivas da coletividade.

5. Considerações finais

A partir de todas as conexões estabelecidas anteriormente, é possível identificar que, em suma, a condição de dependência e subdesenvolvimento à qual está subordinada a América Latina manifesta-se, no plano financeiro, como um movimento de dependência de fluxos financeiros cada vez mais voláteis para manter minimamente estável um balanço de pagamentos regularmente deficitário. Tudo isso é sustentado com uma taxa interna de juros elevada, dentro de um regime financeiro amplamente desregulado e liberalizado, de modo que, independente do regime cambial adotado, as autoridades monetárias locais não possuem autonomia de política monetária. Os Estados nacionais dos países subdesenvolvidos encontram-se, cada vez mais explicitamente, esvaziados como centros de decisão. A articulação interno-externa da dependência atua no sentido de desorganizar qualquer iniciativa de concepção e implantação de um projeto nacional. Assim, ao irromper um choque externo, as economias dependentes não possuem recursos suficientes para se proteger e absorver esses choques – a vulnerabilidade externa aparece como manifestação da dependência financeira –, reproduzindo e aprofundando, no nível das finanças internacionais, a condição de subdesenvolvidas e dependentes.

Tais conexões são imprescindíveis para a apreensão da situação atual da América Latina, uma vez que não é possível estabelecer uma visão global a respeito da hierarquia do SMI ou da vulnerabilidade externa sem as articular com a abordagem do subdesenvolvimento, para assim compreender que esses fenômenos financeiros possuem uma base material assentada em sistemas produtivos com complexidades distintas, nos quais perpassam questões geopolíticas de poder e dominação. As moedas dos países periféricos não atuam como divisas no cenário internacional em razão da sua insuficiência de liquidez que, por sua vez, deve-se à própria posição subordinada desses países na geopolítica mundial, os quais, durante séculos, estabeleceram e consolidaram relações de dominação-dependência com os países centrais.

Ademais, o motivo da demanda por essas moedas não conversíveis está no fato de os incipientes mercados financeiros desses países servirem como plataforma de valorização de capitais especulativos. Nesse sentido, a desregulamentação e liberalização financeira contribuíram para a continuidade dessa dinâmica, enquadrando os países latino-americanos nessa nova ordem financeira global a serviço dos ditames do “mer-

cado”. Por conseguinte, tanto a posição dos países subdesenvolvidos na hierarquia do SMI quanto o diferencial de juros são elementos condicionantes da entrada/fuga de capitais, tendo em vista que o comportamento de manada dos investidores internacionais não possui relação direta com a saúde macroeconômica e fiscal desses países dependentes, e sim com a situação de liquidez internacional e as taxas de juros dos países centrais.

Para romper com a espiral viciosa de reprodução e aprofundamento da dependência e do subdesenvolvimento, faz-se necessário o enfrentamento político e econômico, no cenário internacional, com a integração latino-americana buscando redirecionar as relações Norte-Sul. No contexto interno, é preciso um esforço político empreendido por lutas sociais que conduzam o Estado no sentido de incentivar a cultura, a criatividade, a pesquisa científica e garantir a satisfação das necessidades e direitos básicos da população, abrindo caminho para lograr o desenvolvimento endógeno.

Referências

- BRANDÃO, Carlos. Celso Furtado: subdesenvolvimento, dependência, cultura e criatividade. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, vol. 14, n. 1, p. 16 2012.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Abertura externa e liberalização financeira: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
- CARNEIRO, Ricardo. Globalização e inconvertibilidade monetária. *Revista de Economia Política*, vol. 28, n. 4 (112), p. 539-556, 2008.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. O sistema financeiro internacional: um breve ensaio ao modo de Celso Furtado. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Ed.). *Celso Furtado e o século XXI*. 1. ed. Barueri: Manole, 2007, p. 327-338.
- CEPALSTAT. *Saldo de la deuda pública en porcentajes del PIB*. 2020. Disponível em: <<https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1240&idioma=e>>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- CONTI, Bruno Martarello de; PRATES, Daniela Magalhães; PLIHON, Dominique. A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 2, n. 51, p. 341-372, 2014.
- CORREA, Eugenia. Heterogeneidade estrutural e finanças globais. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Ed.). *Celso Furtado e o século XXI*. 1. ed. Barueri: Manole, 2007, p. 339-355.
- CORRÊA, Vanessa Petrelli; PEREIRA, Vanessa de Paula. Hierarquia das moedas e fluxos de capitais para países periféricos: a vulnerabilidade dessa equação considerando o período pós 2008. In: *O futuro do desenvolvimento*. Campinas: IE/Unicamp, 2016, p. 115-159.
- COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 7, n. 2, p. 137-150, 1998.
- EUROPEAN COMMISSION. *General government debt 2018*, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics#General_government_surplus.2Fdeficit>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- FRED. Federal Reserve Bank of St. Louis. *Federal Debt: Total Public Debt as Percent of Gross Domestic Product* [GFDEGDQ188S]. 2020. Disponível em: <<https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEGDQ188S>>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga S.A., 1968a.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968b.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

- _____. *Prefácio a Nova economia política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. *Análise do “modelo” brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a.
- _____. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978b.
- _____. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. *O capitalismo global*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- _____. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- HERRLEIN JR., Ronaldo. *A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI*. [Texto de Discussão n. 1935]. Brasília: Ipea, 2014.
- MUNHOZ, Vanessa da Costa Val. *Vulnerabilidade externa no Brasil: ensaios sobre fluxos internacionais de capitais, instabilidade financeira e controles de capitais*. 2010. Tese (Doutorado em Economia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- PAINCEIRA, Juan Pablo; CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Abertura financeira e vulnerabilidade externa na América Latina: os impactos sobre Brasil, México e Argentina*. [Texto para Discussão n. 2002.004]. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2002.
- PALMA, José Gabriel. *The Three Routes to Financial Crises: The Need for Capital Controls*. CEPA Working Paper Series III: International Capital Markets and the Future of Economic Policy, n. 18. New York: CEPA, The New School, 2000. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/epa/cepawp/2000-17.html>>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- PEREIRA, Vanessa de Paula. *Nova configuração da vulnerabilidade externa de países periféricos e o perfil da componente financeira do balanço de pagamentos: uma análise do caso brasileiro no período 2000-2014*. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.
- PRATES, Daniela Magalhães. As assimetrias do Sistema Monetário e Financeiro Internacional. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, p. 263-288, 2005.
- _____; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. *Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil*. [Texto para Discussão n. 137], Campinas: IE/Unicamp, 2007.
- RESENDE, Marco Flávio da Cunha; AMADO, Adriana Moreira. Liquidez internacional e ciclo reflexo: algumas observações para a América Latina. *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 1 (105), p. 41-59, 2007.
- ROSSI, Pedro Linhares. *Taxa de câmbio no Brasil: dinâmicas da especulação e da arbitragem*. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

El problema del desarrollo en América Latina en condiciones de financiarización: una lectura desde Furtado

RESUMEN

En el primer apartado del texto se presenta el panorama de la región en materia del desempeño económico, señalando que domina nuevamente la ejecución de una política económica, que fundada en la austeridad, impulsa las propuestas de reformas estructurales tal cual las define, entre otros, el Fondo Monetario Internacional (FMI). En la segunda parte del texto se presenta el argumento fundamental de la propuesta de Furtado: el subdesarrollo no es un antecedente del desarrollo. En la parte final del texto, a partir de las propuestas de Furtado, se plantea la superación del subdesarrollo será el resultado de un proyecto político que conjunte la creatividad y energía social de un amplio grupo de actores sociales en los diversos países con la perspectiva de modificar la geopolítica y la economía global.

Palabras clave

Subdesarrollo; América Latina e Celso Furtado.

ABSTRACT

The first section of this article presents the region's economic performance overview, noting that it is once again dominated by the implementation of an economic policy based on austerity, focused on proposals for structural reform as defined, inter alia, by the International Monetary Fund (IMF). The second part of the article presents the fundamental argument of Furtado's proposal: underdevelopment is not a history of development. In the final part of the text, one based on Furtado's proposals, we suggest that in order to overcome underdevelopment one must implement a political project that combines the creativity and social energy of a large group of social actors in the region's countries with an ultimate goal of modifying geopolitics and the global economy.

Keywords

Underdevelopment; Latin America; Celso Furtado.

1. Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa
<http://gregoriovidal.izt.uam.mx>

Introducción

Las estimaciones sobre el comportamiento del producto interno bruto (PIB) en América Latina en 2020 permiten concluir que la región atraviesa por un nuevo ciclo de crecimiento económico débil que, como en los ochenta y noventa del siglo pasado, se acompaña de altos niveles de desigualdad social en condiciones notables de heterogeneidad regional y social. Es el escenario que Furtado caracteriza como profundización del subdesarrollo.

En el primer apartado del texto se presenta el panorama de la región en materia del desempeño económico, señalando que domina nuevamente la ejecución de una política económica, que fundada en la austeridad, impulsa las propuestas de reformas estructurales tal cual las define, entre otros, el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como se analiza en el texto, los organismos financieros y económicos multilaterales, bancos centrales, ministerios de finanzas y economía de gran cantidad de países desarrollados y de *economías de mercados emergentes*, los grandes bancos y firmas financieras sostienen la necesidad de dar continuidad a las reformas estructurales teniendo en cuenta avanzar a la consolidación fiscal. Las economías de la región y los presupuestos públicos deben operar garantizando el servicio de la deuda y manteniendo la integración de los mercados financieros.

El problema del desarrollo para los países de América Latina se plantea frente a este escenario. En la segunda parte del texto se presenta el argumento fundamental de la propuesta de Furtado: el subdesarrollo no es un antecedente del desarrollo. Pero también, a partir de las ventajas comparativas y la especialización en la producción en uno o en pocos productos primarios no ha sido posible ni existen condiciones para construir el desarrollo y menos alcanzar el bienestar de la población. El desarrollo tampoco es secuela de una industrialización generada por el mercado. El desarrollo es un proyecto que necesita de los actores sociales que lo construyan. La mayor dificultad del presente es que el proyecto debe avanzar en un capitalismo financiarizado, lo que implica desmontar las estructuras que son su expresión en los países de América Latina, pero también a nivel global. Como se plantea en la parte final del texto, a partir de las propuestas de Furtado, la superación del subdesarrollo será el resultado de un proyecto político que conjunte la creatividad y energía social de un amplio grupo de actores sociales en los diversos países con la perspectiva de modificar la geopolítica y la economía global.

1. La debilidad del crecimiento en América Latina y la continuidad de las reformas estructurales

Desde el año 2014 América Latina atraviesa por un nuevo periodo de crecimiento económico débil. Para establecer la diferencia con el pasado inmediato considérese que en 2010 el PIB creció en 6.3%. En 2013 el PIB de América Latina tuvo un aumento de 2.9%, que hacia manifiesto una notable disminución con relación a años previos. En 2014 hay un incremento aún menor al de 2013 y en 2015 y 2016 la reducción es mayor, con incrementos de 0.2% y 1%, respectivamente. En 2017, 2018 y 2019 se mantiene la debilidad en el crecimiento del PIB, al punto de que en 2019 el dato fue de 0.1%. Medido por el número de habitantes, el PIB prácticamente no registra crecimiento desde 2014. Como destaca la CEPAL, estimando en 2020 un crecimiento de 1.3%, el resultado es que: “[...]se cumplirían siete años en que la región ha mantenido una curva de bajo crecimiento, lo que se ha traducido a su vez en un deterioro de los niveles de ingreso per cápita promedio. El PIB per cápita de la región se vería reducido en un 3,7% entre 2014 y 2020, lo que implica una caída promedio anual del -0,5%. El bajo ritmo de crecimiento se extiende a la mayoría de las economías [...]” (CEPAL, 2019, p. 112). Es un resultado con diferencias entre algunas de las economías, sin embargo la tendencia no se modifica. Si se contrasta el comportamiento de la región en materia de crecimiento en el periodo establecido líneas antes con el desempeño alcanzado durante los 80s y 90s del siglo pasado no se observan diferencias notables. En esos años, como en el periodo reciente, se esta realizando una notable transformación en las economías y en las sociedades de los diversos países de la región guiada por las propuestas de reforma estructural del FMI-BM (Banco Mundial).

El panorama de la región por lo que concierne a la ejecución de la política económica en los años 2017 y 2018 era muy semejante al de los noventas del siglo pasado: una homogeneidad absoluta. Las misiones del FMI están presentes en todos los países evaluando las políticas aplicadas y señalando las tareas inmediatas a ejecutar, compartiendo criterios y métodos con los responsables de realizarlas en cada país. Se agregan las recomendaciones del BM. Ambas instituciones y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tienen una agenda común para transformar las economías en desarrollo. En su momento, a finales de los años ochenta del siglo pasado, el conjunto de reformas propuestas y ejecutadas fue identificada con el término de Consenso de Washington.

En la literatura económica se observa que el término fue acuñado por Williamson (1990), destacando un conjunto de medidas de política económica o de cambio en las reglas de operación en las instituciones de gestión de la política económica para ejecutarse en América Latina, partiendo del principio del ajuste fiscal para lograr superávit primario, en el contexto de crisis financieras recurrentes y con el objetivo de liberalizar, desregular y abrir las economías. El texto de Williamson se intitula “A que se refiere Washington por reforma política” (*What Washington Means by Policy Reform*). La ejecución de la política económica en América Latina en esos años es parte de lo que el FMI identifica como restauración de los mercados financieros integrados que habían estado operando en el periodo del patrón oro y en los años veinte del siglo pasado (FMI, 1997). Desde ese punto de vista, se ejecutan las medidas para no impedir la operación de los mercados y con base en ellos lograr la asignación pertinente de los recursos. Sin embargo, los resultados en esos años, como recientemente no son positivos en términos de crecimiento económico y menos aún de reducción de las extremas desigualdades sociales presentes en la región.

La media de incremento anual del PIB de 1990 a 1999 en América Latina y el Caribe, según datos del FMI (FMI, 2008, p. 296), es de 2.9%, con algunas de las mayores economías por debajo de esa cifra y un incremento promedio del PIB por habitante para todo el subcontinente de 1.5%. Además, en las mayores economías del área hay en algunos de los años de este periodo una recesión importante, vinculada a una crisis bancaria y del crédito o una crisis en el mercado de cambios o ambas. En 1994-1995 destaca la crisis bancaria, cambiaria y de pago de deuda pública contratada en el país, pero vinculada al dólar, en México. Es una crisis financiera con impacto global que implicó operaciones de rescate financiero por parte del Tesoro de Estados Unidos y la intervención del FMI. Años después, en 1998, tocó el turno a Brasil y desde finales de la década de los noventa hasta 2002 a la Argentina, que tuvo entre sus resultados el colapso del régimen cambiario conocido como caja de conversión.

En la década previa, los ochenta, tampoco se obtuvieron resultados positivos en crecimiento económico y menos avances en bienestar de amplios grupos de la población. Durante gran parte de esos años se mantuvo el problema del pago de la deuda externa, con un débil crecimiento económico y recesiones de diversa profundidad en muchos países de la zona. En 1982, cuando el gobierno de México no tuvo capacidad para cubrir el servicio de la deuda pública externa, estaba en curso un cambio impor-

tante en materia de determinación de las tasas de interés en los países de la región y del papel del tipo de cambio con relación a las expectativas de la inversión y la ganancia. El cambio se profundizó y consolidó durante toda la década en medio de las negociaciones sobre el pago de la deuda externa por parte de los gobiernos de varios países de la región, cada uno por su parte, con los organismos multilaterales internacionales, la banca transnacional y algunos gobiernos de países desarrollados. Hacia el final de esa década se alcanzó un acuerdo para hacer frente al servicio de la deuda externa y mantener la vinculación de los mercados de capital de cada uno de los países de la región con los mercados internacionales. Krugman y Obstfeld señalan en su texto *Economía Internacional*: “[...] la crisis [refiriéndose a la crisis de la deuda externa] no terminó hasta 1989 cuando Estados Unidos, temiendo la inestabilidad política en el sur, insistió en que los bancos americanos [sic] aliviaran de alguna manera la deuda de los países en desarrollo” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006, p. 671). Como destacan esos autores, en 1990 los grandes bancos aceptaron reducir la deuda de México un 12% y en el plazo de un año habían establecido acuerdos semejantes con Filipinas, Costa Rica, Venezuela, Uruguay y Nigeria. “Cuando Argentina y Brasil alcanzaron acuerdos preliminares con sus acreedores en 1992, parecía que por fin se había resuelto la crisis de la deuda” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006, p. 671).

Al final de la década de los ochenta del siglo pasado las transformaciones realizadas en las economías de América Latina habían modificado el comportamiento del proceso de formación de capital en la región y en particular se supeditó la producción a las necesidades de rentabilidad financiera, encabezadas por bancos e instituciones financieras del exterior. El comportamiento de las tasas de interés en los mercados de los países de América Latina pasó a ser determinado por algunas tasas de interés de otros países o mercados, como la Libor o la prime rate; y por otro lado, el tipo de cambio con el dólar se colocó bajo el paraguas de las expectativas de las ganancias y las inversiones, destacando los no residentes en su definición (CORREA; VIDAL; MARSHALL, 2013). Se generan los medios y las reglas para que montos importantes y crecientes de capital se ubiquen en los espacios financieros alcanzando rentabilidades importantes. El funcionamiento de los mercados de capital y la relación entre el financiamiento y el curso de las actividades productivas en la mayor parte de las economías de la región se modificó a favor de la ganancia financiera. Es una transformación que contó con el apoyo de segmentos importantes de empresarios y grandes

fortunas de los diversos países de América Latina que hasta la fecha mantienen posiciones semejantes.

A la ejecución de políticas fiscales que garanticen pagos al endeudamiento externo y posteriormente, una vez que es posible la adquisición de títulos gubernamentales denominados en la moneda de cada país por no residentes, a todo el endeudamiento público, se agregan otras transformaciones. La apertura comercial está presente en algunos países desde el inicio del proceso de transformación. En varios se avanza con fuerza en la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos más otras medidas de liberalización de los mercados y se ejecuta un amplio programa de privatización de empresas públicas, de concesión de diversos servicios públicos al capital privado y más adelante un importante programa de asociaciones público-privadas para encarar los servicios públicos y la infraestructura (VIDAL, 2009). Es la ejecución de las reformas estructurales que son parte del proceso de avance de la financiarización en la región, en tanto son los medios para que los capitales desplazados de la producción encuentren beneficios considerables en colocaciones financieras, en las fusiones y adquisiciones, en el arbitraje de divisas.

Conforme pasan los años se van agregando reformas y se califica una primera y una segunda generación de las mismas y lo imprescindible de mantener su ejecución y profundización. Para México todo ha sido continuidad hasta finales de 2018. También ha sido escenario de notables crisis financieras y recesiones importantes. Sin embargo, no es el caso de las otras dos mayores economías de la región y otros países de América del Sur. Hay en algunos países un punto de inflexión relevante que permite considerar el problema del desarrollo y las opciones para su ejecución en el contexto de las transformaciones económicas de años recientes. El punto de partida es diverso, pero en varios casos enmarcado en crisis económicas relativamente relevantes.

En Argentina de 1999 a 2002 se tiene una profunda recesión, en medio de una grave crisis cambiaria y de todo el sistema de crédito. Es el proceso en el cual – como destacó líneas antes –se abandona el Consejo Monetario y el régimen cambiario fundado en la emisión de un peso argentino por cada dólar con que se contaba en la reserva. La recesión dio comienzo desde el tercer trimestre de 1998. La disminución del PIB por habitante, con base en cifras de CEPAL (2005, p. 195) en cada uno de los años de 1999 a 2002 fue de: 4.4%, 1.8%, 5.4% y 11.7%, respectivamente. Fue tal la afectación general de la economía que el coeficiente de inversión que en 1998 era de 18.9% se re-

dujo a 10.2% en 2002 (CEPAL, 2005, p. 196). El gobierno que práctica una política económica distante de la agenda del Consenso de Washington procede del mismo peronismo que había estado a la cabeza del ejecutivo federal y del Congreso del país en gran parte de los años previos. Es resultado de la elección ejecutada después de la dimisión de varios presidentes de la república interinos en un corto tiempo. Todo informa sobre el desarrollo de una profunda crisis política y social a partir de la cual emerge la propuesta de cambio. Es con el gobierno de Néstor Kichner, en 2003, que se presenta la transformación. Hay continuidad en las propuestas en los dos mandatos de Cristina Fernández y después la situación cambia de manera radical.

En Uruguay se tiene como antecedente una crisis económica también de gran alcance, que corresponde al mismo periodo que la Argentina. De 1999 a 2002, la mayor contracción del PIB sucede precisamente en 2002, con una reducción de 11.2%. El PIB por habitante tiene una contracción importante, de 3.6%, 2.2%, 4.1% y 11.7% para los años 1999 a 2002 (CEPAL, 2005, p. 195). El Frente Amplio (FA) ganó las elecciones el 31 de octubre de 2004 e inicia su primer gobierno el primero de marzo de 2005. El FA es una coalición que incluye a partidos con una larga presencia en esa sociedad y otros que son de reciente creación. Se fundó en 1971, sosteniendo desde su origen que agrupa a la izquierda uruguaya. Cuenta con un conjunto de propuestas asentadas en el espacio de la izquierda, que son consideradas en la ejecución de su política económica. Continuó gobernando hasta perder la presidencia de la república y la mayoría en el poder legislativo en las elecciones de 2019.

Para abundar en la diferencia considérese el proceso en Brasil. El gobierno que consideró una política distante del FMI-BM es encabezado por el candidato del Partido de los Trabajadores (PT); Luiz Inácio Lula da Silva, a partir del 1 de enero de 2003. El triunfo es posible a partir de una compleja alianza de partidos que no necesariamente comparten el mismo perfil ideológico y mantienen diferencias en aspectos de la ejecución de la política económica. El PT se funda en 1980, con una propuesta política de izquierda, con base en un importante movimiento sindical. Las proposiciones de cambio impulsadas por los gobiernos del PT se mantienen en los dos mandatos de Lula y el inmediato de Dilma. La continuidad se interrumpe al poco de iniciado el segundo mandato de Dilma, no por una decisión de los ciudadanos, sino producto de un golpe legislativo que incluye al principal socio del PT. En adelante hay cambios notables en la política económica y en instituciones creadas por los gobiernos del PT.

El método usado para retirar de la presidencia al PT no es excepcional en la región y da cuenta de los medios utilizados para generar cambios en la política económica y el regreso al camino de la agenda del Consenso de Washington.

La historia es diferente en Venezuela, país en que el triunfo en las elecciones se obtiene a partir de un movimiento social con una figura clave y sin una referencia partidaria. Es además el país en que sucede primero el cambio de gobierno, en febrero de 1999. A la fecha el proceso se caracteriza por una profunda crisis económica y el recurso a múltiples medios para derrotar y dar fin al gobierno. En Bolivia y Ecuador, también hay diferencias importantes con relación a los otros países. En Bolivia el primer gobierno de Evo Morales comienza en enero de 2006, manteniéndose hasta el 2019. El cambio en la conducción política en Bolivia tampoco es un resultado de procesos electorales y menos aún de la decisión de los ciudadanos. En Ecuador, Rafael Correa inicia su primer gobierno en enero de 2007 y formalmente hasta la fecha el partido político que se fundó como parte de este movimiento continua gobernando, aún cuando ejecuta una política económica totalmente distante de la de años previos, al poco del inicio del gobierno de Lenin Moreno. La Inestabilidad política o los sucesivos cambios de gobierno son antecedente del cambio, pero en ambos países ganan las elecciones movimientos sociales que una vez siendo gobierno se plantean la tarea de organizar al partido. También son países en que el tema de los pueblos originarios es de amplia significación nacional y en ambos se avanza a reformas constitucionales importantes. También tienen en común los métodos no electorales y que no consideran la decisión de los ciudadanos para modificar el proceso político-económico de cambio que se estaba realizando.

En conjunto se tiene un periodo de tiempo durante el cuál un conjunto de países tiene un comportamiento en sus economías que se distancia a la vez del desempeño de los años ochenta y noventa del siglo pasado y del que ocurre a partir de finales de 2013 hasta la fecha. “Entre 2003 y 2008, la región creció a una tasa media cercana al 5% anual, que indica un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual” (CEPAL, 2008, p. 13). En varios de los países que explican el comportamiento de la región el crecimiento se acompañó de mejoras laborales y disminución de la pobreza. Para dimensionar la diferencia, en los ochenta el PIB por habitante tuvo un incremento de 0.9% y en los noventa de 1.5% (CEPAL, 2009, cuadro 1.1.4.3). Como analizó en otro texto (VIDAL, 2018), fue posible la continuidad del proceso de transformación en las

condiciones de la crisis financiera global que dio inicio en 2008 y de la gran recesión que le acompaña. La caída en la actividad económica en 2009 se supera de inmediato en 2010 por la mayor parte de los países que llevan adelante una política económica distante del FMI-BM. Por ejemplo, con base en datos de CEPAL (2016) en Argentina en 2010 el PIB creció en 10.1%, mientras en Brasil aumentó en 7.5%.

El problema al analizar el contraste en el desempeño entre estos periodos es que la pérdida de dinamismo en estas economías sucede aún contando con gobiernos democráticos progresistas. El comportamiento de la inversión explica en gran parte el cambio, sin que se lograra modificar la tendencia a la baja en varias de estas economías (VIDAL, 2018). El cambio en el comportamiento de la inversión se relaciona con disputas y conflictos con ciertos sectores sociales que pueden tener como base cambios en los impuestos (la disputa por la soya en Argentina), pero también con el manejo de las tasas de interés (como en Brasil). Además, se mantiene la diferencia entre lo ejecutado y las recomendaciones del FMI-BM y el propio punto de vista de los grandes bancos e instituciones financieras transnacionales. Como señalo desde páginas previas, para el FMI (FMI, 1997) los cambios realizados durante los noventa del siglo pasado se presentan como una restauración de la integración de los mercados financieros globales que es la condición en que deben operar. En el informe sobre Perspectivas de la economía mundial de octubre de 2019 sostiene el mismo punto de vista y destaca que el avance alcanzado desde finales de los ochenta y principalmente en los noventa en la ejecución de reformas estructurales se desaceleró a comienzos del siglo actual en el caso de las economías de mercados emergentes (FMI, 2019, p. 104-105). Sobre Argentina sostiene que en el contexto del colapso del régimen de caja de conversión se produce en el periodo inmediato siguiente una reversión de ciertas reformas estructurales (FMI, 2019, p. 100). La restauración de los procesos de liberalización sucede una vez que hay un cambio de gobierno, pero también se dispara la inflación y el PIB decrece en los años 2016, 2018 y 2019, con un notable incremento del desempleo. La discrepancia en la observación del desempeño de esta economía no es un simple tema académico. En ese país, como en México se han producido cambios en la conducción del ejecutivo federal y en el poder legislativo y asumen gobiernos que sostienen su distancia con lo que denominan proyectos neoliberales. También hay un amplio movimiento social que objeta la conducción económica y política en Chile, destacando la notable desigualdad presente en el país. En Ecuador y en Bolivia tam-

bién se mantienen expresiones relevantes de inconformidad con la situación creada. Como también Brasil ante la contundente acción de liberalización del gobierno en turno. Es el contexto en que me planteo, con base en diversas propuestas de Celso Furtado, la discusión sobre el desarrollo, los elementos que lo caracterizan y cual es su viabilidad y necesidad ante economías altamente financiarizadas como las actuales.

2. Financiarización o desarrollo ¿Cuál será el camino de América Latina?

Furtado observa que “El problema capital en los países subdesarrollados es la selección de una estrategia de modificación de las estructuras” (FURTADO, 1976, p. 244). Las estructuras que caracterizan a estos países, que permiten la reproducción y profundización del subdesarrollo deben ser modificadas. El argumento de los organismos financieros internacionales, bancos transnacionales, presidentes de bancos centrales y ministros de finanzas y hacienda de los países desarrollados y de la mayor parte de los países de América Latina es que desde finales de los años ochenta avanzó una transformación relevante en esas economías. El tema de la transformación es una arena común, la diferencia es el significado de lo ejecutado. Pero también los elementos que la explican y que hacer frente a ello.

El cambio es el resultado de la acción de ciertos actores sociales y nunca producto de la restauración plena de condiciones naturales, que es el fondo del argumento de los mercados. La transformación no se reduce a un hecho técnico y menos aún a la simple incorporación de nuevas tecnologías. Los grupos sociales y su acción son determinantes en esta selección. Años antes en un texto publicado en portugués en 1964, Furtado plantea la idea, distinguiendo entre desarrollo y cambios en la economía, considerando el conjunto del sistema económico: “El desarrollo económico, que es fundamentalmente un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, entraña modificaciones de tipo estructural, tanto en el sistema de producción como en la distribución del ingreso” (FURTADO, 1965, p. 65). Años después, en el contexto del capitalismo global de nuestros días, a propósito de los cambios estructurales concluye: “[...] se mudanças estruturais são condição necessária à promoção do des-

envolvimiento, este difícilmente brotará espontáneamente da interação das forças do mercado” (FURTADO, 1998, p. 58).

A la fecha que cambios han de realizarse en la producción y en la distribución en los países de América Latina para construir el desarrollo económico. Los resultados generados en el contexto de las reformas estructurales según la propuesta de los organismos financieros internacionales, como se analiza en el apartado anterior del texto, no han permitido ni siquiera un crecimiento importante y sostenido de las economías de la región. Por otro lado, lo construido en la región a partir de los proyectos ejecutados por los gobiernos democrático-progresistas que tomaron distancia de las propuestas del FMI-BM tiene una gran diversidad y considera actores sociales relevantes en cada país y medidas distintas de política económica y cambio en las instituciones sin haber alcanzado un cambio sostenido. Además, los gobiernos que sustituyeron o desplazaron a los partidos políticos y movimientos que tomaron distancia de las propuestas del FMI-BM están ejecutando una política económica congruente con las reformas estructurales. Por tanto a la fecha como hace años, el punto de partida es diverso. No existe una propuesta homogénea y menos un conjunto de reformas económicas que simplemente se ejecuten para modificar las cosas y generar crecimiento y desarrollo económico.

En otro texto en el que Furtado está discutiendo el subdesarrollo incluido el proceso histórico de formación, frente a los correspondientes procesos de desarrollo, agrega elementos sobre el cambio estructural y la distinción necesaria ante la naturaleza de industrialización, de gran significación en el presente de las economías de América Latina. “La industrialización en condiciones de *laissez-faire* no conduce al desarrollo, entendido éste como homogenización de la estructura productiva y difusión creciente de los frutos del aumento de la productividad (FURTADO, 1974, p. 253) Adelanto la consideración de Furtado sobre el avance del subdesarrollo que implica una industrialización de esta naturaleza, en tanto “...tiende a generar una estructura productiva de compartimentos múltiples, con gran disparidad de la productividad del trabajo entre ellos, sin que tales niveles de productividad influyan de manera significativa en las tasas de salarios” (FURTADO, 1974, p. 253). Son todas consideraciones relevantes a propósito de la transformación realizada en la economía de México desde finales de los años ochenta hasta la fecha, que tiene entre sus elementos destacados un notable incremento en las exportaciones de manufacturas, que pasan a do-

minar el comercio exterior, pero también se caracterizan por no tener ninguna base endógena (VIDAL, 2015). Mas adelante, profundizo el punto con relación a las condiciones actuales para construir el desarrollo, teniendo en cuenta el caso de México; por el momento destaco: entre los integrantes relevantes del cambio que permite construir el desarrollo están la relativa homogenización de las estructuras productivas y la apropiación social de los incrementos de la productividad que implica para la sociedad disfrute, usufructo de los frutos del progreso técnico, que tiene un indicador en los aumentos de las tasas de salarios.

Progreso técnico, incrementos relativamente homogéneos en la productividad, incluso industrialización, son componentes del desarrollo; pero no explican todo el proceso. El cambio social y sus actores son imprescindibles. Al respecto, sumando otros elementos, Furtado observa:

[...] se puede definir el desarrollo económico *como un proceso de cambio social por el cual un número creciente de necesidades humanas, preexistentes o creadas por el mismo cambio, se satisfacen a través de una diferenciación en el sistema productivo generada por la introducción de innovaciones tecnológicas* (FURTADO 1965, p. 39-40).

En un texto posterior, precisa: “En rigor, la idea de desarrollo posee por lo menos tres dimensiones: la del incremento de la eficacia del sistema social de producción, la de la satisfacción de necesidades elementales de la población y la de la consecución de objetivos a los que aspiran grupos dominantes de una sociedad y que compiten en la utilización de recursos” (FURTADO, 1983, p. 27). Las tres dimensiones son necesarias para hablar de desarrollo y, en su caso, explicar el proceso en aquellos países en que existe.

El tema de los objetivos de los grupos dominantes en una sociedad esta totalmente situado en el espacio social y del poder. Implica tener en cuenta al conjunto de fuerzas sociales que acompañan el proceso de desarrollo y por tanto las instituciones que se van construyendo y las formas políticas que adopta. Considerar a los grupos sociales dominantes incluye una dimensión de cambio por si misma. En el proceso de desarrollo se pueden producir cambios en este espacio de organización de la sociedad o algunos grupos pueden considerar sus objetivos incluyendo a otros actores sociales. Al respecto, en el texto *Dialéctica del desarrollo* contempla un elemento más sobre la naturaleza del proyecto de desarrollo, particularmente importante con relación al ca-

rácter de las clases dirigentes: “La forma en que estas modificaciones se hacen efectivas depende, en buena medida, del grado de flexibilidad del marco institucional dentro del cual opera la economía, grado de flexibilidad al cual no es ajena la mayor aptitud de las clases dirigentes para superar las limitaciones naturales de su horizonte ideológico” (FURTADO, 1965, p. 65). Es el terreno de la política, de los proyectos y los procesos sociales, de la acción desde los Estados-nación, incluso para definir términos de relación a nivel internacional, en materia política y economía. Es el terreno en que se construye el desarrollo.

Al considerar a los actores es necesario tener en cuenta que en las sociedades de América Latina, como en el resto de las economías capitalistas, la organización del conjunto de actividades considera a grandes empresas. El capitalismo del siglo veinte es uno organizado a partir de grandes empresas. Los procesos de crecimiento y desarrollo alcanzados en todos estos años consideran a las grandes corporaciones. El avance realizado en el mundo del subdesarrollo también tiene en su centro a grandes empresas. El punto a tener en cuenta es lo que Perroux (1991) denominó efecto dominación como constitutivo de la operación de las empresas, particularmente relevante en tanto la economía se organiza a partir de grandes compañías. En el funcionamiento regular de las economías capitalistas la acción de las grandes empresas es clave para entender la formación de precios y más ampliamente que las relaciones entre compañías son jerárquicas y hacen parte de las reglas sociales del reparto del excedente económico (PERROUX, 1991, p. 67-155). Pero también, el planteamiento de Perroux se ubica en el espacio del crecimiento y del desarrollo. En esa dimensión lo recupera Furtado destacando que “[...] si bien la *démarche* central del pensamiento de Perroux se orienta hacia el concepto de ‘polo de crecimiento’ –el cual incluye tres elementos esenciales: la industria clave, la organización imperfecta de los mercados y las economías externas especiales – el haber relacionado estrechamente el desarrollo con la idea de poder, dio a su obra un alcance considerable [...]” (FURTADO, 1983, p. 45). En la conducción de los procesos sociales de producción las macro-decisiones que tienen un papel destacado en la estructuración de la realidad económica, teniendo su origen en el Estado o en otra unidad dominante, alguna gran empresa o conjunto de grandes empresas.

Al razonar sobre las condiciones para el desarrollo en las economías de América Latina debe tenerse en cuenta el incremento sistemático y notable en la eficacia del

sistema social de producción que permite la satisfacción de las necesidades sociales, incluyendo avances tecnológicos, pero todo ello realizado a partir de actores sociales que tienen entre sus actores principales a grandes empresas. En su momento Furtado evaluó el tema a propósito de la industrialización y la industria. Su punto de partida fue el análisis de Prebisch y después de Nurkse “[...] de que las posibilidades de expansión de las exportaciones de productos primarios son insignificantes o nulas, si se considera el conjunto de los países subdesarrollados, ya no se podrá rehusar la conclusión de que la superación del subdesarrollo asumirá necesariamente la forma de rápida industrialización” (FURTADO, 1974, p. 245). Pero inmediatamente plantea un punto sustancial para reconocer cuando se avanza en el desarrollo y cuando en el subdesarrollo. “En este caso industrialización no es lo mismo que crecimiento exclusivo del sector industrial, sino que corresponde a una expansión equilibrada de todos los sectores para satisfacer una demanda global que se diversifica con los incrementos del ingreso” (FURTADO, 1974, p. 245-246). Una característica de este proceso es el aumento de la participación del sector industrial en el producto, con las modificaciones que ello implica en términos de las condiciones de funcionamiento de los otros sectores de la economía.

A la fecha, el problema es identificar el conjunto de sectores de la economía que pueden tener ese papel, en parte ubicado en el sector industrial tal cual se considera en la contabilidad nacional, pero también en sectores de los servicios y en algunas actividades agrícolas. Un punto clave es que su expansión considera avance técnico, pero también aumentos en los ingresos de la población. México, como señaló desde líneas antes, es el ejemplo de un crecimiento de algunas actividades de la industria manufacturera que no son parte de un proceso de industrialización y menos a partir o teniendo en cuenta una ampliación de las actividades productivas en el país, con incrementos en el ingreso. Incluso hay incorporación de tecnologías, estando el proceso encabezado por grandes empresas mayoritariamente extranjeras, manteniéndose concentración del ingreso, sin aumentos importantes en el mismo. Es avance del subdesarrollo.

Hay además un problema adicional para construir un proceso de desarrollo en los países de la región. La operación de las grandes empresas y el propio desempeño de bancos en tanto sucede en el espacio de los mercados financieros integrados, implica que los hechos financieros determinan al conjunto de la actividad económica. El tema es clave en la definición de los actores sociales que participan del desarrollo. Las eco-

nomías capitalistas están funcionando y han modificado sus estructuras para dar cauce a un proceso de financiarización. Entiendo la financiarización de la economía (VIDAL, 2018) como un proceso durante el cual la abundancia de liquidez monetaria tiende a reducir la inversión productiva por un conjunto de hechos vinculados a las formas de obtención de los beneficios, teniendo en cuenta las condiciones de operar de la economía y la composición de los propietarios de las empresas. En la primera parte del texto señalé que en los mercados financieros de los países de la región se produce y avanza por un lado la determinación de la tasa de interés en los países de la región por tasas de algún otro mercado de países desarrollados; y, por otro lado, el tipo de cambio se ubica en el terreno de las ganancias y las inversiones preferentemente de los no residentes. Son procesos que hacen parte de la financiarización y que por ejemplo fueron materia de disputa durante los gobiernos de Kirchner y Fernández en Argentina (VANOLI, 2017) y también aparecen como dificultad mayor en Brasil, en los gobiernos de Lula y Dilma. El componente sistemático de la financiarización es la ejecución de las políticas económicas fundadas en el principio del equilibrio fiscal, con el mantenimiento de la austeridad que es garantía de beneficios financieros para unos cuantos. Así, avanzar en el desarrollo es desmontar la financiarización. Es reducir y eventualmente llevar al mínimo los espacios económicos en que los capitales pueden ser colocados para alcanzar beneficios desvinculados de las actividades productivas. Ello nos da un elemento relevante de los actores sociales que pueden ser involucrados en el proceso de desarrollo

En la construcción del proyecto de desarrollo la cultura es un tema crucial. Furtado mantuvo una mirada permanente sobre el tema y es un elemento constitutivo de su concepción de desarrollo y de la reproducción del subdesarrollo. En Brasil, como en el resto de América Latina, con procesos sociales específicos, la constitución cultural es resultado de la relación con el exterior, confluyendo matrices culturales indígena, europea y africana. En Brasil el origen está en una cultura que se expresa en las costumbres y la conducta resultado de los imperativos de la economía del monocultivo del azúcar (FURTADO, 2013, p. 143). En otras regiones y otros países de Latinoamérica son otros procesos, que consideran sus propias matrices que confluyen, se confrontan y son elementos de la constitución cultural de cada Estado-nación. Todas tienen en común que hay una determinación externa que varía en función de los intereses y proyectos de los grupos sociales que han conducido el proceso del subdesarrollo.

Furtado se refiere a los países que se insertaron en su momento en el comercio internacional como exportadores de unos pocos productos primarios y luego tuvieron un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, en esos países “... a acumulação de bens culturais é em grande parte comandada do exterior, em função dos interesses dos grupos que dirigem as transações internacionais: a coerência interna do sistema de cultura está, em consequência, submetida a pressões destruidoras” (FURTADO, 1998, p. 71). El horizonte ideológico de las clases dirigentes no ha escapado a la determinación externa. Con base en ello las dificultades actuales para construir el desarrollo son notables. Furtado se refiere al hecho en la historia de América Latina, en particular en el contexto inmediato a la Segunda Guerra Mundial, por no contar con una clase dirigente capaz de formular un proyecto de transformación en los países de la región. En el texto *A longa marcha da utopia* narra su experiencia al participar en una reunión de empresarios de América Latina, como funcionario de CEPAL, a fines de 1949, debatiendo el tema de la industrialización en la región. La opinión dominante de los empresarios “... era a de que convinha tornar à forma clássica de desenvolvimento apoiada nas vantagens comparativas do comércio internacional” (FURTADO, 1998, p. 18). Así por un lado hay una determinación externa de la cultura, que cobra mayor relevancia en tanto el horizonte ideológico-cultural de las clases dirigentes se encuentra definido por esa vinculación y ellas conducen con firmeza a las sociedades de la región. Pero también es la afirmación cultural en cada país y la creatividad presente en el conjunto de los actores sociales lo que detona fuerzas para avanzar en el proyecto de desarrollo.

3. A manera de conclusión

La ampliación de la civilización industrial que implicó la propia expansión del capitalismo es el espacio en que se genera o construye el subdesarrollo. No es un antes del desarrollo, en todo caso es su acompañante. El análisis de Furtado, como parte destacada de una explicación sobre el funcionamiento del capitalismo realmente existente producido en América Latina tiene en su origen una crítica sustancial a la teoría del

comercio internacional (de las ventajas comparativas) pero también (para usar las palabras de Furtado) a la teoría estática del equilibrio general en tanto:

[...] establece los criterios de racionalidad de los agentes económicos en una situación cualitativamente distinta de la realidad. Al despremiar el proceso de acumulación, que es no sólo la fuerza motora del desarrollo, sino que también constituye el puente que liga el presente con el futuro, la teoría del comercio internacional va mucho más lejos: más que simplificar exageradamente el proceso económico, lo desnaturaliza (FURTADO, 1974, p. 204).

En páginas previas me referí al problema de la industrialización realizada sin ser parte de un proyecto de modificación de las estructuras que permita avanzar en la homogenización de las capacidades de producción. Es una industrialización que mantiene el subdesarrollo, como lo demuestra el proceso reciente de transformación de la economía en México, que resulta en un incremento en las exportaciones manufactureras a partir del aumento en las importaciones sin encadenamientos productivos internos relevantes y que diversifiquen la producción industrial. El problema es que no se genera una base endógena para el desarrollo. En el texto *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*, publicado en 1984, plantea que hay un avance al percibir que los principales obstáculos para pasar de la modernización al desarrollo tienen sus bases en la esfera social. “O avanço na acumulação não produziu transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição da renda e a destinação do excedente” (FURTADO, 1984, p. 116). Los cambios en la distribución de la renta y en el uso del excedente son un resultado de la acción de los actores sociales y por ellos de la actividad de los estados. Es el terreno de un proyecto que permite construir el desarrollo. En el texto citado se refiere, aceptando el riesgo de simplificar demasiado, a tres modelos de experiencias más significativas de desarrollo endógeno, que tienen en común su condición de proyectos conducidos desde el espacio de la política. En el texto *O Capitalismo Global* (1998), retoma esas ideas, enfatizando que “O ponto de partida foi sempre a crítica da forma como se vem difundindo a civilização industrial, das situações de dependência criadas pela divisão internacional do trabalho e das malformações sociais geradas na periferia pela lógica dos mercados” (FURTADO, 1998, p. 53-54).

Como se concluye de lo expuesto, el orden liberal, la lógica de los mercados y en las condiciones actuales, el mantenimiento y profundización de la financiarización,

tiene instituciones globales que lo tutelan. Refiriéndose a la situación inmediata posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando emergió el tema de la desigualdad en el conjunto de la economía mundial, con gran cantidad de países que no tenían acceso a las formas de vida creadas por la civilización industrial, Furtado observa que “los primeros enfoques académicos intentaron asimilar los problemas del desarrollo retardado (el subdesarrollo) al mal funcionamiento de la economía internacional, es decir, al abandono de los sanos principios de la doctrina liberal” (FURTADO, 1983, p. 32). Como sucede hasta la fecha se establecieron las instituciones multilaterales encargadas, bajo los principios de los acuerdos de Bretton Woods y de la Carta de la Habana, de asegurar “...mediante una tutela indirecta, que las políticas nacionales tuvieran debidamente en cuenta el objetivo mayor de la estabilidad internacional (FURTADO, 1983, p. 32). Era parte del proyecto de estructuración de un proyecto económico mundial con un centro nacional hegemónico, Estados Unidos. Como se presenta en el primer parte del texto, a la fecha las instituciones financieras multilaterales defienden la continuidad de las reformas estructurales y con ello del subdesarrollo.

Al observar de conjunto el estado del capitalismo industrial en época de globalización “...a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político voltado para mobilização de recursos sociais, que permitisse empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas” (FURTADO, 1998, p. 62-63). Como lo plantea el propio Furtado (1998, p. 54), las estructura a reconstruir y a formar deben permitir autonomía en las decisiones que limiten lo más posible el drenaje desde el exterior del potencial de inversión, con estructuras de poder que dificulten el uso de ese potencial de inversión en actividades que reproduzcan la desigualdad social, creando el camino a la homogenización social, con un sistema descentralizado que favorezca los incentivos sociales y las capacidades de producción; y, “estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva contração do poder” (FURTADO, 1998, p. 54).

Referencias

- CEPAL. *Balance preliminar de economías de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile: CEPAL, 2019.
- _____. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2016*, Santiago de Chile: CEPAL, 2016.
- _____. América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas, 1950-2008, *Cuadernos Estadísticos* n. 37, 2009. Acceso en: <https://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm> Consultado en: Dec. 2019.
- _____. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- _____. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*, Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- CORREA, E., VIDAL, G.; MARSHALL, W. Financialization in Mexico: trajectory and limits, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35, no. 2, M.E. Sharpe, Armonk, NY, USA, p. 255-275, 2013.
- FMI. *Perspectivas de la economía mundial: Desaceleración mundial de la actividad manufacturera, crecientes barreras comerciales*. Washington DC: International Monetary Fund, Oct. 2019.
- _____. *World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns, and Recoveries*, Washington, International Monetary Fund, Oct. 2008.
- _____. *International Capital Markets, Developments, Prospects and Key Policy Issues*. Washington: International Monetary Fund, Nov. 1997.
- FURTADO, C. Darcy Ribeiro e O povo brasileiro. Em: D'AGUIAR, Rosa Freire (Org.) *Ensaio sobre Cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2013.
- _____. *O Capitalismo Global*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998
- _____. *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984
- _____. *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983
- _____. *La teoría del desarrollo económico*. México: Siglo XXI Editores, 1976
- _____. *Teoría y política del desarrollo económico*. (5ª edición) México: Siglo XXI Editores, 1974.
- _____. *Dialéctica del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- KRUGMAN, P.R.; OBSTFELD, M. *Economía Internacional. Teoría y política*, séptima edición. Madrid: Pearson Educación, 2006.
- PERROUX, F. *L'Économie du XXe Siècle*. (3ème Edition. 1969). Grenoble, France: Presses Universitaires de Grenoble, 1991.
- VANOLI, A. *Patria o Dólar. Banco Central, Corporaciones y Especulación Financiera*, Buenos Aires: Ediciones Colihue, 2017.

VIDAL, G. Financiarización, ganancia e inversión. In: GIRÓN, A.; CORREA, E. (Coord.), *Financiarización y ciclo económico entre Asia y África*. México: UNAM, 2018.

_____. Manufacturing, Industry and Growth in Mexico. *International Journal of Political Economy*, vol. 43. n. 4, Philadelphia, Winter-2015. p. 63-81, 2105.

_____. Privatizations in Latin America. In: ARESTIS, P.; SAWYER M. (Eds.). *Critical Essays on the Privatization Experience*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan, 2009. p. 202-245.

WILLIAMSON, J. *Latin American Adjustment. How much has happened?* Washington: Institute for International Economics, April. 1990.

José Ramón García Menéndez¹

Crisis del paradigma desarrollista en América Latina y el enfoque cultural de Celso Furtado

RESUMEN

El presente texto tiene como objetivo revalorizar la figura y obra de Celso Furtado como pionero del “enfoque cultural” (quizás excesivamente generalista como categoría analítica) en un tiempo histórico en el que los estudios sobre desarrollo/crecimiento (incluso en el seno de la propia CEPAL) estaban al servicio de la industrialización de las economías latinoamericanas a través de la sustitución de importaciones. Esta estrategia desarrollista contaba con prioridades de las políticas públicas al mismo tiempo que el Estado promotor asumía la dirección técnica preferente respecto al conjunto de factores extraeconómicos. Celso Furtado constató con lucidez crítica que estas variables, especialmente las de rango cultural, no constituían una rémora analítica sino, al contrario, enriquecían el objeto de estudio con nuevas perspectivas en la “dialéctica del desarrollo”.

Palabras clave

Cultura; Desarrollo; Celso Furtado

ABSTRACT

This article aims to revalue the real character and the works of Celso Furtado as a pioneer of the “cultural approach” (perhaps excessively generalist as an analytical category) at a historical time when studies on development/growth (even within ECLAC itself) were at the service of the industrialization of Latin American economies through a process of import substitution. This development strategy had public policy priorities at the same time as the promoting State assumed preferential technical direction over all extra-economic factors. Celso Furtado found with critical lucidity that these variables, especially those of a cultural nature, did not constitute an analytical waste but, on the contrary, enriched the object of study with new perspectives in the “developmental dialectic”.

Keywords

Culture; Development; Celso Furtado

1. Prof. Titular da Cátedra de Política Económica-Economía Aplicada, Universidad de Santiago de Compostela. Miembro del Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

“Hoy puedo decir que fui un heterodoxo. Y agregar que las heterodoxias, así como las herejías, desempeñan un importante papel en la historia de los hombres. Cuando en una sociedad se impone el consenso es porque atraviesa una etapa poco creativa. Al apartarse del consenso, el joven economista percibirá que los caminos que ya trillaron otros tienen poco valor. Notará enseguida que la imaginación es un poderoso instrumento de trabajo y que debe ser cultivada. En poco tiempo perderá la reverencia frente a lo que está establecido y compendiado. Y en la medida en que piense por cuenta propia, con independencia, conquistará la autoconfianza y perderá la perplejidad.”

CELSO FURTADO

1. Una introducción metodológica

El objetivo de este trabajo consiste en una breve presentación (metodológica y temática) del “enfoque cultural del desarrollo” de Celso Furtado (1920-2004), científico social originario de Brasil pero con una trayectoria y un reconocimiento académico general como uno de los artífices del pensamiento económico contemporáneo en América Latina.

El trabajo consta, principalmente, de dos partes. En primer término, se exponen las insuficiencias del paradigma desarrollista en América Latina que el mismo Furtado contribuyó a difundir desde la CEPAL y que constituyó el marco macroeconómico dominante desde la segunda postguerra mundial. En segundo término, se presentan los principales fundamentos del enfoque de Celso Furtado para superar las anomalías detectadas en un modelo de desarrollo en América Latina (denominado estructural, cepalino, sustitutivo...) propuesto/aplicado en dicho estilo de crecimiento económico regional.

El texto mantiene la siguiente hipótesis: el desarrollismo (estrategia e ideología de desarrollo económico mediante industrialización sustitutiva) se consolida como “paradigma de crecimiento” en América Latina desde 1945. En sentido kuhniano, paradigma es un conjunto de enunciados teóricos y recomendaciones político-económicas que responde satisfactoriamente a los problemas de desarrollo planteados por la evolución de las sociedades y economías latinoamericanas. Es decir, no se presentan anomalías importantes entre paradigma y realidad y, por tanto, la mayor parte de los científicos sociales están de acuerdo en aceptar dicho paradigma (el desarrollismo) como

ideología y praxis dominante. La compleja evolución socioeconómica de América Latina y su inserción en el mercado mundial generan problemas de adaptación entre la ideología económica dominante y problemas de la realidad. La acumulación de anomalías ponen en cuestión al paradigma desarrollista que pierde paulatinamente defensores. Un paradigma cuestionado puede blindarse teóricamente mediante diversas formas. Primero, si su matriz resolutoria de problemas es fecunda podrá explicar las anomalías satisfactoriamente con desarrollos teóricos novedosos y propuesta de programas de acción eficaces (la heurística positiva). Segundo, si la acumulación de anomalías es de tal envergadura, el paradigma cuestionado ofrece explicaciones anteriormente consideradas irrelevantes como una forma de ralentizar la pérdida de apoyos entre los científicos sociales (heurística negativa). Tercero, pueden darse casos muy singulares de mutación de aportaciones teóricas surgidas en el ámbito heurístico de un corpus interpretativo sobre el proceso de desarrollo.

Sin duda, la intersección de los planos epistemológico y metodológico en este tema es muy denso pero Furtado lo resolvió con maestría, incorporando al análisis su amplio y rico background académico (marxismo, institucionalismo, estructuralismo...). En este sentido, el texto extiende la hipótesis inicial con la consideración del “enfoque cultural” de Furtado como una aportación de heurística negativa del paradigma desarrollista ante la descomposición de una estrategia de crecimiento/ desarrollo basada en condiciones estructurales de la segunda postguerra del s. XX pero que no son las vigentes en un orden económico internacional que ha mutado sustancialmente ante la multipolaridad, la revolución científico-técnica de las TIC y la globalización.

La dinámica histórica que engendró el (sub)desarrollo en América Latina es considerada como un producto de la compleja interacción de los procesos que operan tanto en el dominio de las ideas como en la realidad socioeconómica e institucional; una interacción, en definitiva, que no sólo ilustra sobre cada ascendente paradigmático sino, también, sobre las causas de su insuficiencia básica y aplicada. En este sentido, para superar los límites analíticos y predictivos del paradigma desarrollista o estructuralista, Furtado propuso -en el plano del método- introducir en el corpus teórico del modelo de crecimiento convencional una nueva óptica, el enfoque cultural, por cuanto se recupera en el objeto del pensamiento político-económico latinoamericano una parte simbólica, superestructural, tan importante como los factores materiales, referidos a las producción.

Al respecto, cabrían hacer dos precisiones metodológicas en torno a las nociones de crisis paradigmática y estilo de crecimiento utilizadas en este trabajo como categorías analíticas que permiten abordar satisfactoriamente la evaluación retrospectiva del paradigma cepalino y del modelo político económico desarrollista, dominantes en la escena latinoamericana del pensamiento económico desde la II Guerra Mundial hasta la difusión del enfoque de la dependencia.

Un paradigma es la construcción ideológica que la mayoría de los investigadores de un determinado campo de conocimiento científico conocen y siguen hasta el punto que, en términos kuhnianos, la constelación de valores, teorías y técnicas que constituyen un determinado dominio paradigmático, modela tanto la investigación científica como proporciona una ‘medida’ del conocimiento adquirido sobre los enigmas-conceptuales u observacionales no resueltos (KUHN, 1985, p. 51). Cuando el cúmulo de enigmas cuestiona la capacidad explicativa y predictiva del paradigma dominante en una determinada etapa de ‘ciencia normal’ (aquella en que domina inequívocamente un paradigma principal) se produce la transformación de dichos enigmas en ‘anomalías’ que, en la interpretación kuhniana, cumplen una doble función: a) ponen en tela de juicio ciertas generalizaciones teóricas explícitas y aceptadas del paradigma escrutado; y b) provocan una crisis paradigmática, si la inhibición analítica del paradigma cuestionado afecta a determinadas aplicaciones consideradas fundamentales (KUHN, 1985, p. 135 y ss.).

Planteado el problema en este contexto metodológico, prodria estimarse que nuestra utilización de tales categorías excede el marco estrictamente kuhniano y la extensión de un trabajo como el presente. No obstante, la corriente estructural-cepalina ocupó indiscutiblemente una posición hegemónica en la investigación socioeconómica latinoamericana que merece una atribución equivalente a paradigma, en el sentido lato del término. La búsqueda de un sinónimo, en este caso, supondría modelar la semántica de un término alternativo sin incrementar el rigor en la caracterización de la hegemonía científica señalada. Además, a nuestro juicio, la aportación de Furtado sería difícilmente comprensible si no se tiene en cuenta que su operatividad político-económica parte de su vocación de progreso científico ante una serie de anomalías del paradigma desarrollista dominante.

En consecuencia, abordaremos la caracterización del contexto de descubrimiento, el diagnóstico teórico y el programa de acción político-económica del paradigma es-

tructural-cepalino, así como la emergencia de ciertos factores que impulsan y provocan, respectivamente, el auge y decadencia del modelo para concluir, en un segundo momento, en que el pensamiento económico latinoamericano actual se halla en presencia de una grave perplejidad teórica ante la interrelación, tan compleja como contradictoria, entre las exigencias sociales y económicas internas y las condicionantes de la economía internacional. En definitiva, la reconducción de las economías latinoamericanas en el actual contexto crítico requiere despejar la incertidumbre del vacío paradigmático percibido por los científicos sociales tras el agotamiento del modelo desarrollista y del modelo monetarista en América Latina, un vacío que, al menos en parte, es cubierto por el enfoque cultural propuesto por Furtado.

La hipótesis alternativa consistente, en cambio, en afirmar que el ámbito de las ciencias sociales en América Latina atraviesa un período de ‘ciencia revolucionaria’ (volviendo a la terminología kuhniana) es, a mi juicio, excesivamente débil. En efecto, su confirmación implicaría que, por una parte, las anomalías conforman el objeto de la contienda teórica actual como paso previo a su superación y, por otra, existe un paradigma emergente en liza para sustituir a los paradigmas en decadencia. En cambio, a mi juicio, el terreno en el que se debate la asimilación de anomalías es el de las “estrategemas inmunitadoras” que emplean los corpus teóricos dominantes con anterioridad y que están sometidos a un escrutinio riguroso por parte del colectivo científico que, poco a poco, pone en cuestión su hegemonía. Dichas estrategias, que rebasan los límites del presente trabajo, corresponderían a una extensión forzada de las teorías dominantes, tanto de la dependencia como del monetarismo re-estructurador de los respectivos paradigmas estructuralista y neoliberal, en su momento potentes y ahora en franco retroceso.

2. El modelo desarrollista: auge y crisis

2.1. Orientación del modelo desarrollista: una perspectiva histórica

El impasse del comercio internacional durante la II Guerra Mundial y la crisis del patrón de crecimiento basado en la exportación de productos primarios animaron, en América Latina, un debate académico y político sobre las ventajas y costes de la divi-

sión internacional del trabajo en la región; un debate que, además, afecta a la configuración de la política económica y social que estructuraba y otorgaba un decidido carácter deliberado a las aisladas reacciones de la economía latinoamericana ante ciertos fenómenos internos (intensificación del proceso de urbanización, formación del mercado interior...) y externos (caída relativa y tendencial del rubro exportador, necesidades de financiación externa ...).

En consecuencia y por múltiples motivos, entre 1918 y 1945 se generaron en América Latina las condiciones favorables a la industrialización espontánea que contrastaba, en cambio, con la tensa relación dialéctica mantenida por los intereses exportadores oligárquicos y las necesidades materiales del proceso industrializador. En este sentido, uno de los debates más interesantes sobre el orden económico regional en el actual panorama académico latinoamericano se manifestó sustancialmente en la discusión en torno a los principales valores (modernización, nacionalismo y estatismo) de los incipientes proyectos de transformación económica en el continente. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), institución en la que Celso Furtado desarrolló una intensa labor ejecutiva, de investigación y divulgación, mantuvo una posición crítica respecto al patrón de crecimiento primario-exportador y a los regímenes oligárquicos poscoloniales que lo auspiciaron.

El ‘manifiesto de CEPAL’ (como lo denominó HIRSCHMAN, 1973, p. 275) supuso una profunda modificación del pensamiento económico en América Latina por cuanto no sólo ofreció una denuncia sobre los lineamientos de la división internacional del trabajo (que condicionaba el desarrollo a largo plazo de las economías exportadoras) sino que, también, incorporó postulados analíticos keynesianos que permitieron la articulación de una estrategia industrializadora a través de una canalización programada de las reacciones espontáneas de la política económica de entreguerras mundiales. Se trataba, en suma, de un programa dirigido conscientemente a la reducción de la vulnerabilidad externa y a la necesaria reversión del fruto del crecimiento económico en la propia periferia latinoamericana (PREBISCH, 1960, p. XII).

A pesar de los enfoques teóricos fragmentarios del pensamiento cepalino inicial, “... el prestigio de algunas ideas nacidas en la CEPAL respecto al desarrollo económico podrían inducir -en palabras de F. H. Cardoso- a creer que existe un conjunto de propuestas relativas a una ‘teoría latinoamericana del desarrollo’” (CARDOSO,

1980, p. 847), una cuestión que generó una controversia continua con los economistas ortodoxos de los países desarrollados. No obstante, la sistematización última del pensamiento estructural-cepalino proporcionó un patrón unitario a toda la tradición teórica dispersa, tanto en el plano heurístico como de repercusión en la comunidad científica, equiparable a un paradigma consolidado (cf, al respecto, SUNKEL; PAZ, 1970).

La unidad reflexiva constituida por la serie de contribuciones básicas y de prescripciones de política económica trasciende, por tanto, la mera yuxtaposición de ideas genéricas sobre la naturaleza y dinámica del subdesarrollo en América Latina para recoger y someter las distintas aportaciones teóricas (el esquema centro-periferia, las versiones contable y cíclica del deterioro de la relación de intercambio y la interpretación del proceso industrializador en el marco de obstáculos estructurales al desarrollo..) en una unidad de pensamiento, de filiación estructuralista, en la que el cuadro medios-fines se establece en función de una realidad socioeconómica caracterizada por su conformación heterogénea como producto histórico de los estilos de crecimiento implementados (SUNKEL; PAZ, 1970, p. 25).

En términos paradigmáticos, la fulgurante difusión y aceptación del ideario político-económico cepalino se fundamentó en dos razones principales. En primer lugar, el paradigma emergente proporcionó un corpus teórico, básico y aplicado, que permitió explicar la naturaleza (con contenido histórico e institucional) y las deficiencias (anomalías, en sentido kuhniano) de funcionamiento y límites de un estilo de desarrollo basado en la estrategia de crecimiento ‘hacia afuera’. El esclarecimiento de dichas anomalías supuso, por una parte, refutar algunos principios teóricos prevalecientes en la dinámica primario-exportadora correspondiente a la economía colonial y, por otra parte, descalificar el sustento doctrinario de un estilo de crecimiento diagnosticado, globalmente, como un obstáculo de la deseada modernización económica y social de la periferia latinoamericana. En segundo lugar, el paradigma estructural-cepalino otorgó carta de naturaleza normativa a los valores ascendentes (modernización, nacionalismo, estatismo) en un programa de acción que recomendaba el marco político-institucional más idóneo para llevar a cabo las acciones propuestas en los correspondientes epígrafes de industrialización, dotación de infraestructura física y social asociada al proceso de urbanización, expansión y reforma del Estado, control nacional de las riquezas básicas, transformación de la estructura agraria

ria tradicional y adecuación entre desarrollo industrial/comercio exterior a las necesidades materiales y a la autonomía decisoria del patrón introvertido (nacional) de crecimiento económico. Para el debido tratamiento de las anomalías reconocidas en el estilo de desarrollo precedente, el paradigma estructural-cepalino centró su interés en tres áreas prioritarias.

Primero, revalorización del rol del Estado como asignador de recursos en un proceso donde la iniciativa pública se hace responsable de la conducción deliberada de la industrialización ‘hacia adentro’ mediante la revisión de los principios, métodos y técnicas de la planificación indicativa (no coercitiva). En este sentido, la secuencia de acontecimientos posteriores demostrará que el fracaso del activismo estatal de una estrategia de desarrollo como la indicada se debió, en gran parte, a la “anemia institucional” de los aparatos estatales heredados de la colonia que no podían asumir el papel rector de la locomotora del crecimiento económico y la redistribución del ingreso y la riqueza. El “estado” acumulador, benefactor, promotor..., en fin, el estado pro-activo requerido constituyó una entelequia por cuanto en el proceso de subdesarrollo también el estado, legado por el colonialismo precedente, forma parte del mismo. Este tema constituye uno de los eslabones más débiles de la paradigmática cepalina y una de las fuentes de la crisis del modelo desarrollista. Segundo, respecto a las relaciones económicas internacionales, la estrategia proteccionista del mercado interno se complementa con la formulación de políticas anticíclicas y compensatorias que atiendan tanto a las fluctuaciones de la relación real de intercambio con los países centrales, como a las necesarias asistencias de financiación y tecnología foránea. Tercero, proposición de reformas (agraria, fiscal, de la administración pública, de servicios sociales...) para superar los obstáculos estructurales al desarrollo diagnosticados por el manifiesto cepalino.

En definitiva, el paradigma emergente actúa en dos campos analíticos (básico y aplicado) incorporando juicios de valor, juicios prácticos, criterios metodológicos y propuestas de acción en una formulación compleja que trata de responder a los problemas de transformación productiva a lo largo del proceso de industrialización de la periferia latinoamericana y a los problemas de desajustes existentes entre los requisitos del patrón de acumulación interno y la modalidad de inserción en el mercado mundial.

2.2. Modelo desarrollista y política económica

El cambio paradigmático estructural-cepalino contó con un respaldo científico y político de relativa amplitud pues la contienda teórica se fraguó en el terreno de las anomalías no tratadas satisfactoriamente por el modelo primario-exportador. El esquema político-económico del estilo de desarrollo aperturista cuya eficacia había sido probada en la consolidación del capitalismo en América Latina, tras el periodo colonial, sucumbió ante el cúmulo de contradicciones (materiales y sociales), engendradas por la creciente distancia entre la analítica (ortodoxa) y la realidad socioeconómica (crítica). Para el nuevo paradigma dominante en la escena del pensamiento económico latinoamericano, la teoría de las ventajas comparativas de la producción (y su correspondiente corolario de especialización del sector primario) representó una inadecuada guía de políticas públicas pues mantuvo los efectos distorsionadores de la estrategia de apertura económica irrestricta al margen del cálculo de ventajas-costes del crecimiento.

En síntesis, la reasignación de recursos destinado al apoyo de una activa política de exportaciones primarias canalizó un esfuerzo que resultó estéril ante el comportamiento reactivo del mercado mundial. El fracaso de la estrategia primario-exportadora, como la expuesta, no sólo demostró que la fuerza de la demanda internacional impedía cualquier cambio de las condiciones de la oferta latinoamericana de commodities ante premeditadas variaciones de precios o de la relación real de intercambio entre América Latina y los países industrializados sino que, además, la rigidez de la demanda internacional de productos primarios comprometía seriamente la disponibilidad de divisas y, por tanto, de financiación de insumos importados e imprescindibles para culminar el proceso productivo interno e, incluso, afrontar cualquier desafío industrializador futuro. La envergadura de la anomalía, en consecuencia, estimuló el ascenso (académico y político) del enfoque cepalino consistente en la formulación de un estilo de desarrollo no determinado por los ingresos de exportación sino por el ahorro interno.

Con una evidente influencia keynesiana, el interés político-económico se desplazó del comportamiento del sector externo hacia la relación entre la absorción de productividad en un sistema subvencionado por un estado beligerante y la industrialización protegida de las contingencias internacionales. Según la CEPAL, el modelo

desarrollista con un marcado acento de autosuficiencia generaría una dinámica de crecimiento ‘hacia adentro’ sostenido por la afluencia de financiación planificada por la autoridad monetaria. Una financiación que, en la visión optimista de la CEPAL, debería originarse en el ahorro interno desviado de su destino subvencionista en el sector externo. Esta aportación a la liquidez de las políticas públicas prioritarias sería impulsada, según CEPAL, por las dosis adicionales de tecnología y de formación en capital humano que serían liberadas por las reformas estructurales propuestas en el modelo y que dotaban de racionalidad al proceso de industrialización espontánea de postguerra, a partir de 1945. Como afirma el propio Prebisch:

Mientras que mi diagnóstico de la situación de los países latinoamericanos se basó en mi crítica del patrón de desarrollo orientado hacia afuera que, en mi opinión, no permitía el desarrollo pleno de tales países, la política de desarrollo que propuse se orientaba hacia el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo que permitiría superar las limitaciones del patrón anterior; esta nueva forma de desarrollo tendría como objetivo principal la industrialización. En realidad, la política económica que yo proponía trataba de dar una justificación teórica para la política de industrialización que ya se estaba siguiendo... (1983. p. 179)

En consecuencia, el modelo desarrollista de política económica se formula al servicio de una opción industrializadora que exigía -para asumir adecuadamente la serie de anomalías del paradigma convencional- un patrón de crecimiento protegido y liderado por el Estado (activista, promotor, redistribuidor...) cuya función principal no era alcanzar el liberal ‘síndrome de equilibrio de los balances’ sino la necesaria re-estructuración de los precios relativos a favor del sector industrial doméstico.

Dada la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas (una anomalía adicional no contemplada por el paradigma neoclásico anteriormente dominante), el diseño del programa de política económica del modelo desarrollista fijó una escala de prioridades mediante la secuencia prescriptiva de distorsiones controladas en la actividad económica.

Primero, se propone una sustancial mutación del Estado en el capitalismo periférico, adoptando un rol protector de la industrialización endógena, modificando la relación de intercambio sectorial interna a favor de la industria local en detrimento del sector exportador. Segundo, la liberación de una parte del excedente económico a tra-

vés de la reforma agraria financiada, directa o indirectamente, por los réditos de la inversión industrial. Tercero, el proceso industrializador se impulsa tanto con nuevos recursos financieros como con los avances tecnológicos implícitos en la importación selectiva de bienes intermedios y en mejora en la productividad de la fuerza de trabajo cualificada. Cuarto, finalmente, en aquellas actividades no reorientadas por la intervención pública ni por la reforma fiscal se encomienda al mercado la reasignación de recursos en un contexto de tarifas arancelarias fuertemente diferenciadas que subsidiaran (o, en su caso, castigaran) la importación de insumos imprescindibles para la industria interna y/o de bienes y servicios considerados competitivos para la producción interna y que integrarían las actividades sustitutivas más importantes del nuevo estilo de desarrollo propuesto por CEPAL.

2.3. Agotamiento del modelo desarrollista

El modelo desarrollista se extendió en la mayor parte de las economías latinoamericanas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, con el patrocinio del paradigma estructural-cepalino. La política económica estableció las condiciones que posibilitaron una industrialización espontánea a partir de la deliberada sustitución de importaciones forzada por el impasse de la II Guerra Mundial, la posterior Guerra Fría y por la traslación de las prioridades geoestratégicas hacia la reconstrucción europea, limitando a su vez la financiación multilateral orientada a Latinoamérica.

De esta forma, a partir de 1950 y hasta prácticamente finales del s. XX, el sector público en América Latina adquiere un rango protagonista en el proceso económico (sin cuestionar en absoluto los fundamentos del capitalismo periférico) y en las transformaciones de las infraestructuras que facilitó la industrialización inducida por el gasto público y ampliada por la provisión de bienes públicos (sanidad, educación...). La visión teórica de CEPAL constituía, en principio, una apuesta heterodoxa en el universo liberal poscolonial pero el paradigma keynesiano contaba, en América Latina, con una lastrante restricción de partida: en el subdesarrollo, la anemia financiera y la desvertebración político-económica no permitía articular un proceso de acumulación de capital con la única intervención de empresas públicas para la creación de ramas básicas del tejido industrial y, simultáneamente, para la generación

de empresarios privados con la suficiente iniciativa para asumir la sustitución de importaciones.

En otros términos, el modelo desarrollista propugnado desde CEPAL requiere un Estado (activo, beligerante...) para dirigir la transferencia de recursos y la acumulación en ramas de la producción dedicadas a bienes de capital y de consumo de bienes duraderos mediante la captación de excedentes generados por los rubros de exportación más rentables y, al mismo, de un Estado (protector, benefactor...) capaz de fortalecer una clase empresarial volcada a satisfacer la demanda doméstica en aquellos productos anteriormente importados. Ahí está el eslabón más débil de la cadena: ni los aparatos del estado en el capitalismo periférico pueden desempeñar el rol asignado en el proyecto de desarrollo nacional ni se crea por generación espontánea inducida un empresariado emprendedor en países descabezados de una burguesía propia consciente de su posición histórica. Y, paradójicamente, será la modalidad de inserción en el mercado mundial la que determina la configuración del estilo de desarrollo introvertido pues la decisiva influencia de las condiciones del comercio exterior de cada país latinoamericano caracterizará las diversas situaciones.

Los países tradicionalmente exportadores de materias primas (Brasil, Argentina, Chile o Uruguay, por ejemplo) y con una significativa participación en el mercado mundial de ciertos productos básicos (carne, café, lana o cobre), desarrollaron el modelo de industrialización introvertida en un contexto adverso de su comercio exterior pues la demanda internacional se vió reducida por las propias políticas de sustitución de importaciones, la diversificación geográfica de los abastecimientos primarios de los países desarrollados y la coyuntura variable del mercado mundial. El estancamiento del volumen de las exportaciones de los productos primarios coincidió con el deterioro de la relación de precios de intercambio hasta el punto que, en el período 1950-1965, el ritmo anual del poder de compra de las exportaciones declinó en cerca del 2 por ciento en Uruguay o del 1 por ciento en Brasil, y se mantuvo en un modestísimo crecimiento del 2-3 por ciento en los demás países exportadores (México, Venezuela, Argentina o Chile).

Los países de menor tamaño económico y demográfico, en cambio, encontraron a lo largo del período mayores posibilidades de ampliación de su comercio exterior que, hasta entonces, se consideró casi marginal. Como consecuencia, Perú, Ecuador y la mayor parte de los países centroamericanos registraron un significativo despliegue expor-

tador, tanto en volumen –con tasas anuales cercanas al 5 por ciento– como en poder de compra de las exportaciones, a pesar de la adversa evolución de la relación real de intercambio. A pesar de las diferentes condiciones externas, ambos grupos de países profundizaron la aplicación del modelo desarrollista orientado a la industrialización endógena, aunque con abastecimiento de importaciones dispares pues si, en el primer grupo y con la excepción de Chile, se acusó un lento crecimiento de importaciones, en el segundo grupo se registró un crecimiento promedio anual superior al 5 por ciento.

De la información empírica disponible se desprenden dos modos de transformación industrial y de crecimiento económico. Por un lado, los países históricamente exportadores de productos primarios que sufrieron restricciones en su capacidad de importar y que debieron hacer notables esfuerzos para superar el escaso dinamismo de la relación importaciones/producto y los riesgos de una sustitución de importaciones forzada hasta grados incompatibles con la eficiencia deseable. Por otro lado, los países de menor tamaño en los que el modelo desarrollista se implementó con una industrialización sustitutiva incipiente, lo cual permitió avanzar en el estilo de desarrollo sin afrontar las restricciones externas del primer grupo y alcanzar, a lo largo del periodo, tasas de crecimiento de producto bruto interno superiores al 6 por ciento.

A pesar de la gravitación del sector externo en el proceso económico de industrialización, fueron los países dotados de un amplio mercado interno los que lograron resultados de transformación cualitativa en la producción. Así, en 1960 y tras una década de ascenso del paradigma estructural cepalino, Argentina, Brasil y México representaban el 80 por ciento del producto regional y, a la vez, las ramas de producción de insumos intermedios y metalmecánicos aportaban casi la mitad de la producción industrial de los tres países citados. En otros términos, el tamaño del mercado se presentó como factor clave en la industrialización introvertida, tanto a nivel de tecnología como de escala de la producción.

En este sentido, el proceso político-económico registró fuertes tensiones, tanto de tipo técnico como social, que marcan el agotamiento del modelo y realzan, simultáneamente, la existencia de ciertas anomalías (económicas, políticas e institucionales) no controladas por la información paradigmática hasta entonces dominante, y algunas de ellas, además, tienen un alcance metodológico. Es preciso referenciar brevemente, por tanto, las críticas a las debilidades, teóricas y prácticas, del paradigma en cuestión como paso previo a la descripción del proceso político en América Latina en el perio-

do de 'ciencia normal' liderada por la ideología desarrollista. Para algunos autores críticos, el paradigma estructural-cepalino jugó con la ventaja de la ambivalencia metodológica, pues al no separar taxativamente el análisis positivo del análisis normativo, propone un discurso científico en el que el programa político adquiere preponderancia sobre la ciencia básica hasta el punto de forzar la aproximación teórico-empírica a las necesidades prescriptivas de las políticas públicas en lugar de ajustarse al estricto conocimiento de la realidad socioeconómica de América Latina.

La opción metodológica provoca, en consecuencia, ciertas dificultades adicionales de interés desde esta perspectiva. En primer lugar, el marco centro-periferia del análisis cepalino representa, para dichos autores, una abstracción simplificada de la realidad, basada en una hipótesis de partida -la tendencia al deterioro de los términos reales de intercambio entre el centro desarrollado y la periferia latinoamericana- no contrastada por la deficiente información empírica utilizada al efecto (selección de años base, configuración de índices de valor, etc.) (cf., al respecto, la exposición matizada de ASSAEL, 1984, p. 554 y ss.).

En segundo lugar, metodológicamente, el análisis estructuralista latinoamericano tiende a la contraposición binaria (centro-periferia, industria-agricultura...) que, si bien permite incorporar la dialéctica en la búsqueda del conocimiento, en cambio es proclive a la simplificación de realidades complejas. La utilización acrítica de tales esquemas analíticos genera, por una parte, una excesiva ambigüedad en los planteamientos teóricos y, por otra, imprecisión en la formulación de las políticas públicas (JAMESON, 1980, p. 2527 y ss.).

En tercer lugar, en relación con el punto anterior, existen dos ejemplos concretos que ilustran la ambigüedad e imprecisión citadas: por una parte, la tendencia dualista implícita en el supuesto de heterogeneidad estructural de la periferia latinoamericana y, por otra, la insuficiente especificación de las políticas económicas propuestas por el enfoque cepalino. En el diagnóstico del modelo desarrollista se visualiza la dinámica del subdesarrollo como un proceso concentrador pero excluyente, dadas las estructuras diferenciadas del centro y de la periferia con las que se incorpora el progreso técnico. Esta disparidad en el grado y ritmo de acumulación genera un cuadro de heterogeneidad estructural en el que conviven unidades económicas representativas de fases distintas del desarrollo del capitalismo en América Latina (PINTO, 1965).

En consecuencia, la opción teórica de la CEPAL incidió en la búsqueda de categorías analíticas no tributarias de los enunciados ‘universales’ utilizados por las corrientes tradicionales y neoliberales de la economía del desarrollo. No obstante, el enfoque tendió a propugnar, en última instancia, un estilo de crecimiento destinado a la superación de las discontinuidades del sistema económico a través de una estrategia de acción política-económica homogénea. Si no se analizan al detalle la naturaleza y funcionalidad de las relaciones socioeconómicas que condicionan la situación de los diferentes estratos tecnológicos, la política económica aplicada reproduce la dualidad que, paradójicamente, había sido diagnosticada bajo la hipótesis de ‘heterogeneidad estructural’ (cf., al respecto, INFANTE. 1981, p. 319-340).

3. El enfoque cultural de Furtado

Raúl Prebisch y Celso Furtado fueron los economistas latinoamericanos más importantes del siglo XX, no sólo por la trascendencia que adquirió su pensamiento al fundar una corriente teórica, como dijimos anteriormente, que ocupa un lugar central en la teoría del desarrollo y que ejerció una profunda influencia en el pensamiento contemporáneo. Sus contribuciones permearon las estrategias económicas de los gobiernos de América Latina en el periodo de la segunda posguerra, durante el cual los países de la región lograron el mayor desarrollo y progreso social de su historia moderna. Se puede afirmar que la teoría cepalina y la teoría de la dependencia, en suma, han sido de los más relevantes aportes teóricos procedentes de países de la periferia que contribuyeron, a partir de enfoques propios y originales, a la comprensión de la dinámica del capitalismo como sistema mundial, y a ambos Furtado contribuyó activamente. No obstante, la larga etapa de crecimiento económico no estuvo exento, en absoluto, de profundas asimetrías estructurales y contradicciones políticas y sociales.

Si bien es cierto que R. Prebisch fue el fundador del estructuralismo cepalino con su teoría del deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios y manufacturados y con la introducción de las categorías de centro y periferia en el estudio del subdesarrollo, pero la contribución de Celso Furtado en la construcción de la teoría del desarrollo y de la dependencia fue decisiva por cuanto aportó sugerencias

cias analíticas para la superación de las que hemos denominado anomalías de la teoría estructural-cepalina. El propio Prebisch, en su magnífica obra que cierra su itinerario intelectual (PREBISCH, 1981) consideraba crucial la colaboración de Furtado: “...bien sabemos lo que significa su gran tarea intelectual; nadie ha penetrado con más profundidad en la interpretación del desarrollo. Siempre original e incisivo ha dado gran prestigio a su cátedra en la Sorbona ¡Tiene el exilio sus giros inesperados!”.

La propuesta de proyecto alternativo al neoliberalismo de Furtado no podría comprenderse cabalmente si no le asocia con su concepto de desarrollo. Su análisis del fenómeno del subdesarrollo pronto dejó atrás los análisis de su época que veían el atraso como una etapa anterior del desarrollo o aquellos que confundían crecimiento con desarrollo y, desde sus primeros estudios, Celso Furtado subrayó la importancia de la cultura en cualquier teorización sobre una categoría analítica que difiera de la óptica convencional. Incluso, en *Dialéctica del Desarrollo* (1965) dedica al tema un capítulo titulado, expresivamente, “El desarrollo económico en el proceso de cambio cultural”. La elaboración de la teoría del (sub)desarrollo entendido como etapa necesaria del proceso histórico es rechazada por Furtado. No se trata de una fase histórica del capitalismo sino de una particular organización socioeconómica típica de determinadas regiones del sistema-mundo, pertenecientes a la periferia del sistema como resultante del modo de inserción en la división internacional del trabajo.

La aportación de Furtado fue asumida en la teoría estructural cepalina como parte de la teoría económica sistémica, en la que el factor cultural se conforma como un todo en el que las partes guardan coherencia entre sí. Por tanto, la cultura constituye un sistema sometido a leyes de interrelación y al cambio estructural. Para Furtado, este cambio se explica por introducción de innovaciones como cambio cultural que marca transformaciones de diferente magnitud y modificaciones en las restantes partes del sistema económico.

Recientemente fallecido, el economista uruguayo Octavio Rodríguez (1933-2017), con una amplia labor en CEPAL fue el primero que puso el énfasis que el factor cultural adquiriría rango analítico en la teoría del desarrollo de Furtado: “[...] se trata de la cuestión de la cultura o, con más propiedad, del establecimiento de una conexión explícita entre cultura y desarrollo” (RODRIGUEZ, 2007, p. 5). En este sentido, Furtado tiene valiosas contribuciones en varias áreas de las ciencias sociales, pero, sobre todo, la incorporación del enfoque cultural, en palabras de O. Rodríguez, en la matriz

estructuralista es algo distintivo en el economista paraíbano. En este sentido, a mi juicio, la compilación realizada por Rosa Freire d'Aguiar (2013) sobre la dimensión cultural de Furtado es una obra definitiva al respecto.

El desarrollo nunca fue, para Furtado, un problema exclusivamente económico. En efecto, en el fondo de su teoría del (sub)desarrollo está el debate sobre la naturaleza epistemológica en torno a los modos de aprehensión del fenómeno económico. Porque el autor introduce la dimensión ideológica y política en el proceso de desarrollo y, por tanto, del factor cultural en sentido amplio y, en definitiva, los elementos extraeconómicos derivan a la categoría analítica “Poder”. Como se puede apreciar, la vinculación compleja de dimensiones cualitativas “desarrollo-cultura-poder” conforman un programa de investigación al que dedicamos un especial esfuerzo del que no es ajena la inspiración de Furtado (véase, por ejemplo, GARCIA MENENDEZ, 2008, 2010, 2012 y 2012a). Las formas de distribución del poder parecen estar relacionadas, en los escritos de Furtado, a un problema de orden cultural. Así, la cuestión central del análisis del desarrollo se articula en la compleja interrogante sobre cuál es la posición y el desempeño del factor cultural en el proceso de correlación de fuerzas sociales y en el de la concentración de poder en el pensamiento de Furtado. En este sentido, existe el consenso de que las primeras obras del autor que sintetizan su pensamiento sobre el enfoque cultural del desarrollo es *El mito del desarrollo económico* (1974) y *Creatividad y dependencia en la civilización industrial* (1978).

Observemos la fertilidad heurística de la aportación de Furtado ante la crisis paradigmática de las teorías convencionales del crecimiento económico a través de la siguiente secuencia argumental.

1. Básicamente, en la concepción furtadiana, el desarrollo es un complejo proceso socioeconómico motivado por la dinámica social ante la dialéctica que conjuga la capacidad creativa en engendrar excedente con las necesidades de reproducción sistémica del mismo. Esta dinámica histórica cuenta, por tanto, con una dimensión material marcada por la frontera de posibilidades de generación de excedente y otra dimensión cultural de liberación de energías creativas. El desarrollo, en términos de Furtado, es un proceso de cambio social en un juego de espejos en el que la imagen del excedente producido se enfrenta a los valores culturales de la creatividad social. Al respecto, Furtado indica que “... en lo que llamamos la era moderna, la racionalidad actúa como una de esas limitaciones estructurales a las que están sometidas, en algún grado, las capa-

ciudades creativas [...] es decir, la progresiva subordinación de todas las formas de actividad creadora a la racionalidad “instrumental” (FURTADO, 2008, p 113).

2. Por tanto, la potencia heurística del pensamiento de Furtado en la teoría del desarrollo suscitó gran interés analítico en una etapa de regresión del paradigma convencional. La noción furtadiana de cambio cultural en los procesos de desarrollo supuso la incorporación de nuevas categorías analíticas inéditas desde la formulación schumpeteriana en torno a la “destrucción creativa”. En este sentido, la publicación de *Dialéctica del Desarrollo* (FURTADO, 1965) supuso un hito en esta novedosa visión que se puede sintetizar en el título de uno de sus principales capítulos: el proceso de desarrollo es, esencialmente, un proceso de cambio cultural. En una larga conversación mantenida con el historiador Eric Hobsbawm, pocos meses antes de su fallecimiento, me relató el impacto analítico que supuso para un marxista sumergido en el estudio de la dinámica del sistema capitalista a lo largo del siglo XX, la lectura de la obra de Furtado. Especialmente porque no se trataba de una ruptura metodológica con la configuración de la teoría estructural cepalina (a la que el mismo Furtado contribuyó, junto a Presbich, a consolidar su potencial), sino porque su carga heurística enriqueció los primeros análisis de diagnóstico y recomendaciones de política económica con una nueva dimensión de valores culturales (GARCIA MENENDEZ, 2013). Furtado consiguió que esta dimensión adquiriera rango sistémico en el objeto de estudio hasta el punto que las lecturas parisinas de Piaget o Lévi-Strauss reforzaron una teoría estructural en que la suma de todos los factores explicativos, incluidos los culturales, resulta un agregado coherente sometido a leyes de interacción y reproducción de la esfera socioeconómica como un sistema en el que las partes guardan coherencia entre sí, tanto para entender su dinámica sino, también, para conocer su alcance en la transformación y el cambio estructural (FURTADO, 1965, p. 38).

3. No nos puede sorprender que el desafío metodológico de Furtado impresionara a historiadores del rango de Hobsbawm. El historiador inglés, personalmente vinculado a la sociedad y la academia brasileña, pone de relieve que la visión de Furtado es holista, en el mejor sentido del término, pues el divorcio tradicional entre la dimensión material y la dimensión ideológica en los estudios sobre el desarrollo mantenía incomunicados los compartimentos “técnicos” e “ideológicos”, en una vana ilusión de neutralidad valorativa en los estudios sobre crecimiento económico. En cambio, Furtado mantuvo que ambas dimensiones se entrelazan, condicionándose mutuamente

en un proceso continuo de causación y efectos que se reflejan no sólo en el proceso de acumulación del sistema sino, también, en la legitimación del poder en la sociedad. En este sentido, Furtado nos advierte de la complejidad de los mecanismos de reproducción/legitimación a los que la dimensión cultural pretende colaborar analíticamente a su esclarecimiento. En numerosos escritos de esta época el autor destaca tanto la relevancia como las contradicciones en la conjugación, en clave histórica, del binomio modernidad-creatividad en el proceso de desarrollo. Una conjugación no siempre “pacífica” entre el creciente grado de satisfacción de necesidades básicas de la sociedad y la capacidad productiva de satisfacerlas (ver, al respecto, FURTADO, 1974, p. 75-76 y FURTADO, 1980, pp. 15-16).

4. Hobsbawm coincide con Furtado en que la afirmación del subdesarrollo como proceso y no como objetivo periodificado es una aseveración trivial pero que somete al analista a un esfuerzo adicional que la teoría convencional considera perfectamente prescindible. Más, al contrario, considerar el desarrollo como proceso histórico específico que implica, a su vez, que sea también singular la forma en que se presenta el modo de producción y acumulación del excedente en cada caso en estudio. En consecuencia, el análisis de un determinado proceso de desarrollo en una específica formación social requiere una consulta global, desde el estado de las fuerzas productivas, las características de acceso a la distribución/redistribución del excedente hasta las condiciones históricas de la organización y hegemonía del poder. Por lo tanto, un programa de diagnóstico y prescripciones de políticas públicas para avanzar en el proceso de desarrollo es, esencialmente, un programa ideológico y político, en el que la constelación de valores culturales también está presente, tanto para explicar la categoría “subdesarrollo” como para superar sus límites (véase, por ejemplo, FURTADO, 2002, p. 62 y ss.).

5. En la aportación paradigmática de Furtado existen dos vectores direccionales que guían el largo alcance de la visión del autor. El desempeño de ambas guías es, por supuesto, complejo porque informa sobre los engranajes, en cada configuración social, que transmiten disponibilidad de medios y prioridades en los objetivos. La fuerza motriz que permite superar la mera racionalidad instrumental en la disposición de medios será, en Furtado, la noción de “creatividad” (con los enlaces que el analista considere hacia “saltos tecnológicos”, “innovación”, “emprendimiento” etc.). Incluso, en la historia del pensamiento económico, existe un vínculo muy sugerente que me-

recería un análisis específico como es la comparativa teórica de dos titanes como J. A. Schumpeter y C. Furtado. En este sentido, las nociones de “destrucción creativa” y de “creatividad”, respectivamente, nos remiten al plano de la “política”. Pero existen diferencias cualitativas de formulación que deberíamos subrayar. Mientras la visión schumpeteriana de la “creatividad” se asocia al daimon del derrumbre inexorable del capitalismo por agotamiento sistémico de la acumulación. Sin embargo, Furtado conecta magistralmente el rol de la creatividad en el proceso de reproducción del subdesarrollo y a las formas de dependencia cultural.

En efecto, los valores culturales no sólo se presentan como cruciales en el proceso de desarrollo sino que, también, como factores coadyuvantes de reproducción del capitalismo periférico. La dependencia cultural del pensamiento económico dominante en América Latina desde la época colonial reproduce acríticamente pautas y hábitos de pensamiento de la metrópoli hasta el punto en que el subdesarrollo genera una falsa ilusión colectiva en la sociedad que tiende a identificar medios y fines en procesos de crecimiento por etapas que las élites económicas y políticas presentan como superación del atraso cuando, en realidad, el proceso es inverso por cuanto se profundiza en un modelo cada vez más dependiente y vulnerable. Romper con este círculo vicioso del subdesarrollo significa también activar una construcción “desalienante” de valores culturales emancipadores que debiliten la dependencia ideológica de élites y mayorías sociales. En América Latina, a juicio de Furtado, el debate sobre las opciones del desarrollo demanda una reflexión previa sobre cultura propia y desarrollo endógeno, que ponga en relación la lógica de los fines de las políticas públicas con la de los medios, es decir, con la razón instrumental inherente a la acumulación del capitalismo (FURTADO, 1987).

Referências

- ASSEL, H. El pensamiento de la CEPAL: un intento de evaluación de algunas críticas a sus ideas principales. *El Trimestre Económico*, nº 203, julio-setiembre, 1984.
- CARDOSO, F.H. El desarrollo en el banquillo, *Comercio Exterior*, nº 8, agosto, 1980.
- DOS SANTOS, T. Homenajem a Celso Furtado, en www.redcelsofurtado.edu.mx 2004.
- _____. La hora de Celso Furtado, en www.redcelsofurtado.edu.mx, 2003.
- D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Celso Furtado e a Dimensão Cultural do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: E-papers/Centro Celso Furtado, 2012.
- FURTADO, C. *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. México: FCE, 2003.
- _____. Brasil: opciones futuras. *Revista de la Cepal*, núm. 70, abril, 2000.
- _____. *El capitalismo global*. México: FCE, 1999.
- _____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. A longa marcha da utopia. *Economia Aplicada*, vol. I, núm. 3, Sao Paulo, julio-septiembre, 1997.
- _____. *Los vientos del cambio*. México: FCE, 1993.
- _____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Sao Paulo: Paz e Terra, 1984.
- _____. *Formación económica del Brasil*. México: FCE, 1974.
- _____. *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba, 1964.
- GARCÍA MENÉNDEZ, J.R. The Neoliberal Challenge: between the scientific sophism and the communicative fascination. *Review of Economic and Business Studies*, Univ. Alexander J. Cuza, Ro, nº2, p. 29-34, 2008.
- _____. En la burbuja colonizada del pensamiento económico, *Revista Internacional Ciencias Sociales*, Univ. Autónoma Asunción, Paraguay, vol.6, nº1, julio, pp. 171-180, 2010.
- _____. Crisis económica y el economista futurólogo: una revisión desde la Crítica de la Economía Política”, *A Contracorriente, Journal on Social History and Literatura in Latinoamérica*, North Carolina State University, vol. 9, nº 2, winter, p. 341-371, 2012.
- _____. Towards a post-Autistic view of Didactic Theory of Economic Policy, *Academia. International Multidisciplinary Research Journal*, vol. 2, Issue 12, December, p.1-14, 2012a.
- _____. E.J. Hobsbawm y A.O. Hirschman: ciencia, compromiso y realidad. *A Contracorriente, Journal on Social History and Literatura in Latinoamérica*, North Carolina State University, vol. 10, nº3, spring, p. 420-437, 2013.
- HIRSCHMAN, A. *Desarrollo económico de América Latina*. México: FCE, 1973.
- INFANTE, R. Heterogeneidad estructural empleo y distribución del ingreso, *El Trimestre Económico*, nº

190, abril-junio, 1981.

JAMESON, K. P. El estructuralismo latinoamericano: una perspectiva metodológica. *Boletín de Información Comercial Española*. n° 2045, 21/27 Julio, 1980.

KUHN, T.S. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE, 1985.

PINTO, A. Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. In: *Inflación: raíces estructurales*. México: FCE, 1973.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile: CEPAL, 1950.

_____. *Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano*. México: FCE, 1960.

_____. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, n° 198, abril-junio, 1983.

RODRÍGUEZ, O. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI, 2007.

SUNKEL O.; PAZ, P. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI, 1970.

Carlos Aguiar de Medeiros¹
Fernando Sarti²

A internacionalização da produção e os desafios ao desenvolvimento econômico

RESUMO

Num momento caracterizado por grande expansão do comércio integrado em cadeias produtivas lideradas por empresas transnacionais, o artigo discute a atualidade da análise de Celso Furtado sobre a internacionalização do capital produtivo e examina, a partir desta perspectiva, o processo de desnacionalização ocorrido na economia brasileira nas últimas décadas e a frágil e subordinada inserção externa nas cadeias de produção e comercialização.

Palavras-chave

Empresas Transnacionais; Internacionalização Produtiva; Industrialização; Desnacionalização; Dependência Tecnológica.

ABSTRACT

At a time characterised by a major expansion in trade integrated into productive chains controlled by transnational corporations, this article looks at the relevance today of Celso Furtado's analysis of internationalization of productive capital and considers, from this perspective, the process of denationalisation that has taken place within the Brazilian economy over recent decades and the country's weak and subordinated foreign insertion into such chains of production and commercialisation.

Keywords

Transnational Corporations; Productive Internationalization; Industrialization; Denationalisation; Technological Dependence

JEL: F21 F23 G34 O14 O16 O19 O31

Introdução

A acumulação que possibilita a elevação do nível técnico constitui via de regra uma condição necessária para reduzir a dependência, mas está longe de ser condição suficiente. Se essa acumulação ocorre no quadro de empresas que são partes de grupos transnacionais, não é difícil perceber que ela introduz novos elementos de rigidez típicos da dependência. (...) O controle de empresas que dependem para sobreviver de

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE-UNICAMP) e da Rede Mercosul.

redes comerciais e de tecnologia de outras, sobre as quais nenhuma ou quase nenhuma pressão ele pode exercer, não modifica por si mesmo o quadro da dependência. (FURTADO, [1978] 2008b, p. 147).

A internacionalização do capital produtivo através de investimentos estrangeiros diretos no país (IDP) e expansão de amplas cadeias globais de valor (CGV) organizadas por empresas transnacionais (ETN) vem alterando a divisão internacional do trabalho, a distribuição de renda e as estratégias de desenvolvimento. Visões otimistas sobre a ordem liberal defendida pelas organizações multilaterais e sobre a contribuição do investimento direto estrangeiro (IDE) para o desenvolvimento consideram que o sucesso industrial contemporâneo depende, em grande parte, do grau de inserção da indústria nacional nas CGV e, em consequência, da promoção de um “clima de investimento” favorável à atração do IDP (CHANG, 2003). A baixa inserção dos países da América do Sul nestas cadeias estaria, segundo este diagnóstico, na origem da baixa diversificação exportadora e da baixa produtividade observadas em economias como a da Argentina e a do Brasil. Entretanto, tanto grandes receptores de IDE na Ásia, como a Malásia, quanto na América Latina, como é o caso do México, apresentam um importante contraponto a esta formulação otimista. Embora os países asiáticos, a começar pela China, tenham participado intensamente nas CGV, eles, ao contrário do México, praticaram diversas políticas industriais favorecendo explicitamente a indústria nacional.

Estas questões retomam um antigo tema sobre a internacionalização produtiva liderada pelas ETN e seu impacto sobre as estratégias de desenvolvimento. Este último tema foi particularmente discutido na literatura estruturalista latino-americana sobre a dependência, as empresas transnacionais e o desenvolvimento econômico. Ele foi especialmente caro a Celso Furtado que, de forma original, desenvolveu sugestivas análises sobre os impasses e os desafios de um padrão de industrialização subordinado a centros de decisão que escapam aos controles nacionais. Para Celso Furtado e de forma bastante convergente também para Alice Amsden (2007), o “controle nacional dos centros de decisão” (um processo que não se confunde com a proteção à indústria no país ou com controle de capitais) e a existência de empresas nacionais nas atividades industriais de maior conteúdo tecnológico são centrais para o entendimento sobre por que determinados países se desenvolveram (como a Coreia do Sul, Taiwan e a China contemporânea) e porque outros (como a Tailândia, as Filipinas e o México), apesar de produzir e exportar bens industriais, não romperam com o subdesenvolvimento.

Estas questões foram parcialmente deixadas de lado na discussão contemporânea entre economistas desenvolvimentistas sobre os problemas econômicos centrais da economia brasileira. A ênfase sobre as mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas tem sido posta quase que exclusivamente sobre a desindustrialização, inferida pela declinante participação do produto industrial no produto interno bruto (PIB). Quase passa imperceptível o processo de desnacionalização, que também se afirmou nestas décadas no Brasil, especialmente nos últimos anos, sendo a venda da Embraer o caso mais espetacular deste movimento, e o seu impacto sobre a industrialização e a composição de interesses entre os capitais domésticos e os capitais internacionais.

O presente artigo pretende retomar estas questões discutindo na sua primeira parte a atualidade da análise de Celso Furtado sobre o processo de transnacionalização e, numa segunda parte, apresentando algumas evidências do processo de desnacionalização ocorrido recentemente na economia brasileira. A última seção tece alguns comentários finais sobre internacionalização produtiva, desnacionalização e desenvolvimento.

Celso Furtado e o processo de transnacionalização

Em *A nova dependência*, publicada em 1982, Celso Furtado deu sequência a um conjunto de reflexões sobre o processo de internacionalização do capital produtivo e o seu impacto sobre as economias periféricas (presentes em trabalhos anteriores, particularmente em 1970, 1976, 1978) e, em particular, explorou amplamente a sua articulação com a dependência financeira. A problemática central particularmente examinada em *A nova dependência* é a da subordinação da política econômica aos interesses do sistema financeiro internacional decorrente da acumulação de níveis insustentáveis de dívida externa. Entretanto, esta formulação é realizada num contexto de investigação mais amplo sobre os impactos nas economias periféricas da internacionalização do capital produtivo e financeiro liderada pelas ETN sobre o “centro nacional de decisões”. Renata Bianconi e Alexandre Minda (2014) realizaram uma ampla análise destas reflexões de forma que nosso objetivo aqui é menos o de resenhar estas ideias mas delimitar o escopo do seu pensamento que a nosso ver per-

mita um olhar sobre as transformações contemporâneas iniciadas com o processo de liberalização comercial e financeira dos anos 1990 e o processo recente de desnacionalização da economia brasileira.

Celso Furtado seguiu em sua análise do processo de internacionalização do capital produtivo uma abordagem muito próxima e convergente com a de Stephen Hymer (1976), que ele havia conhecido em Yale nos anos 1960 e cuja tese de doutorado que deu origem ao livro se tornou uma referência central sobre as empresas transnacionais. Como sublinharam Bianconi e Minda (2014), para Hymer, a expansão do poder das ETN sobre a “comunidade de interesses” e sobre os mecanismos que regulam a economia global favorece a ampliação do controle oligopolista sobre o mercado mundial e ao mesmo tempo libera as ETN do poder regulatório dos Estados.³

Para Hymer, as conexões internacionais e o tamanho destas empresas proporcionavam grande flexibilidade em suas decisões e relativa autonomia sobre os Estados nacionais. A reflexão de Hymer ia ao encontro da crescente preocupação de diversos analistas e governos não apenas das economias periféricas, mas também das economias industrializadas, sobre a projeção do poder norte-americano através do controle exercido pelas grandes corporações sobre a tecnologia e os mercados. Como observa Sean Starrs (2014), a publicação de Jacques Servan-Schreiber, *The American Challenge* (1968), teve grande impacto na França e em diversos países europeus. Este autor sublinhava que as corporações norte-americanas, através dos seus investimentos no mercado comum europeu, “tomavam o poder” das economias europeias através do controle de ativos estratégicos como a pesquisa, a infraestrutura industrial, as finanças e a organização em larga escala das vendas.

Para o autor, a expansão do poder de mercado e a redução dos custos, particularmente os da mão de obra, constituem vetores essenciais na origem da onda de internacionalização do capital norte-americano nos anos 1970. A grande vantagem da

3. “Regarding the key role played by multinational firms in the international exchanges and in the development of new technologies, Furtado (...) mentions the importance of his meeting with Stephen Hymer, his colleague at Yale University in the mid-1960s. In his pioneering work of 1960 (his PhD thesis, published in 1976), Hymer establishes the link between the monopolistic or oligopolistic nature of corporations and their foreign direct investments (...). According to Hymer (1976), the decision to establish subsidiaries abroad is mainly explained by the firms’ willingness to free themselves from an oligopolistic competition and to exploit a (various) specific advantage(s). According to Hymer, the world economy will evolve towards a global structure of economic power in which multinational firms will have increasing market power and will be free from the national constraints and from the regulatory powers of the states” (BIANCONI; MINDA, 2014, p. 320).

empresa transnacional, observou em uma formulação que posteriormente seria comum entre os analistas críticos das CGVs, decorre do fato de que:

A empresa que está implantada simultaneamente em vários países tem a vantagem de poder especializar as distintas filiais em diversas fases de um mesmo processo produtivo e/ou em distintos produtos de uma mesma linha básica de produção. Mas sua principal vantagem está em poder tomar a mesma iniciativa simultaneamente em vários mercados (...). O poder de mercado, que proporciona a capacidade de introduzir novos produtos, é assim maximizado. Como esse poder é tanto maior quanto mais homogêneos forem os mercados, compreende-se que essas empresas se esforcem para homogeneizar os padrões de consumo (FURTADO, 1982, p. 106).

O IDE, observava Furtado, tinha como um dos seus objetivos centrais o aumento da competitividade das ETN norte-americanas através do “acesso à mão de obra barata dos países subdesenvolvidos”; e esta incorporação do trabalho industrial em economias de baixo salário constituía um importante expediente para conter as pressões salariais internas.⁴ A internacionalização liderada pelas ETN é percebida, tal como na perspectiva examinada por Hymer, e na contramão das versões contemporâneas sobre o papel positivo atribuído ao IDE, como um aprofundamento da dependência tecnológica, se este vier desacompanhado de qualquer contrapartida e estratégia doméstica. Isto porque:

[...] longe de formar-se um crescente ‘mercado de tecnologia’ no plano internacional, na fase de industrialização dos países periféricos a área de transferência efetiva das técnicas de vanguarda circunscreve-se a operações entre grupos que estão em condições de assegurar-se mutuamente compensações em termos de tecnologia (FURTADO, [1978] 2008a, p. 152, destaques nossos).

4. “O acesso à mão de obra barata dos países subdesenvolvidos passou a constituir uma arma para as empresas norte-americanas que sofrem a concorrência, dentro do próprio mercado, de importações provenientes de países centrais onde a produtividade está aumentando mais rapidamente. Sem lugar a dúvida, a transnacionalização reforça a posição competitiva da empresa, dentro e fora do país, ao mesmo tempo em que a coloca ao abrigo de excessivas pressões salariais internas” (FURTADO, 1982, p. 108).

Entretanto, longe de atribuir um desiderato definitivo e negativo sobre o impacto do IDE sobre as perspectivas de industrialização nas economias periféricas, Furtado observava num texto anterior ([1978] 2008b) que, dependendo da extensão destes investimentos, do tamanho do mercado interno e do poder de negociação do Estado nacional, era possível, sob estas condições especiais, como ele observava na experiência brasileira durante sua estratégia de “internacionalização dos mercados internos” ampliar o controle dos centros locais sobre as decisões centrais e conciliar os interesses entre os capitais locais e os das ETN: “Quanto maior o mercado interno, mais fácil é alcançar um resultado positivo” (FURTADO, [1978] 2008a, p. 156).

Como observou Chang (2003), os países dinâmicos do Leste asiático (Japão, Coreia, Taiwan) exerceram uma política estritamente seletiva em muitas atividades efetivamente restritivas, apenas Malásia e Hong Kong tiveram uma abordagem liberal com relação ao IDE. Esta estratégia seletiva (não seguida no Brasil e na América Latina em geral) também foi amplamente observada na industrialização chinesa.

Não menos importante e parte essencial da interpretação de Furtado sobre o processo de internacionalização era a articulação do capital produtivo e do capital financeiro. A “dupla coordenação” seria intrínseca às operações das ETN:

A partir de certo momento as vantagens da diversificação passam a ser de caráter estritamente financeiro: o excesso de liquidez de um setor pode ser utilizado noutra ocasionalmente mais dinâmico... Essa dupla coordenação, obtida através das estruturas oligopolistas e das instituições financeiras, constitui característica fundamental do capitalismo em sua fase atual (FURTADO, [1975] 2008a, p. 178).

Furtado explora diversas dimensões envolvidas na perda de controle dos “centros nacionais de decisão” decorrentes do processo de internacionalização do capital produtivo e financeiro. A primeira questão diz respeito à formação de preços e à alocação de investimentos. A formação de um subsistema de preços relativamente autônomo das decisões locais, gerado a partir do comércio (fenômeno já presente nos anos 1970 e plenamente observado por Furtado, mas que atingiu novos níveis no capitalismo contemporâneo) realizado entre as próprias firmas constitui uma nova dimensão da

economia internacional na medida em que “tende a emergir um sistema de preços próprio ao espaço transnacionalizado, independente das autoridades monetárias locais” (FURTADO, 1982, p. 111). Nessas circunstâncias, os efeitos da taxa de câmbio sobre exportações e importações seriam menos previsíveis e direcionados do que naquelas em que o comércio internacional se dava entre sistemas econômicos relativamente autônomos. Na situação marcada pela “internacionalização dos mercados internos” (e mais ainda, poder-se-ia dizer, nas circunstâncias atuais caracterizadas pela expansão das CGV), adverte Furtado, o impacto da taxa de câmbio tende a limitar seu efeito sobre os salários e os impostos:

Os custos comparativos da teoria tradicional referiam-se a um intercâmbio entre sistemas econômicos, ao passo que o intercâmbio que tem lugar no âmbito de uma empresa internacionalizada funda-se num cálculo concernente à organização da produção. Nesse cálculo (...) o custo da mão de obra e os impostos aparecem como elementos fundamentais. A empresa se esforça por integrar em circuitos internacionais os demais componentes dos custos, tal como os preços dos equipamentos, dos produtos intermediários e dos encargos financeiros. (...) A significação de modificações nas taxas de câmbio limita-se ao impacto que possa ter nesses dois parâmetros (FURTADO, 1982, p. 111).

Não apenas os efeitos da taxa de câmbio são menos significativos para o sistema de preços das firmas transnacionais como tendem a ser neutralizados na medida em que, como observou Tavares ([1986]2019b), as filiais, ao exportarem para suas matrizes, podem usar o super ou subfaturamento para “corrigir as margens de lucro aparente” (TAVARES, [1986] 2019b, p. 151).

A outra questão examinada por Furtado diz respeito à dependência financeira que, na formulação de *A nova dependência* (1982), não é um fenômeno à parte do processo global de internacionalização do capital produtivo.⁵ Ao contrário de muitas formula-

5. A dependência financeira nas condições por ele examinadas em 1982 sobre o processo de endividamento e internacionalização das economias latino-americanas resulta da “perda de comando do sistema econômico”, na medida em que “Os centros nacionais de decisão foram conduzidos à semiparalisia, no uso dos instrumentos tradicionais de política monetária, cambiária e fiscal, pelo processo de integração de amplos segmentos do aparelho produtivo em estruturas comandadas do exterior e especialmente à causa da internacionalização dos circuitos monetários e financeiros. O endividamento externo desordenado outra coisa não é senão uma consequência dessa perda de comando do sistema econômico, demais de ser um fator autônomo de realimentação do referido processo de internacionalização” (FURTADO, 1982, p. 128).

ções que identificam haver razões e estratégias distintas entre o capital produtivo e o capital financeiro, Furtado, numa direção também trilhada por Tavares ([1986] 2019b), argumentou no “Capitalismo pós-nacional” ([1975] 2008a) que as vantagens apropriadas pelas ETN decorrem precisamente de sua capacidade financeira e especulativa que, em grande parte, encontra-se fora dos controles locais.

Para Furtado, a penetração das ETN nas economias periféricas inibia a formação de empresas nacionais autônomas que acabavam por se engajar, sobretudo, nas atividades de maior complexidade tecnológica, numa posição “associada e dependente”, e na medida em que o processo de inovação concentrava-se nas economias sedes das filiais. Assim, estava sempre em movimento a mera reprodução física dos bens industriais finais nas economias periféricas, o que não alterava essencialmente sua posição dependente (BIANCONI; MINDA, 2014). A luta contra a dependência tecnológica incluía necessariamente o uso de diversos recursos de poder (como, por exemplo, o acesso ao mercado interno) visando o desenvolvimento de capacitações tecnológicas na formação de Sistemas Nacionais de Inovação (FREEMAN, 1995).

Interessante notar que essa interpretação é totalmente convergente com as posteriormente desenvolvidas na literatura sobre o progresso técnico e a inserção dos países em desenvolvimento em CGV por autores schumpeterianos, institucionalistas, keynesianos e economistas estruturalistas do desenvolvimento (MILBERG; WINKLER, 2013). Ao lado destas questões, Furtado atribuía ao processo da dependência tecnológica uma “inadequação das técnicas” e retirava daí implicações tanto sobre a distribuição de renda nos países periféricos quanto sobre o ritmo de acumulação. Embora central ao pensamento de Furtado, esta proposição, consistentemente criticada por Tavares e Serra ([1972] 2019b) e Tavares ([1986] 2019b),⁶ se eliminada, de forma alguma altera sua análise mais geral sobre a tendência à concentração do progresso técnico nas economias centrais através do controle dos mercados exercido pelas ETs e a necessidade de políticas industriais e tecnológicas, voltadas para

6. Como bem anotou Tavares ([1986] 2019b, p. 131), “[...] a introdução de novos produtos na economia não é em geral controlada pelo Estado; é, ao contrário, parte essencial da dinâmica de acumulação de um oligopólio diferenciado. Não existe na sua lógica interna qualquer razão para que as empresas apliquem ‘critérios sociais’ na seleção de produtos, como tampouco o fazem na seleção de técnicas [...] Também nos países subdesenvolvidos as empresas estrangeiras são máquinas de crescimento e eficiência em termos de uso microeconômico de recursos. O problema está nas evidências acumuladas sobre o ‘mau uso’ macroeconômico de recursos e seus efeitos ‘perversos’ sobre a estrutura de consumo e a distribuição de renda.”

a promoção de empresas nacionais em áreas de alta tecnologia, e o desenvolvimento, como hoje se formula na China, de uma “tecnologia endógena”. Com efeito, esta é a conclusão mais geral seguida pelos demais autores sobre a questão da dependência tecnológica. Este ponto fica mais claro na questão da formação do empresariado industrial.

Segundo Chang (2003), a contribuição do IDE ao desenvolvimento em economias atrasadas deve ser visto num contexto setorial. Em certas áreas ele é claramente bem-vindo devido à sua contribuição para a geração de divisas e geração de emprego, como historicamente foi o caso na indústria têxtil, de vestuário etc. Entretanto, nas áreas de maior tecnologia e em que o país pretende diversificar suas exportações, sua contribuição positiva depende de um complexo sistema de barganha e negociações sobre transferência de tecnologia, esforços de P&D, cláusula de conteúdo local, acesso a mercados etc., visando criar oportunidades para as empresas locais.

Seguramente, a interpretação de Alice Amsden (2007) sobre a grande diferenciação das economias dinâmicas da Ásia e, modernamente, a China em relação às demais economias periféricas, que se tornaram também produtoras e exportadoras industriais, explora exatamente esta questão. Para a autora, a diferenciação entre estas economias (Japão, Coreia, Taiwan e China) e as demais em desenvolvimento baseia-se na formação no primeiro grupo de economias de empresas nacionais com capacidade de inovar e criar marcas próprias. Amsden (2007) identificava quatro vantagens da empresa nacional sobre as ETN na liderança das estratégias de desenvolvimento. A primeira era a observação de que as ETN nas economias em desenvolvimento eram todas idênticas entre si, eliminando a necessária diferenciação que as empresas nacionais possuem. A segunda era a de que as rendas tecnológicas e os lucros vazavam para o exterior. A terceira era a concentração do P&D nas sedes das empresas localizadas nas economias desenvolvidas e, por fim, a quarta razão era a impossibilidade de se aproveitar do aprendizado decorrente do IDE, pois, na visão da autora, não faz sentido falar de uma companhia estrangeira internacionalizando a partir de um país estrangeiro (AMSDEN, 2007, p. 145). Estas questões são relevantes tendo em vista o elevado processo de internacionalização produtiva e de desnacionalização que ocorreu no Brasil nas últimas décadas. É o que se discute a seguir.

Internacionalização e desnacionalização na economia brasileira

Nas últimas duas décadas o Brasil recebeu mais US\$ 1,1 trilhão de investimento direto externo, dos quais quase 4/5 após a crise financeira internacional (Tabela 1). Mesmo no período recessivo mais recente de 2015-2019, os fluxos foram bastante intensos. Tal como discutido na seção anterior, os movimentos do IDP foram relativamente autônomos dos centros nacionais de decisão. A entrada de IDP foi significativa em períodos tanto de expansão da demanda doméstica quanto de retração e recessão econômica. Do mesmo modo, os fluxos de investimento foram significativos em períodos tanto de valorização cambial, que tornam os ativos domésticos relativamente mais caros, quanto em períodos de desvalorização da moeda doméstica. Portanto, além dos fatores domésticos como evolução da demanda e do câmbio, essa forte entrada de IDP também está associada a uma política favorável à atração do IDP e às próprias estratégias globais de crescimento e de acumulação das empresas transnacionais (ETN).

Tabela 1 | Investimento Direto no País (IDP) (em US\$ milhões)

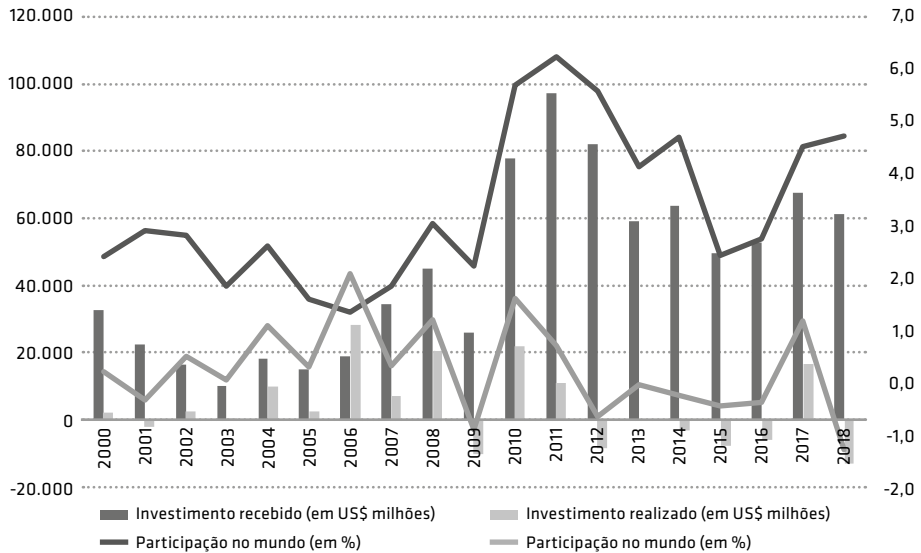
Modalidades de Investimento Direto no País (IDP) (em US\$ milhões)	Acumulado 1997-2008	Acumulado 2008-2019	Acumulado 1997-2019
Investimentos diretos no país (IDP)	307.500	887.148	1.143.931
Participação no capital	252.625	640.457	863.017
Participação no capital, exceto reinvestimento de lucros	252.349	519.209	741.495
Participação no capital - reinvestimento de lucros no Brasil	275	121.247	121.522
Operações intercompanhia	54.875	246.691	280.914

Fonte: Banco Central com base na nova metodologia de balanço de pagamentos do FMI (BPM6). Elaboração dos autores.

A maior parcela do IDP foi na modalidade de participação no capital (75%), embora as operações intercompanhia (empréstimos dentro da corporação) tenham sido significativas (US\$ 246 bilhões no período 2008-2019) [Gráfico 1].

Por outro lado, os IDE de empresas brasileiras acumularam US\$ 233,7 bilhões no período 1997-2019, sendo mais de 70% no período posterior à crise financeira internacional. Os investimentos foram basicamente na modalidade participação no capital. No período 2008-2019, as operações intercompanhia foram negativas em mais de US\$ 18 bilhões, ou seja, as filiais de empresas no exterior enviaram mais recursos para a matriz

Gráfico 1 | Brasil: Evolução e participação no Investimento Direto Externo recebido (IDP) e realizado global (IDE) (em US\$ bilhão e em %)



Fonte: Unctad. Elaboração dos autores.

no Brasil que o contrário. A natureza dos investimentos brasileiros no exterior sugere um caráter bastante especulativo. Isto porque, primeiro, o principal destino dos investimentos tem sido um paraíso fiscal (Ilhas Cayman). Segundo, o principal setor de destinação é o de serviços financeiros (*holding* de empresas não financeiras). Os investimentos em atividades produtivas (agricultura, extrativa, indústria e serviços) são minoritários e refletem o reduzido grau de internacionalização das empresas brasileiras.

Essa assimetria entre IDP e IDE diferencia o Brasil das experiências dos países avançados, mas também de economias de industrialização tardia e periférica como China e Coreia, tal como observado por Alice Amsden (2007) e discutido na seção anterior. Esses países, além de receptores de capital estrangeiro, são exportadores de capital, ou seja, suas empresas nacionais implementaram estratégias agressivas de internacionalização produtiva, incentivadas por políticas públicas, que permitiram inserções mais virtuosas nas cadeias globais de valor (CGV).

Uma consequência importante do intenso fluxo de entrada de capital estrangeiro tem sido o processo de desnacionalização da base produtiva. Sarti e Laplane (2019) analisaram

a crescente participação estrangeira no Brasil com base em diferentes fontes de dados públicas e privadas. Segundo o Censo de Capital Estrangeiro (CCE) do Bacen, o valor do patrimônio líquido das empresas estrangeiras (EE) mais que quadruplicou entre 1995 e 2015 e atingiu o patamar de R\$ 1,7 trilhão em 2015. A receita bruta das EE saltou de R\$ 890 bilhões em 1995 para R\$ 3,5 trilhões em 2015. Segundo o CCE, as empresas estrangeiras empregavam 3,48 milhões de pessoas no Brasil em 2015, sendo que o número de empregados aumentou em mais de 140% nos últimos vinte anos. Ainda segundo o CCE, as empresas estrangeiras foram responsáveis por aproximadamente um terço das exportações (29,4%) e das importações (31,1%) totais de bens e serviços brasileiros em 2015.

Os autores avaliaram as operações de aquisição e fusão (A&F) no Brasil de 1994 a 2018 compiladas pela empresa de consultoria KPMG. As operações envolvendo empresas estrangeiras se aceleraram a partir da crise internacional de 2008, acumulando 4,5 mil operações no período 2008-2018. Dentro desse grupo, foram predominantes as operações em que uma empresa de capital majoritário estrangeiro adquire uma empresa nacional (CB1) no Brasil: 2.580 operações (Tabela 2). Importante destacar que as aquisições estrangeiras têm se concentrado em setores de maior intensidade tecnológica (tecnologia de informação, empresas de internet, serviços para empresas, serviços financeiros e telecomunicações), além do setor de petróleo.

Tabela 2 | Brasil: Operações de Aquisição e Fusão (A&F) por origem do capital e localização (em número de operações)

Modalidades Aquisição & Fusão												Acumulado	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008- 2018	(%)
Total	663	454	726	817	816	796	818	773	740	830	967	8.400	100,0
Doméstica	379	219	333	410	342	365	331	269	300	378	550	3.876	46,1
Cross Border	284	235	393	407	474	431	487	504	440	452	417	4.524	53,9
CB 1	110	91	175	208	296	289	291	296	273	272	279	2.580	30,7
CB 2	58	31	65	56	37	37	44	66	38	48	45	525	6,3
CB 3	34	39	35	29	30	29	43	25	24	41	43	372	4,4
CB 4	76	71	108	97	102	64	94	102	70	62	36	882	10,5
CB 5	6	3	10	17	9	12	15	15	35	29	14	165	2,0

Fonte: KPMG. Elaboração dos autores.

CB1: Empresa de capital majoritário estrangeiro adquirindo, de brasileiros, capital de empresa estabelecida no Brasil. CB2: Empresa de capital majoritário brasileiro adquirindo, de estrangeiros, capital de empresa estabelecida no exterior. CB3: Empresa de capital majoritário brasileiro adquirindo, de estrangeiros, capital de empresa estabelecida no Brasil. CB4: Empresa de capital majoritário estrangeiro adquirindo, de estrangeiros, capital de empresa estabelecida no Brasil. CB5: Empresa de capital majoritário estrangeiro adquirindo, de brasileiros, capital de empresa estabelecida no exterior.

Sarti e Laplane (2019) também avaliaram as maiores operações de aquisição e fusão (A&F) em valor, desagregadas por origem do capital, fornecidas pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima). No período 2009-2018 foram anunciadas 310 operações de empresas estrangeiras comprando empresas brasileiras que totalizaram US\$ 780 bilhões, o que representou 39,4% do total do valor das A&F realizadas no período (Tabela 3).

Tabela 3 | Brasil Operações de A&F de Empresas segundo origem do capital em valor (em R\$ milhões) e número de operações

Modalidade de Operações de A&F	Acumulado 2009-2018	(%)	Acumulado 2009-2018	(%)
	Valor em US\$ bilhões		Número de operações	
Aquisições entre empresas brasileiras	710.631	35,8	475	32,7
Empresas estrangeiras vendendo para empresas brasileiras	312.480	15,8	118	8,1
Empresas estrangeiras comprando de empresas brasileiras	781.852	39,4	310	21,3
Aquisições entre empresas estrangeiras	177.320	8,9	48	3,3
Total de operações	1.982.282	100,0	1.452	100,0

Fonte: Anbima. Retirado de Sarti e Laplane (2019).

O expressivo aumento do capital estrangeiro e a desnacionalização da base produtiva brasileira não promoveram uma melhoria no padrão de inserção externa nas CGV. Na dimensão comercial, há uma tendência de primarização da pauta exportadora, com forte expansão das exportações de *commodities*, sobretudo para a China. Apesar do dinamismo exportador de *commodities*, o Brasil manteve estável sua baixa participação no comércio global (em torno de 1%), em função do desempenho medíocre das exportações industriais, sobretudo aquelas de maior valor agregado e/ou conteúdo tecnológico. Por outro lado, houve uma ampliação significativa do coeficiente e conteúdo importado industrial. O primeiro indica uma participação maior de um bem importado no mercado doméstico, medido pela relação importação e consumo aparente (produção menos exportação mais importação). O segundo indicador é calculado pela participação dos insumos importados na produção doméstica.

O resultado desta evolução pode ser aferido pelo saldo da balança comercial, sobretudo em produtos de maior intensidade tecnológica (Ver Tabela 4).

Tabela 4 | Saldo da Balança Comercial Brasileira por Intensidade Tecnológica dos Produtos

Saldo Comercial (em US\$ milhões)	1997	2008	2019	Acumulado	Acumulado
				1997-2019	2008-2019
Produtos não-classificados	2.216	27.540	78.659	762.279	684.102
Produtos média-baixa tecnologia	908	6.247	-5.804	1.707	-50.368
Produtos média-alta tecnologia	-12.317	-28.385	-40.742	-551.291	-474.874
Produtos baixa tecnologia	11.421	40.028	37.383	699.462	476.621
Produtos alta tecnologia	-8.765	-20.770	-21.460	-364.687	-278.757
Total Geral	-6.537	24.660	48.036	547.472	356.725

Fonte: Secex-MDIC. Elaboração dos autores.

O aumento da participação estrangeira também ampliou a renda associada ao IDP, que acumulou US\$ 375 bilhões no período 2008-2019. Apenas uma pequena parcela dos lucros auferidos foi reinvestida no país (US\$ 63 bilhões). A maior parcela dos lucros e dividendos gerada foi remetida para o exterior (US\$ 250 bilhões). Se somados lucros remetidos e juros pagos nas operações de empréstimos intercompanhia, as rendas remetidas atingiram US\$ 312 bilhões, o que representou mais de um terço do fluxo de IDP no mesmo período (Tabela 5).

Tabela 5 | Rendas do Investimento Direto no País (IDP) (em US\$ milhões e em %)

Modalidades de Remessa de Renda do IDP para o Exterior (em US\$ milhões)	Acumulado	Acumulado	Acumulado
	1997-2008	2008-2019	1997-2019
Renda de investimento direto	-104.970	-375.052	-453.247
Lucros e dividendos remetidos	-92.687	-248.817	-316.155
Lucros reinvestidos	-275	-63.282	-63.557
Juros de operações intercompanhia	-12.008	-62.954	-73.535
	(%)	(%)	(%)
Renda do IDP / IDP	34,1	42,3	39,6
Renda do IDP remetida / IDP	34,0	35,1	34,1
Lucro e Dividendos / IDP - Participação no Capital	36,7	38,8	36,6
Juros / IDP operações intercompanhia	21,9	25,5	26,2

Fonte: Bacen. Elaboração dos autores.

O aprofundamento da internacionalização produtiva e financeira, liderada pelas ETN, com o consequente processo de desnacionalização da base produtiva brasileira e a transferência dos centros de decisão das atividades produtivas e tecnológicas para o exterior tem limitado a internalização de atividades inovativas e o desenvolvimento tecnológico nacional. O aumento do esforço inovativo pode ser observado pelo incremento da relação do total de gastos público e privado em P&D e o PIB. Em termos globais, o indicador (segundo dados do Banco Mundial e Unesco) saltou de 2,0% em 2008, ano de início da crise financeira internacional, para 2,23% em 2016. O esforço é mais intenso nos países de alta renda que de média renda. Destaque para o esforço inovativo coreano, que quase dobrou os gastos em P&D em relação ao PIB no período 2000-2016, superando em muito o indicador dos países avançados. A China também vem realizando um elevado esforço inovador, com gastos bem superiores aos dos países de média renda, embora ainda inferiores aos de alta renda. Brasil e México vão na direção oposta. Ambos países apresentam um baixo indicador de esforço inovativo, respectivamente 1,27% e 0,49% em 2016.

A discussão da localização do centro decisório das atividades produtivas e tecnológicas e o baixo e dependente desenvolvimento tecnológico envolve também uma dimensão econômica da necessidade de pagamento pelo uso de ativos tecnológicos, produtivos e mercadológicos (tecnologia, design, patentes, processo, segredo industrial, marca registrada, *copyrights*) de propriedade das ETN e da transferência de recursos para o exterior.

O licenciamento do uso de propriedade intelectual é outra importante fonte de renda para as grandes corporações proprietárias. Segundo dados do Banco Mundial, as receitas globais com direitos de propriedade intelectual cresceram de US\$ 10,1 bilhões em 1980 para US\$ 41,2 bilhões em 1994, ano da assinatura do Acordo Trips no âmbito do fechamento dos acordos da Rodada Uruguai e início da Organização Mundial do Comércio (OMC), atingindo o expressivo patamar de US\$ 377,3 bilhões em 2018. No acumulado do período 1994-2018, as receitas globais com propriedade intelectual totalizaram US\$ 4,8 trilhões.

O Brasil tem gerado pouca receita e elevada despesa com o uso de propriedade intelectual. Em 2018, as receitas totalizaram apenas US\$ 825 milhões contra despesas de US\$ 4,9 bilhões, gerando um saldo negativo de US\$ 4,1 bilhões em 2018. A título de comparação, o orçamento da secretaria de Ciência e Tecnologia, que vem sofrendo

cortes sucessivos desde 2016, foi de R\$ 7,66 bilhões em 2018 (aproximadamente US\$ 2,5 bilhões). O total de gastos público e privado em P&D no Brasil foi de US\$ 22 bilhões em 2016 (1,27% do PIB), último ano com informações disponíveis. O saldo negativo acumulado nos fluxos de propriedade intelectual pelo Brasil de 1994 a 2018 atingiu o expressivo montante de US\$ 57,1 bilhões.

Observações finais

Nas economias periféricas internacionalizadas, como a brasileira, as decisões sobre preços, produção, comercialização, investimentos, tecnologia, financiamento e composição de divisas são tomadas por corporações que se movem por lógicas e estratégias relativamente autônomas e independentes dos centros nacionais de decisão e dos instrumentos de política econômica. Esta tese mais geral de Furtado, explorada em diversos livros e aqui discutida, insere a questão nacional no contexto da economia do desenvolvimento. A visão predominante entre os economistas desenvolvimentistas no país enfatiza o processo de desindustrialização e os problemas macroeconômicos derivados da inserção comercial e financeira, mas pouca ênfase é conferida ao processo de desnacionalização e suas articulações com o progresso técnico, a composição dos investimentos e as políticas econômicas, tema essencial no pensamento de Celso Furtado.

A atualidade dessa questão foi ressaltada tendo em vista os debates contemporâneos sobre a inserção das economias nas CGV e, sobretudo, do processo de internacionalização ocorrido na economia brasileira nas últimas décadas. O intenso fluxo de IDP desde os anos 1990 promoveu uma desnacionalização da base produtiva e reforçou a fragilidade da inserção comercial nas CGV. As rendas associadas ao IDP cresceram de forma ainda mais expressiva, sendo que apenas uma parcela minoritária dessa renda tem sido reinvestida no país, enquanto a maior parcela tem sido enviada na forma de lucro, dividendo, juros e remuneração da propriedade intelectual, segundo estratégias dos grandes blocos de capitais internacionalizados.

A evolução das estruturas de produção e de exportação brasileira (e neste caso de forma similar ao que se passou no México) afirmou uma crescente presença de em-

presas estrangeiras, aprofundando uma desnacionalização e a transferência das decisões sobre atividades produtivas, comerciais e tecnológicas para as corporações estrangeiras. Esta evolução tem sido bastante distinta do desenvolvimento produtivo e tecnológico bem como o padrão de inserção internacional coreano e chinês apoiado pela forte presença de capital nacional (público e privado).

Observou-se que, além de intenso, o processo de internacionalização produtivo foi bastante assimétrico, sobretudo a partir de 2008. Com efeito, se é fato que o Brasil tem sido um importante polo de atração de investimento externo, em contrapartida, os investimentos produtivos de empresas brasileiras no exterior perderam dinamismo desde o início da década passada. Desde então, a maior parcela do investimento direto no exterior tem sido direcionada para paraísos fiscais e para o setor de serviços financeiros, o que não caracteriza uma lógica de crescimento, de acumulação produtiva e de reforço da competitividade das empresas nacionais.

Referências

- AMSDEN, Alice. *Escape from Empire*. Cambridge Mass. The MIT Press, 2007.
- BIANCONI, Renata; MINDA, Alexandre. Multinational firms, peripheral industrialisation and the recovery of national decision centres: the contribution of Celso Furtado. *European Journal of Economic Thought*, vol. 21, n. 2, p. 304-341, 2014.
- CHANG, Ha-Joon. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books, TWN, 2003.
- COMISSÃO EUROPEIA. Industrial Research and Innovation Monitoring and Analysis (IRIMA), 2019.
- FREEMAN, Chris. The National System of Innovation in Historical Perspective, *Cambridge Journal of Economics*, n. 19, p. 5-24, 1995.
- FURTADO, Celso. *A nova dependência, dívida externa e monetarismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- _____. [1978] *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2008b.
- _____. [1975] O capitalismo pós-nacional. *Economia do desenvolvimento*, Arquivos Celso Furtado 2. Rio de Janeiro: Contraponto, CICEF, 2008a. (Coleção Arquivos Celso Furtado)
- HYMER, S.H. *The International Operations of National Firms: A Study of Foreign Direct Investment*. Cambridge, MA: MIT Press, 1976.
- MILBERG, William; WINKLER, Deborah. *Outsourcing Economics, Global Value chains in Capitalist Development*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- SARTI, F.; HIRATUKA, C. Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no século XXI. In LASTRES, H; CASSIOLATO, J.E.; LAPLANE, G; SARTI, F. (Orgs.) *O Futuro do Desenvolvimento*. Campinas: UNICAMP, 2016. p 152-180,
- _____; _____. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais, In CARNEIRO, R., BALTAR, P; SARTI, F. (Orgs.) *Para Além da Política Econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p 127-170.
- SARTI, F.; LAPLANE, M. Internacionalização, desnacionalização e desenvolvimento. Observatório da Economia Contemporânea. *Le Monde Diplomatique*, 2019.
- SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques. *The American Challenge*. New York: Athenium, 1968.
- STARRS, Sean. *The Persistence of American Economic Power in Global Capitalism: From the 1960s into the Twenty-First Century*. PhD Dissertation, York University, Toronto, Ontario, Canada, mimeo, 2014.
- TAVARES, M. C; SERRA, J. [1972] Estagnação ou crise? In: MELO, Hildete Pereira de (Org.). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e políticas*. São Paulo: CICEF/Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2019a.
- TAVARES, M. C. [1986] Problemas de acumulação oligopólica em economias semi-industrializadas. In: MELO, Hildete Pereira de (Org.). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e políticas*. São Paulo: CICEF/Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2019b.

Helena M. M. Lastres
José E. Cassiolato¹

As contribuições de Celso Furtado sobre o papel da ciência, tecnologia e inovação ao desenvolvimento

RESUMO

A originalidade e o pragmatismo, assim como a visão contextualizada e sistêmica, marcaram o pensamento de Celso Furtado. Seus esforços resultaram em uma construção teórica inovadora, marcada por noções analíticas e propositivas ausentes na ortodoxia econômica. Dentre outras seminais contribuições, ressaltou de modo pioneiro a função central do progresso técnico na reprodução da sociedade capitalista e na determinação do processo histórico pelo qual as hierarquias entre agentes e países são formadas. Ao ressaltar as questões de poder envolvidas nas esferas acadêmicas, de planejamento e implementação de políticas para o desenvolvimento, deixou claro que a compreensão das estruturas do poder é imprescindível na análise do desenvolvimento das forças produtivas e inovativas. Em muito contribuiu para desmistificar várias hipóteses que, até os dias atuais, influenciam as agendas de políticas para o desenvolvimento produtivo e tecnológico no Brasil e no mundo inteiro.

Palavras-chave:

Ciência e Tecnologia; Inovação; Desenvolvimento; Celso Furtado

ABSTRACT

Originality and pragmatism, as well as a contextualised and systemic perspective were all features of Celso Furtado's thinking. His efforts culminated in an innovative theoretical framework, one marked by analytical and propositional ideas that were otherwise absent from economic orthodoxy. Among his other seminal contributions, Furtado highlighted in a pioneering way the central role of technical progress in the reproduction of capitalist society and in the determination of the historical process through which hierarchies between agents and nations are formed. In stressing the questions of power involved in academic spheres, of planning and implementation of development policies, Celso Furtado made it clear that it is essential we understand power structures when analysing the development of productive and innovative forces. He made an enormous contribution to demystifying different theories which, even today continue to influence political agendas aimed at productive and technological development in Brazil and indeed, around the world.

Keywords

Science and Technology; Innovation; Development; Celso Furtado

1. Coordenadores da RedeSist, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e membros fundadores do Centro Internacional Celso Furtado.

1. Introdução

Desenvolver um caminho teórico adequado, “histórico-estruturalista”, alternativo tanto à ortodoxia neoclássica quanto aos enfoques marxistas e keynesianos foi uma das maiores contribuições de Celso Furtado. Essa visão, ampla e histórica, integrava e contextualizava o entendimento das especificidades dos “processos concretos de desenvolvimento” dos diferentes países.²

Caracterizando os problemas do Brasil como estruturais e derivados das estruturas de poder existentes, Furtado apontou a necessidade de alterá-las para superar o subdesenvolvimento. Seus esforços resultaram em uma construção teórica ampla e nada usual na economia, inclusive nos tempos atuais, marcada pela adoção de elementos inter e multidisciplinares e pela inclusão de delimitações analíticas e positivas em termos de tempo (história) e espaço (geografia), noções ausentes na ortodoxia econômica.

Juntamente com a abrangência e densidade de sua obra e de seu pioneiro legado a uma compreensão original do desenvolvimento, Furtado se destacou por intervir diretamente na realidade, acumulando significativas experiências também como *policy-maker*, tornando possível, no plano da prática, a tradução de ideias em ação.³

A celebração de seu centenário de nascimento, pelo Centro Internacional que leva seu nome, oferece a oportunidade de rever a obra do autor e extrair elementos que auxiliam compreender a atual realidade social, política e econômica brasileira e latino-americana. Este texto objetiva resgatar suas principais contribuições sobre o papel da ciência, tecnologia e inovação (CT&I), tomando como eixos centrais aquelas mais originais da sua teorização: a visão ampla do desenvolvimento – com destaque para a função central do progresso técnico na reprodução do capitalismo, suas transformações e determinação do processo histórico, no qual as hierarquias de regiões e países são formadas – e que revela a importância imperativa do caráter territorial e específico dos processos de inovação e desenvolvimento científico-tecnológico.

2. Para detalhes sobre a centralidade da história na obra de Furtado ver Bielschowsky (2000); Paula (2015); Iglésias (1971).

3. Além da experiência na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), ele ocupou importantes cargos executivos no governo brasileiro (BIELSCHOWSKY, 2000, 1989; TAVARES, 2000; SZMRECSÁNYI, 2001; SABOIA; CARDIM, 2007; D'AGUIAR FURTADO, 2014; SANTOS, 2016 e <http://www.centrocelsofurtado.org.br>).

Além de mostrar a irrelevância das análises descontextualizadas e que isolam as inseparáveis dimensões do desenvolvimento (geopolítica, econômica, social, política, cultural e territorial), as contribuições de Furtado – válidas até os dias atuais – desmistificam várias hipóteses que ainda influenciam as agendas de políticas para o desenvolvimento produtivo e tecnológico no Brasil e no mundo inteiro. Essas baseiam-se em abordagens simplistas, importadas de países supostamente mais avançados, e têm apresentado resultados pífios. Incluem desde a suposição de se alcançar o desenvolvimento por meio de processos de imitação e *catch-up*, importação de tecnologias desenvolvidas em outros contextos e atribuição de papel central a empresas transnacionais (ETN), até a adoção de políticas únicas, desterritorializadas, pontuais, abstratas, inadequadas e orientadas pela lógica financeira, as quais resultam maiormente na ampliação e reprodução de exclusões, dependências e desigualdades.

O texto estrutura-se da seguinte maneira: as próximas sete seções resumem os principais aportes de Furtado sobre os seguintes grandes temas: enfoque histórico, sistêmico e contextualizado e ênfase à endogeneização da tecnologia; papel do Estado e ação das empresas transnacionais; aceleração dos processos de internacionalização e de financeirização; reinserção periférica, importância das ligações micro e macroeconômicas; questão do poder na teoria e pensamento econômico; crítica à ortodoxia dos enfoques hegemônicos e às consequências de sua mimetização. Ao final, propõe-se extrair as conclusões da discussão realizada.

2. Visão histórica, sistêmica e contextualizada do desenvolvimento e da inovação

Em uma época em que a discussão do papel da tecnologia nos processos de desenvolvimento era embrionária, Furtado foi um dos pioneiros no tratamento dessa temática. Seu foco principal foi nas origens e características do progresso técnico na industrialização europeia,⁴ com destaque à sua influência na reprodução e transformações da

4. Num dos primeiros livros de autores neoschumpeterianos (PAVITT; WORBOIS, 1977, p. 9.), é explicitamente reconhecida a importância da análise pioneira de Furtado, sobre o papel da CT&I na Revolução Industrial britânica, realizada em seu livro de 1961, traduzido posteriormente para a língua inglesa.

sociedade capitalista e na determinação do processo histórico pelo qual as hierarquias de regiões e países são formadas (FURTADO, 1961).

Já em 1954, o autor argumentava que as significativas modificações geradas pelo progresso técnico, somente podiam ser captadas através de “uma visão global do sistema nacional” e nas suas relações com o “ambiente que o controla e influencia”. Insistia, portanto, ser preciso compreendê-las como um todo, alertando não ser possível captar a sua natureza e impacto, limitando-se a análise ao plano macro ou microeconômico, e, principalmente, isolando-o de seu caráter social. E em seguida ressaltou que (i) o “primeiro passo para qualquer estudo do desenvolvimento” deveria incluir a compreensão das complexas mudanças econômicas, sociais, políticas e institucionais associadas ao progresso técnico; (ii) os processos de desenvolvimento “são únicos e dependentes de especificidades históricas e culturais”; e, portanto, (iii) teoria e recomendações de política são altamente vinculadas a cada contexto particular. Subjacente a essa visão, está a desmistificação de ideias simplistas sobre as possibilidades de comprar, replicar e usar tecnologias desenvolvidas em outros contextos (FURTADO, 1974; 1983a).

Além de explorar o papel do progresso técnico para o desenvolvimento, Furtado argumentou que o subdesenvolvimento (i) não se constituía em um processo sequencial ou linear (1961); e (ii) tratava-se de um processo histórico específico “e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (1961, p. 180). Tal construção já deixava claro que superar o subdesenvolvimento na periferia implicaria a revisão, e mesmo rompimento, de seus laços de dependência com os países centrais.⁵

Furtado criticou a adoção e a reprodução, por parte da periferia, do mesmo padrão de consumo, tecnologia e desenvolvimento dos países do centro, incongruente com sua estrutura produtiva e social e grau de acumulação de capital. Alertou, sobretudo, para a inadequação das tecnologias importadas aos recursos produtivos disponíveis nos países periféricos e seus efeitos na geração de exclusões, desemprego, subemprego, má distribuição de renda e de severos obstáculos ao desenvolvimento. Apontou que esses processos não podem ser captados por visões baseadas em correlações estáticas entre tecnologia e fatores de produção – reiterando as limitações e as dificuldades que esses enfoques tradicionais aportam (1961, 1983a). E ao demonstrar como o progresso técnico acarretava in-

5. Ver Araújo; Vianna; Macambira (2009); Tavares (2000).

cessantes modificações nos preços relativos, precipitava a obsolescência de produtos, equipamentos e instalações, alterava a distribuição dos investimentos no espaço e no tempo, concentrava o poder econômico e ampliava assimetrias, a obra de Furtado negou qualquer hipótese de tendência ao equilíbrio. Na verdade, ele sugeriu ser mesmo possível que “não possa haver capitalismo sem as relações assimétricas entre subsistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento” (1974, p. 94).

Remarcando que a evolução do sistema capitalista produz, por um lado, desenvolvimento sistêmico e virtuoso e, por outro, subdesenvolvimento e subordinação, Furtado notou que o efeito de sua expansão nos países periféricos criava “estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura arcaica preexistente” (FURTADO, 1961, p. 253), ampliando as condições assimétricas de desenvolvimento. Assim, constatou que a possibilidade de um país se industrializar e crescer sem romper com a desigualdade tendia a se reproduzir e aprofundar, se insistíssemos em copiar os modelos de tecnologia, vida e política dos países centrais e fortalecer as estruturas de dependência e dominação que perpetuam o subdesenvolvimento.

Desembocamos em um dos principais destaques da obra de Furtado: seu alerta que, mesmo se desejado ou possível, os padrões de crescimento dos países líderes fossem universalizados, o “sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso” (1974, p. 17). Sublinhando ser preciso qualificar a questão do “atraso” e a hipótese de se alcançar o desenvolvimento por meio de processos de imitação e *catch-up*, reforçou seus argumentos que o subdesenvolvimento exigia um esforço de teorização apropriado, capaz tanto de apreender a realidade, quanto de atuar sobre ela:

Pelo fato de não serem coletâneas das economias desenvolvidas, das quais, de uma ou outra forma, dependem, as economias subdesenvolvidas não podem reproduzir a experiência daquelas. Em síntese: desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna (FURTADO, 2003, p. 88).

Ao enfatizar a importância da visão contextualizada, Furtado reiterou o entendimento da inovação como processo não linear, cumulativo, sistêmico, específico e dificilmente replicável e denunciou os modismos dos anos 1990, que ignoravam algu-

mas das escalas territoriais, colocando-as em oposição e, geralmente, reduzindo-as apenas ao binômio local/global. E repetidamente advertiu que as políticas de desenvolvimento que ignoram a dimensão territorial tendem a agravar as exclusões e as disparidades econômicas, sociais e políticas.

Esses temas foram ainda mais elaborados em suas contribuições dos anos 1980, quando foi centralmente debatido o modo de inserção brasileira numa economia em processo de crescente globalização e financeirização.⁶ Em particular, foi discutido o papel que cabe ao Estado na orientação do desenvolvimento e examinado como o avanço da internacionalização e das empresas transnacionais bloqueia a endogeneização do progresso técnico na estrutura produtiva dos países periféricos.

3. Papel do Estado na transformação produtiva e inovativa

Um elemento central nas teses estruturalistas latino-americanas remete à relevância de um ativo papel do Estado. Furtado (1959) notava que isso se mostrava especialmente necessário, face à assimetria de poder entre os países do centro e os da periferia e às demais restrições internas e externas ao desenvolvimento, as quais impunham limites ao processo de transformação produtiva e ao progresso tecnológico. Devido às dificuldades de acumulação de capital e poupança, esses investimentos deveriam ser feitos majoritariamente pelo Estado, especialmente no apoio à educação superior, pesquisa científica e tecnológica e na criação de instituições de fomento e financiamento tanto à produção, quanto à de CT&I.

Para Furtado, dois grupos de problemas associam-se ao papel do Estado. O primeiro dizia respeito às condições efetivas de os Estados periféricos cumprirem a função de agente de desenvolvimento, o que remetia à geopolítica mundial e à composição do aparelho estatal e sua estrutura de poder. O segundo referia-se aos objetivos e às ações das políticas, assim como as condições para sua implementação. Assim, apon-tava ser indispensável haver um conhecimento aprofundado das potencialidades e principais desafios a serem enfrentados, salientava as vantagens do planejamento e

6. Ver André Furtado (2010).

acrescentava ser necessário realizar um esforço coletivo “para que o problema das funções do Estado em um país de economia subdesenvolvida seja compreendido à luz dos autênticos ideais da sociedade democrática” (1962, p. 77). E enfatizava a necessidade de associar – em vez de separar e antagonizar – as diferentes dimensões do desenvolvimento: a política, a econômica, a social, a cultural etc.

O desenho e a implementação de projetos nacionais de desenvolvimento, com visão de longo prazo, eram essenciais para Furtado e deveriam perseguir a criação de um “sistema econômico nacional” capaz de proteger, desbloquear e estimular o desenvolvimento das forças produtivas.⁷ Sua obra explorou como as peculiaridades das economias periféricas exigiam políticas ativas, especialmente para endogeneizar “os motores do progresso técnico” e constituir “um centro dinâmico capaz de impulsionar o conjunto do sistema produtivo” que, ao lado da reforma agrária, proporcionaria uma mudança qualitativa no desenvolvimento brasileiro (FURTADO, 1961).⁸

Furtado (1992) frisou ainda que, um ativo papel do Estado para o desenvolvimento endógeno – focado na dinamização e integração do mercado interno e garantia de bem-estar social – exigiria a internalização dos centros de decisão econômica. Assim, discutiu como o processo de internacionalização dos mercados – ao levar à concentração transnacional do poder econômico e financeiro – em muito limitou a capacidade de os Estados da periferia promoverem o desenvolvimento.

4. Internacionalização e papel das empresas transnacionais

Em seu livro de 1954, Furtado discutiu o impacto negativo dessas empresas nas estruturas produtivas periféricas e mostrou como a remuneração de investimentos estrangeiros levava ao vazamento de recursos, agravava o problema da vulnerabilidade ex-

7. Como argumentado por Fonseca (2003): deve-se fundamentalmente a Furtado (1959, p. 134), “a tese clássica de que o Brasil foi um dos primeiros países ocidentais a sair da crise iniciada em 1929, e que tal fato se deveu à política intervencionista empreendida pelo governo”. Ver também Mantega, 1989.

8. Como apontado por Guimarães *et al.* (2007); Cassiolato; Lastres (2008); Lastres; Cassiolato (2017), a ênfase dada, por Furtado e outros estruturalistas, à industrialização e endogeneização do progresso técnico como elemento propagador do desenvolvimento da América Latina, nos anos 1950/1960, é também similar àquela dada às novas tecnologias microeletrônicas pelos neoschumpeterianos, nos anos 1980 e 1990.

terna e limitava a possibilidade de reinversão do produto localmente. Adicionou que a entrada de capitais estrangeiros, mesmo em períodos de grande influxo, não era suficiente para compensar os serviços dos capitais estrangeiros. Observou também que ao controlar a inovação, através da introdução de novos produtos e processos, as ETN operavam o principal instrumento de sua expansão internacional. E mostrou como – ao organizar um sistema produtivo que se estendia do centro à periferia e grande parte das principais transações internacionais – essas empresas bloqueavam a endogeneização do progresso técnico e escapavam à ação isolada de qualquer governo.

Notou, ainda, que o controle das tecnologias e das características dos produtos finais conferia às ETN um significativo poder de mercado, frequentemente levando à degradação tecnológica e até desnacionalização ou fechamento das indústrias locais. Nessa linha, Furtado questionou os benefícios resultantes da divisão internacional do trabalho comandada por grandes empresas transnacionais, cuja função maior seria controlar custos, em especial os do trabalho; ampliar o prazo de amortização dos investimentos; e garantir e expandir as lacunas de conhecimento e desenvolvimento entre as nações.

Graças à manutenção dos baixos salários na periferia, as empresas transnacionais estão tentando reconstruir o sistema de divisão internacional do trabalho mediante deslocamento para a periferia de parte crescente da atividade industrial. Uma periferia semi-industrializada emerge assim sob a forma de um espaço em que se localizam atividades industriais controladas do centro [...] A nova divisão internacional do trabalho permite-lhes alcançar um duplo objetivo: *abrir espaço para a industrialização periférica – o que amplia o espaço de utilização da técnica disponível – e reforçar a posição que ocupam no sistema capitalista, em particular a posição frente às poderosas organizações sindicais do centro.* (FURTADO, 1981b, p. 47, destaques nossos).

Desse modo, o autor reafirmava que o processo de “abertura”, desnacionalização e destruição da capacidade produtiva e inovativa interna implicava perda de graus de liberdade do Estado na condução de política, criando uma série de constrangimentos à implementação de políticas visando desenvolver a produção nacional e a capacidade endógena de gerar e usar conhecimentos e inovações.⁹

9. Ver Tavares; Fiori (1993); Fiori (2000); Lastres *et al.* (2016).

Nos anos 1990, a ênfase da política brasileira na atração de ETN levou Furtado a novamente alertar sobre as distorções na estrutura produtiva devidas ao monopólio dessas empresas. Ele reiterou que, além da redução do papel do Estado, a predominância da lógica das ETN na ordenação das atividades econômicas conduziria a tensões intrarregionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à criação de bolsões de miséria, inviabilizando o projeto de desenvolvimento nacional (FURTADO, 1992).

O exame dos crescentes efeitos negativos das subsidiárias das ETN nos países periféricos foi aprofundado acompanhando a percepção de que as estratégias dessas empresas se alteravam com a aceleração do regime de acumulação dominado pelas finanças. Ampliou-se a forma de organização global, com a constituição de *holdings*, geralmente localizadas em paraísos fiscais (fora do alcance da legislação e do controle das instituições nacionais) e aumentou a relevância das atividades financeiras e de apropriação de valor dos ativos intangíveis.¹⁰

5. Financeirização e reinserção periférica

Nos anos 1980, examinando as características da evolução da economia mundial, crescentemente financeirizada e dominada por grandes empresas transnacionais, novamente Furtado sublinhou a importância de entender que a orientação dada ao desenvolvimento tecnológico, obviamente, atendia às especificidades e interesses das nações líderes. Essas direcionaram não só a ascensão e difusão do novo paradigma técnico-econômico e a aceleração de algumas dimensões da globalização, mas também o movimento crescente de exclusão, privatização e liberalização dos mercados e sistemas financeiros, acompanhado pela erosão da soberania do Estado em todo o mundo. Reiterou que esses, portanto, não constituem movimentos naturais, neutros ou incontroláveis.

Ao examinar o papel desempenhado pela doutrina monetarista, a partir da década de 1970, na racionalização do processo de globalização, Furtado mostrou como as políticas nacionais se subordinavam aos interesses do sistema financeiro internacio-

10. Sauviat e Chesnais (2005) discutem os efeitos negativos dessas pressões e da tendência à maximização do retorno de curto prazo dos investimentos, em detrimento daqueles que geralmente implicam retorno mais longo (como em educação, capacitação e P&D). Ver também Cassiolato *et al.* (2017).

nal. Especialmente preocupado com as possibilidades de desenvolvimento das regiões e países mais pobres do mundo, Furtado, colocou uma questão vital:

A luta contra as ambiguidades da doutrina monetarista exige uma crítica da prática do desenvolvimento periférico na fase de transnacionalização. O que está em jogo é mais do que um problema de desmistificação ideológica. Temos que interrogar-nos se os povos da periferia vão desempenhar um papel central na construção da própria história, ou se permanecerão como espectadores enquanto o processo de transnacionalização define o lugar que a cada um cabe ocupar na imensa engrenagem que promete ser a economia globalizada do futuro. *A nova ortodoxia doutrinária, ao pretender tudo reduzir à racionalidade formal, oblitera a consciência dessa opção.* Se pretendemos reavivá-la, devemos começar por restituir à ideia de desenvolvimento o seu conteúdo político-valorativo (FURTADO, 1981a, p. 132, destaques nossos).¹¹

Ao abordar as causas das crises internacionais dos anos 2000, Furtado concluiu que nenhuma era tão importante quanto a falta de controle da alavancagem financeira pelos sucessivos governos de diferentes países e também pelas organizações multilaterais. E acrescentou o seguinte alerta:

Sabemos que uma luta dessa magnitude só terá êxito com a participação entusiástica de toda uma geração. A nós, cientistas sociais, caberá a responsabilidade maior de velar para que não se repitam os erros do passado, ou melhor, para que não voltem a ser adotadas falsas políticas de desenvolvimento cujos benefícios se concentram nas mãos de poucos (FURTADO, 2004, p. 4).

Apesar dessas críticas aos ilusórios e equivocados objetivos dos países periféricos em atrair investimento estrangeiro, como um dos principais pilares da renovação industrial e do aumento de capacitação tecnológica interna, essa foi uma linha seguida, com raras exceções, pelos países subdesenvolvidos. Como resultado das políticas neoliberais que imperavam na transição do século, a crise econômica e social se aprofun-

11. Nessa linha é que Guimarães (2000, p. 29) explicou o realce dado por Furtado à necessidade de uma “refundação social e republicana”, argumentando que o primeiro questionamento colocado pela obra de Furtado foi ao direito de propriedade e o dos que detêm grandes massas de capital.

dou na América Latina. E, como notou Juarez Guimarães (2000, p. 28), em livro homenageando Furtado, chegamos ao final do século:

[...] submetidos à gravíssima perda de autonomia decisória, espoliados financeiramente, distanciados de uma sinergia positiva entre mercado interno e crescimento, em meio a uma gravíssima crise fiscal, com a seca assolando o Nordeste e os sem-terra batendo nas portas fechadas de nosso mundo agrário secularmente concentrado”.

Preocupado com o modismo da globalização e com as implicações das ações descontextualizadas e reducionistas desse período, Furtado se posicionou contrariamente às hipóteses sobre o “eclipse do Estado”. Reforçou seus argumentos sobre a necessidade de criar políticas e regimes regulatórios adequados para orientar as novas formas de desenvolvimento e criticou a tendência de implementação de políticas inspiradas em um suposto único modelo padrão de desenvolvimento e inadequadas à grande maioria dos casos, advertindo que:

[...] a globalização não leva de forma alguma à adoção de políticas uniformes. A miragem de um mundo se comportando de acordo com as mesmas regras ditadas por um super FMI existe apenas na imaginação de algumas pessoas. As disparidades entre as economias são devidas não apenas aos fatores econômicos, mas, e isto é mais importante, à diversidade nas matrizes culturais e particularidades históricas (FURTADO, 1998, p. 74).

Mesmo assim, a principal e permanente tônica das políticas brasileiras nos últimos trinta anos, incluindo aquelas para CT&I, tem sido a mimetização das agendas de política dos países hegemônicos, aprofundando inadequações e dependências, buscando a equiparação com tais países (em termos de investimentos em P&D, aumento da relação universidade-empresa etc), sinalizando implicitamente objetivos de *catch-up*, incompatíveis com as reflexões de Furtado.

Fato é que o processo de inserção internacional do Brasil e da América Latina, ao final da segunda década do século XXI, continua: (i) reproduzindo aquele do início do século XX, caracterizado por exportações de bens primários (de base mineral e agropecuária), importação de bens industrializados e vários desequilíbrios internos; (ii) mantendo e ampliando os hiatos de desenvolvimento e de conhecimento entre e dentro das nações.

Nessa nova forma de “reinscrição periférica” o centro segue ampliando seu domínio sobre as atividades produtivas intensivas em conhecimento e criatividade, notadamente estratégicas e geradoras de valor. E continuou cabendo aos países periféricos a especialização nas partes menos complexas das atividades produtivas, principalmente na produção das *commodities* intensivas em recursos naturais e energéticos e de “baixo custo”. A mão de obra empregada tem baixa remuneração e condições de trabalho “flexíveis” e muito precárias, assim como os custos com a sustentabilidade ambiental são baixos ou inexistentes. Foram reforçadas as formas do que Fernando Fajnzylber (1988) denominou de “competitividade espúria” e lançadas as bases do que Fiori e Leão (2019) caracterizaram como o “novo projeto econômico de desenvolvimento, ‘associado e dependente’ das grandes potências”.

6. Revelação da força dos parâmetros macroeconômicos

Vimos que a visão histórica, sistêmica e contextualizada – que Furtado apregoava ser fundamental para entender e orientar o desenvolvimento – implicava reconhecer e atuar sobre os condicionantes do quadro macroeconômico, social, político, institucional e financeiro específico dos diferentes países e da relação de cada país com o sistema mundial. Ênfase fundamental foi dada à observação de que desse contexto macro derivam políticas implícitas, capazes de dificultar e até anular as políticas explicitamente direcionadas à produção e ao desenvolvimento científico e tecnológico (HERRERA, 1971). Assim é que, focalizando o contexto dos países latino-americanos nas décadas de 1970 a 1990, Furtado – e também Prebisch (1949), Herrera (1971), Fajnzylber (1988), Sagasti (1980) e Katz (2005) – mostraram como o quadro político-institucional e as políticas macroeconômicas afetavam as políticas industrial e tecnológica, com capacidade inclusive de torná-las inúteis.¹²

Apesar da profundidade e da alta relevância desses conhecimentos, que ocupam espaço importante no pensamento latino-americano sobre políticas para o desenvolvimento, desde o início dos anos 1970, a literatura internacional ainda é relativamente rarefeita quanto ao reconhecimento de sua importância. Como notado por Katz

12. Ver Valle Rivera; Jasso; Ramirez. (2016); Cassiolato; Lastres (2008).

(2008), a relação entre o comportamento de variáveis macroeconômicas e a dinâmica dos sistemas produtivos e inovativos constituem um capítulo da teoria econômica internacional ainda por ser mais bem desenvolvido.

No Brasil, tais conhecimentos foram atualizados principalmente ao final do século passado e início do atual, não apenas pelo próprio Furtado. Erber (2004) apontou os limitados efeitos das políticas específicas de CT&I, enfatizando ainda como as demais políticas brasileiras influenciavam negativamente as estratégias tecnológicas das empresas. Coutinho (2005) elaborou este entendimento comparando o desempenho de empresas operando em “regimes macroeconômicos malignos e benignos”. E mostrou como as políticas de câmbio e de juros impactavam diretamente as estratégias de investimento, governança corporativa, comércio exterior, concorrência, mudanças técnicas e financiamento. Erber (2007; 2011) aprofundou a discussão sobre como foi percebido o papel do desenvolvimento industrial e tecnológico, de acordo com diferentes perspectivas e coalizão de forças. Ressaltou a necessidade de entender, para além das condições econômico-financeiras, as sociais, políticas, institucionais e administrativas na análise das reais possibilidades de implementação das estratégias de desenvolvimento. Apontou que diferentes “convenções de desenvolvimento” orientavam o desenho e a implementação dos projetos nacionais, as quais refletiam a composição do poder econômico e político prevalectente na sociedade. E destacou a enorme força da “convenção institucionalista, neoliberal, financista”.¹³

7. A questão do poder na teoria e pensamento econômico e crítica à ortodoxia dos enfoques hegemônicos e à importação de teorias descontextualizadas

Vimos que a compreensão do subdesenvolvimento e a necessidade de abordá-lo dentro da estrutura do sistema global são marcos da obra de Furtado desde os anos 1940.

13. Lastres, Cassiolato e vários outros pesquisadores da RedeSist, ao avaliarem os entraves às políticas de apoio a arranjos produtivos locais (APL) nos diferentes estados e localidades brasileiras, concluíram que os apoios destinados aos APL acabavam não sendo efetivados principalmente devido às condições e regras impostas ao financiamento do desenvolvimento no país. Ver Lastres *et al.* (2016); Castro *et al.* (2017); Matos *et al.* (2017); Lastres; Cassiolato; Arroio (2005).

Sua obra elaborou o argumento que os países subdesenvolvidos não são atrasados porque não entraram na “modernidade”, mas porque entraram tarde e de modo equivocado e subordinado (“capitalismo bastardo”).

Conforme lembrado por Theotônio dos Santos (2016) em livro em homenagem a Celso, o arcabouço teórico estruturalista foi reconhecido por autores de diferentes partes do mundo como o “mais formidável desafio que os conceitos eurocêntricos e as teorias do desenvolvimento jamais enfrentaram” (HETTNE, 1995).

E como apontado por Carlos Mallorquin (2017, p. 33):

[...] teóricos como Celso Furtado [...] deconstruyeron el discurso económico y sociológico anglosajón en general, primero cuestionando su validez para las ‘áreas’ llamadas ‘subdesarrolladas’ y, en segundo lugar, una vez establecida la concepción estructuralista de la economía latinoamericana, condenando la mayoría del vocabulario de la economía como impertinente, incluso para las economías ‘desarrolladas’ y especialmente la llamada ‘síntesis keynesiana’, que domesticaba los aspectos teóricos más interesantes de Keynes.

Apesar disso, e até os dias atuais, permanece a inclinação a reproduzir as teorias e modelos de política criados nos países mais desenvolvidos, os quais sempre foram difundidos como os mais modernos e avançados.¹⁴ Nos anos 1980, ao notar que a maioria dos economistas e políticos brasileiros estavam presos por preconceitos doutrinários, Furtado criticava o uso de enfoques gerais e abstratos e continuava a enfatizar a necessidade de criar uma teoria capaz de compreender a realidade e permitir atuar sobre ela (1983b, p. 10).

Furtado deixou claro que as questões de poder na verdade tinham origem profunda e na própria forma de gerar e usar conhecimentos adequados e contextualizados. Com sua reconhecida elegância sugeriu que os economistas e políticos brasileiros viraram reféns de “uma série de preconceitos doutrinários” derivada de “uma fé inabalável nos princípios de uma doutrina que não tinha fundamento na observação da realidade” (1959, p. 160), distorcendo o entendimento e inviabilizando a implementação dos projetos de desenvolvimento.

14. Núñez Ramirez (2010, p. 21, destaques nossos) registrou o reconhecimento de Furtado do domínio do pensamento neoclássico com seus obstáculos à formulação de políticas desenvolvimentistas no Brasil: “había que enfrentar con cuidado sumo para no despertar a las huestes ‘anticomunistas’”.

Reiterando os inúmeros desajustes e distorções derivadas da ortodoxia dos enfoques hegemônicos e do “esforço de mimetismo” comparativo e descontextualizado das políticas de desenvolvimento, Furtado salientava que:

A ideia de desenvolvimento como performance internacional apresenta-se dissociada das estruturas sociais [...] Ignorando as aspirações [...] dos grupos constitutivos da sociedade, ela aponta para o simples transplante da civilização industrial, esta concebida como um estilo material de vida originado fora do contexto histórico do país em questão. As condições ideais para esse transplante podem confundir-se com o imobilismo social: a população passa a ser vista pelos agentes do processo de industrialização como uma massa de ‘recursos produtivos’ enquadrados nas leis dos mercados (FURTADO, 2002, p. 108, destaques nossos).

Theotônio dos Santos (2016) ao discorrer sobre os efeitos da imposição do pensamento único, com caráter de um “terrorismo ideológico colossal, que paralisou muitos esforços teóricos e doutrinários”, invocou o desabafo de Furtado durante sua experiência no Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade de Princeton, nos EUA:

Mas a verdade é que ninguém se atrevia a afastar-se do paradigma dominante, temendo uma inevitável desqualificação acadêmica. Até então não me apercebera do verdadeiro terrorismo que exerce na economia a escola do pensamento dominante. Trabalhar fora do paradigma do equilíbrio geral era autodesqualificar-se. Aqueles que tentavam recuperar o conceito clássico de excedente deviam aceitar a etiqueta de marxista, com as implicações que isto trazia, porquanto o marxismo não era tido como uma forma de conhecimento científico. [...] Quando eu dizia que a problemática do subdesenvolvimento requer uma teorização autônoma, que subdesenvolvimento não é uma ‘etapa’ e sim uma configuração que se reproduz em distintos níveis do crescimento, o ceticismo era a regra (FURTADO, 1991, p. 124, destaques nosso).

Destacamos sobretudo que, ao longo de sua obra, Furtado (i) questionou com vigor tanto o uso de conhecimentos abstratos e descontextualizados, quanto os modos como esses eram impostos ao mundo inteiro; (ii) salientou que essas tentativas, além de inadequadas e reforçadoras de dependências e desigualdades, retardavam os ne-

cessários e apropriados desenvolvimentos;¹⁵ (iii) alertou sobre as teorias e conceitos que contribuem para ofuscar, em vez de iluminar, as experiências que levaram os países mais desenvolvidos a alcançarem tal situação; (iv) criticou as pressões que desqualificam e deslegitimam, inclusive teoricamente, as prescrições de política que levam ao desenvolvimento; (v) jamais desistiu de enfatizar a necessidade de um projeto nacional capaz de orientar a reconstrução, mesmo quando a conjuntura de desmantelamento do Brasil e da América Latina parecia deslocar essa possibilidade para um horizonte longínquo.

No início do milênio, como lembrou Conceição Tavares (2000) no Manifesto da Frente de Esquerda em defesa do Brasil, da democracia e do trabalho (1999), a epígrafe era uma famosa frase dele: “Em nenhum momento da nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”. E ele mesmo ressaltou, de modo premonitório, que “países com grande potencial de recursos naturais e acentuadas disparidades sociais — como o Brasil — são os que mais sofrerão com a globalização. Isso porque poderão desagregar-se ou deslizar para regimes autoritários de tipo fascista como resposta às tensões sociais crescentes” (FURTADO, 2000, p. 15).

8. Conclusões e atualidade da obra de Celso Furtado

Furtado visou transformar o Brasil superando seus impasses e estimulando meios de crescimento capazes de melhorar as condições de vida da população e integrá-las com democracia e liberdade. Discutiu as bases para alcançar um desenvolvimento nacional autônomo e de longo prazo, enfatizando a relevância do Estado na transformação produtiva e na promoção da endogeneização da tecnologia, a partir de uma situação periférica e dependente. Insistentemente sublinhou que a economia política não pode prescindir da visão territorial e que não há como realizar análises ou implementar políticas que separem o ser humano de seu espaço e evolução histórica.

15. Acrescenta-se um argumento central da RedeSist: que, como consequência, grande parte das atividades, agentes e territórios permanece invisível, dada a falta de lentes capazes de captá-los e, assim, de sistemas de indicadores que permitam seu dimensionamento e monitoração. Para detalhes ver Lastres; Cassiolato; Arroio (2005); Matos *et al.* (2017).

Além de contribuir com sua visão inovadora, histórica e contextualizada da CT&I, Furtado sobretudo reiterou que o problema do subdesenvolvimento é político, muito mais que econômico, reafirmando a necessidade de uma refundação do político para transformar os rumos do país. Em muito criticou as distorções da importação de teorias e conceitos e deixou claro que, sem o conhecimento das estruturas do poder envolvidas, tanto nas atividades acadêmicas, quanto nos esforços de planejamento e implementação de políticas, é impossível avançar no estudo do desenvolvimento das forças produtivas e inovativas.

Sua obra alcançou reconhecimento mundial. A articulação de conhecimentos teóricos de ponta àqueles obtidos com a prática foi instrumental para conferir qualidade, durabilidade e contemporaneidade às suas ideias e proposições. E concordamos que a maior homenagem que se pode fazer a um intelectual é reconhecer a fecundidade e atualidade do seu pensamento.

Na segunda década do século XXI, reafioraram as teses neoliberais, descontextualizadas e a-históricas tão criticadas por Furtado. Novamente o objetivo de garantir a “austeridade financeira” para enfrentar “a aguda crise econômica” foi um preceito colocado como inquestionável e apoiado em terminologias adjetivas que visa travesti-lo de modernidade. E o “novo projeto econômico, associado e dependente” (FIORI; LEÃO, 2019) descartou como anacrônicas as teses contidas na agenda do debate furtadiano e latino-americano.

Diversos autores têm comprovado os efeitos perversos do desmonte do Estado e aumento da instabilidade política, especialmente sobre o trabalho, salários, distribuição de renda e os sistemas de previdência, saúde, educação, desenvolvimento social e regional, cultura, C&T etc. Rossi, Dweck e Oliveira (2018) por exemplo, demonstram que a austeridade – imposta como única alternativa – consiste em opção política de liberada, a serviço dos privilegiados, e não uma necessidade técnica.

No início dos anos 2020, além dos sérios entraves econômicos, a crise adicionou novos componentes geopolíticos, sociais, institucionais e ambientais. O fracasso das políticas “austericidas” e recessionistas, em diferentes partes do mundo, tem levado à marginalização de parcela significativa – e crescente – da sociedade, ao aumento de conflitos e a diferentes formas de ataques à democracia no centro e na periferia. A impreterível questão da sustentabilidade se defronta com o aprofundamento da recessão mundial, crescente desemprego e subemprego, além do brutal aumento da desigual-

dade. Para agravar, os aportes críticos a tais orientações, com poucas exceções, continuam sendo neutralizados pelos pressupostos da ortodoxia econômica.

Argumentamos que tais reptos devem ser compreendidos como um movimento mais geral, que inclui o avanço da financeirização, as mudanças no padrão de acumulação e a retomada do ideário neoliberal, de modo ainda mais radical. Por outro lado, abre-se um importante espaço para refletir sobre o futuro do desenvolvimento produtivo e inovativo e das políticas para sua promoção.

Na discussão dos desafios trazidos pelo novo milênio, apontamos a urgência em aprofundar conhecimentos e mobilizar propostas condizentes com as reais potencialidades e necessidades de transformação, lembrando uma das permanentes advertências de Celso Furtado: “todos estão conscientes de que as relações internacionais tendem a sofrer modificações de grande monta, e o Brasil terá de enfrentá-las antes que o quadro internacional restrinja ainda mais nossa capacidade de exercer a soberania” (2003, *apud* SANTOS, 2005, p. 23-25).

Reitera-se a relevância da visão histórica, sistêmica e contextualizada na definição de prioridades para o desenvolvimento – apropriado, inclusivo, sustentável e coeso – capazes de angariar o necessário consenso e apoio para sua implementação. A maior abertura dos governos à participação popular constitui condição central para a implementação de novas estratégias focadas numa melhor distribuição dos frutos do progresso técnico e da homogeneização social. Conforme sublinhou o próprio Furtado (2000, p. 35): “o ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de nação terá que ser, inevitavelmente, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país”.

No momento de encerramento deste artigo – marcado por acirramento de crises, desigualdades, antagonismos, guerras comerciais, híbridas, biológicas e variados ataques ao Estado e à democracia –, as ideias de Furtado são ainda mais essenciais. Além de superar a abstração e a descontextualização do pensamento econômico, mostra-se fundamental resgatar seus aportes inovadores e explorar e atualizar sua visão do desenvolvimento e da tecnologia.

A contextualização da política produtiva e de inovação significa direcionar as prioridades ao equacionamento dos principais problemas da nossa economia e sociedade. Aqui, o ponto central é a busca da convergência da agenda de desenvolvimento produtivo e inovativo com a política e as ações de impacto social, político e ambiental. A

melhora na distribuição de renda e a incorporação na economia brasileira de milhões de pessoas, anteriormente marginalizadas, ocorrida na primeira década e meia do milênio, sinalizaram a oportunidade de promover sistemas e arranjos produtivos e inovativos voltados à sustentabilidade social e ambiental e à provisão dos serviços públicos essenciais. Estratégias nessa direção podem contribuir para inverter a lógica que tem prevalecido no Brasil, descortinando, mobilizando e enraizando “potencialidades portadoras de futuro”.¹⁶

Longe de ser trivial, tal caminho consiste em apenas uma dentre as possibilidades, pensadas há muito tempo por Furtado: a de avançarmos no entendimento dos dilemas colocados a nosso desenvolvimento e perseverarmos em decifrar formas para seu alcance.

Referências

- ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Org.). *50 anos de formação econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- BIELSCHOWSKY, R. “Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino”, *Revista de Economia Política*, vol. 9, n. 4, São Paulo, 1989.
- _____. Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano. In: FORMIGA, M. e SACHS, I. (Coord.) Seminário Internacional “Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste”. Recife: Sudene, 2000. p. 33-58.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Celso Furtado e os dilemas da indústria e inovação no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*. vol. 10, Nº 17: 188-213. Rio de Janeiro, CICF, jul.-dez. 2015. www.cadernosdodesenvolvimento.org.br
- _____. Discussing innovation and development: Converging points between the Latin American school and the Innovation Systems perspective? *Globelics Working Paper Series*, n. 01-08, 2008. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br. Acesso em: 15 dez. 2019.
- CASSIOLATO, J. E. *et al.* APLs, a crise atual do capitalismo e a globalização dominada pelas finanças. In: MATOS, M. *et al.* (Ed.) *APLs: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.
- CASTRO, S. *et al.* Aprendizados com políticas para APLs e sua conexão com as políticas de desenvolvimento regional, produtivo e inovativo. In: MATOS, M. *et al.* (Ed.) *APLs: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

16. Diversos estudos realizados pela RedeSist exploram tais oportunidades: Lastres *et al.* (2016); Castro *et al.* (2017); Matos *et al.* (2017); www.redesist.ie.ufrj.br.

- COUTINHO L. G. Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (Org.) *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, Contraponto, 2005.
- ERBER, F. S. Innovation and the development convention in Brazil. *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 3, n. 1, 2004.
- _____. Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento. In: SABOIA, J.; CARDIM, F. (Org.) *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- _____. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.
- D'AGUIAR, R. F. Introdução. In: FURTADO, C. *Anos de formação: 1938-1948*. Rio de Janeiro: Contraponto, CICEF, 2014.
- FAJNZYLBER, F. Latin-American Industrialization: From the Black Box to the Empty Box. *International Social Science Journal*, vol. 40, n. 4, p. 469-475, 1988.
- FIORI J. L. A propósito de uma “Construção Interrompida”. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 1-19, jun. 2000.
- FIORI, J. L.; LEÃO, R. Para repensar a América Latina, *Jornal GGN*, 14 de maio de 2019. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/america-latina/para-repensar-a-america-latina-por-jose-luis-fiori-e-rodrigo-leao/>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n. 1, p. 89, janeiro-março, 2003.
- FURTADO, C. *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981a.
- _____. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. *Revista de Economia Política*, vol. 1, n. 1, jan./mar. 1981b.
- _____. *Accumulation and Development*. Oxford: Martin Robertson, 1983a.
- _____. *El subdesarrollo latinoamericano*. Ensayos de Celso Furtado. México: Fondo de Cultura Económica, 1983b.
- _____. *Os ares do mundo (memórias)*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- _____. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

- _____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *Em busca de novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. Os desafios da nova geração. *Jornal dos Economistas*. Corecon. Rio de Janeiro, 2004.
- FURTADO, André. Progresso técnico no pensamento de Celso Furtado. In: CORSI, F.; CAMARGO, J. (Org.) *Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- GUIMARÃES, J. A trajetória intelectual de Celso Furtado. In: TAVARES, M. (Ed.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 5-32, 2000.
- GUIMARÃES, V. et al. Convergências e complementaridades da corrente neo-schumpeteriana com o pensamento estruturalista de Celso Furtado. In: SABOIA, J.; CARDIM, F. (Org.) *Celso Furtado e o século XXI*. São Paulo: Manole, 2007.
- HERRERA, A. *Ciencia y política en América Latina*. México: Siglo XXI, 1971.
- HETTNE, B. *Development theory and the three worlds*. Howard: Longmann, 1995.
- IGLÉSIAS, F. Celso Furtado: pensamento e ação. In: *História e Ideologia*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1971. p. 159-234.
- KATZ, J. O novo modelo econômico latino-americano: aspectos de eficiência e equidade que colocam em questão a sua sustentabilidade. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.) *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, Contraponto, 2005. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br Acesso em: 15 dez. 2019.
- KATZ, J. Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico. Comisión Económica para América Latina y Caribe (Cepal). *Colección Documentos de Proyectos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/ CEPAL, 2008.
- LASTRES, H. M. M. O futuro do desenvolvimento e os desafios da colonialidade do saber, injustiça cognitiva e leitões de procusto. Texto para Discussão RedeSist e CAE-BR XXI, 2017. www.redesist.ie.ufrj.br
- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Development and Innovation: Learning from the Legacies of Freeman and Furtado. *Innovation and Development*, vol. 7, n. 2, p. 271-286, 2017.
- LASTRES, H. M. M. et al. (Org.) *O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho*. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br. Acesso em: 15 dez. 2019.
- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.) *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, Contraponto, 2005. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br. Acesso em: 15 dez. 2019.
- LASTRES, H. M. M. et al. Inovação, território e desenvolvimento: implicações analíticas e normativas do conceito de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. Texto para Discussão RedeSist. 2019. www.redesist.ie.ufrj.br
- MALLORQUIN, C. *América Latina y su teoría*. Chile: Ariadna Ediciones, 2017.

- MANTEGA, G. “Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro”. *Revista de Economia Política*, vol. 9, n. 4, out.dez. 1989.
- MATOS, M. et al. (Ed.) *Arranjos produtivos locais: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.
- NÚÑEZ RAMIREZ, I. Celso Furtado: Un legado sobre el papel de la tecnología en la estructura económica y en el desarrollo de Latinoamérica. In: VALLE RIVERA, M. C. (Ed.). *El pensamiento latinoamericano sobre cambio tecnológico para el desarrollo*. Mexico: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM, 2010.
- PAULA, J. A. Celso Furtado, a história e a historiografia. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 17, p. 144-165, jul.-dez. 2015.
- PAVITT, K.; WORBOYS, M. *Science, technology and the modern industrial state*. London: Butterworths, 1977.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.
- ROSSI, P. L.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Ed.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- SABOIA, J.; CARDIM, F. (Org.) *Celso Furtado e o século XXI*. São Paulo: Manole, 2007.
- SAGASTI, F. The two civilizations and the process of development. *Prospects*, vol. X, n. 2, 1980.
- SANTOS, T. (Coord.) *Globalização e integração das Américas*. Coleção Hegemonia e Contra-hegemonia, volume 4. Rio de Janeiro, São Paulo: Ed. PUC-Rio, Loyola, 2005
- SANTOS, T. *Desenvolvimento e civilização: homenagem a Celso Furtado*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2016.
- SAUVIAT, C.; CHESNAIS, F. As transformações das relações salariais no regime de acumulação financeira. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Orgs.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ e Contraponto, 2005. Disponível em: www.redesist.ie.ufrj.br
- SZMRECSÁNYI, T. Celso Furtado. Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo II. *Estudos Avançados*, vol. 15, n. 43, p. 347-362. 2001. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300025>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- TAVARES, M. C. (Ed.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/celso-furtado-e-o-brasil/>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Ed.). *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- VALLE RIVERA, M. C.; JASSO, J.; RAMIREZ, I. N. (Ed.). *Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo: el pensamiento latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica de España, 2016.

Gilberto Maringoni¹
Fernanda Graziella Cardoso²

Bilhete premiado não garante o desenvolvimento: a atualidade dos ensaios de Furtado sobre a Venezuela³

RESUMO

O artigo analisa dois ensaios de Celso Furtado sobre economia do petróleo. O primeiro é “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”, de 1957, e o segundo, “Notas sobre a economia venezuelana”, de 1974. Para o autor, a economia petroleira venezuelana, apesar da sua abundância de divisas, exibe grande fragilidade. O rompimento com a condição de subdesenvolvimento seria possível, mas demandaria planejamento estratégico e atuação estatal para enfrentar problemas estruturais e viabilizar o desenvolvimento do país. Por fim, argumenta-se que a análise do autor sobre a economia venezuelana ainda ilumina muitas reflexões relevantes a respeito das possibilidades de rompimento com a condição de subdesenvolvimento por parte da periferia.

Palavras-chave

Estruturalismo; Venezuela; Petróleo; Subdesenvolvimento.

ABSTRACT

This article analyses Celso Furtado's essays on the oil economy. The first is entitled “The recent development of the Venezuelan economy”, from 1957 and the second is entitled “Notes on the Venezuelan economy”, from 1974. In Furtado's view, the oil-based Venezuelan economy, despite having an abundance of currency reserves, was extremely weak. A break away from the condition of underdevelopment would undoubtedly be possible but would require strategic planning and state participation in order to face a range of structural problems and ensure a viable development process for the country. Finally, the article shows that Celso Furtado's analysis of the Venezuelan economy still highlights many very relevant considerations with respect to the options for breaking with the condition of underdevelopment available to peripheral nations.

Keywords

Structuralism; Venezuela; Oil; Underdevelopment.

1. Doutor em História Social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC) e autor, entre outros, de *A Venezuela que se inventa – poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez* (Editora Fundação Perseu Abramo, 2004), *A revolução venezuelana* (Editora Unesp, 2009) e *Cinco mil dias – O Brasil na era do lulismo*, org. (Boitempo Editorial, 2017).
2. Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP), professora dos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Autora do livro *Nove clássicos do desenvolvimento econômico* (Paco Editorial, 2018).
3. O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

Introdução

Num momento em que o tema do desenvolvimento se ausenta da agenda brasileira, torna-se ainda mais pertinente retomar a obra de Celso Furtado. Como um intelectual de ação, ele articulava profunda cultura econômica, aguda imaginação científica e a visão de que as decisões essenciais no âmbito do desenvolvimento se resolvem na esfera da política. Tal constatação se evidencia, por exemplo, em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*: “As lutas pela superação do subdesenvolvimento e pela preservação de uma personalidade nacional com autodeterminação se integram dialeticamente na prática da ação política” (FURTADO, 1966, p. 17). Na sequência, o autor complementa: “Modificações profundas decorrentes de uma redefinição das funções do Estado, que somente poderá realizar-se com o apoio de movimentos políticos de grande amplitude, capazes de alterar as bases atuais das estruturas de poder” (FURTADO, 1966, p. 13).

A articulação entre economia, política e desenvolvimento perpassa toda a obra de Furtado. Essa simbiose está presente em dois estudos reunidos no livro *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*, ambos de surpreendente atualidade. Furtado expõe, nesses estudos, a disfuncionalidade da matriz produtiva de um país com notável disponibilidade de recursos naturais, mas com escassas perspectivas de aproveitar tal bonança para superar sua condição periférica (PREBISCH, [1949] 2000). O bilhete premiado, da riqueza que literalmente brotava do solo (HOBBSAWN, 1996, p. 459), não garantirá o desenvolvimento venezuelano, portanto.

Note-se, ademais, que Celso Furtado, em seus dois ensaios aqui abordados, analisa a Venezuela às vésperas de dois acontecimentos fundamentais no mundo do petróleo. O primeiro estudo foi realizado pouco antes da criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1960. O segundo trabalho, dois anos antes da fundação da estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), em 1976. Em cada um deles, há a tensão das dificuldades imediatas e a consciência das decisões a serem tomadas para que o futuro fosse mais promissor.

Os dois textos são complementares, pois se vinculam ao arcabouço teórico-analítico do estruturalismo latino-americano,⁴ do qual Furtado é um dos principais expoentes.

4. Rodriguez (2009, p. 50) explica o que significa o método histórico-estrutural: “A perspectiva histórico-estrutural tem a ver, justamente, com as sucessivas penetrações em aspectos concretos do real. Em outros termos, essa perspectiva alude à construção de corpos de análise relativos a realidades ou circunstâncias específicas. Estes po-

O primeiro estudo – “O desenvolvimento recente da economia venezuelana” – escrito em 1957 (portanto, antes da publicação de *Formação econômica do Brasil*, escrito em 1958 e publicado em 1959) – foi feito por encomenda da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). O segundo estudo – “Notas sobre a economia venezuelana” – foi realizado em 1974, a pedido do então presidente venezuelano, Carlos Andrés Pérez (1974-1979).

Apesar de serem estudos datados, com quase duas décadas de intervalo entre si, as reflexões ali incitadas são deveras atuais e ajudam a iluminar muitas questões contemporâneas relativas às dificuldades de desenvolvimento na periferia latino-americana. O presente artigo visa destacar a originalidade e a atualidade da interpretação furtadiana, marcadamente estruturalista e com finalidade prática, qual seja, de iluminar os problemas e obstáculos existentes e, com isso, indicar o caminho mais adequado para o alçamento ao desenvolvimento.

Assim, este texto se estrutura em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, destaca-se um breve histórico da produção de petróleo na Venezuela. Na segunda, o foco se volta ao estudo de 1957, “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”, em que Furtado apresenta uma análise estruturalista do desenvolvimento econômico entre 1946 e 1956. Na terceira, retoma-se o estudo de 1974, “Notas sobre a economia venezuelana”, em que o autor sinaliza a possibilidade de a Venezuela superar o subdesenvolvimento. Por fim, na quarta seção, destaca-se a relevância contemporânea de suas reflexões sobre a Venezuela para os obstáculos ao desenvolvimento ainda enfrentados pela periferia.

1. A riqueza que brota do solo: breve histórico da produção de petróleo na Venezuela

No início do século XX, a Venezuela era um país agrícola escassamente povoado e pobre, com reduzida importância no cenário internacional (YERGIN, 1993, p. 230). O território venezuelano era, em grande parte, desconhecido por parte dos morado-

dem abranger espectros mais ou menos amplos de elementos ou fenômenos e contemplar por isso diferentes níveis de abstração, porém sem deixar de ter o real como referente-chave e direto”. Por sua vez, as bases do estruturalismo latino-americano já se apresentam em Prebisch (1949), voltado ao estudo da condição periférica.

res das regiões próximas ao litoral, e as estradas eram poucas e ruins, dificultando o acesso ao interior. Latifundiários e agroexportadores concentravam a maior parte da riqueza, o que condenava a maioria da população a uma miséria crônica.

O petróleo havia sido descoberto na província de Táchira, em 1878. Somente quatro décadas mais tarde teve início uma intensa disputa pelas riquezas do subsolo por parte de empresas britânico-holandesas, em especial pelo consórcio Royal Dutch Shell, que começou a fazer prospecções na região do lago Maracaibo, no noroeste do país. Em sua esteira, vieram outras, entre elas a Standard Oil of New Jersey (YERGIN, 1993, p. 231).

Em 1914, a Shell começa a realizar perfurações na região do Maracaibo e se depara com o vasto campo de Mene Grande, a primeira área de real impacto mundial na produção petrolífera (SUTTON, 1946). A partir desse evento, começa uma verdadeira corrida ao óleo no país. O governo do general Juan Vicente Gómez (1908-1935) e seus aliados viram aí uma oportunidade para fazer dinheiro através da criação de uma empresa de fachada para os negócios de sua *entourage* (McBETH, 1983, p. 17-19).

A primeira Lei de Hidrocarbonetos data de 1920. As empresas estrangeiras conquistaram do governo uma legislação assegurando estabilidade política, administrativa e fiscal, além de condições definidas de concessões, *royalties* e cobrança de impostos. Em contrapartida, o Estado seria o inequívoco proprietário das jazidas, além de receber 15% do total produzido (McBETH, 1983, p. 34). O interesse do Estado, nas sucessivas disposições legais sobre sua riqueza subterrânea – foram sete até 1938 –, estava em buscar uma política orientada para a conquista de dois objetivos: os maiores benefícios fiscais possíveis e uma crescente intervenção e controle do Estado na administração do negócio (LANDER, 2003).

A economia petrolífera teve, então, uma expansão vertiginosa: de modestos 1,4 milhão de barris ao ano no final da década de 1910, a Venezuela produziria, uma década depois, 137 milhões de barris (YERGIN, 1990, p. 233). Em 1930, a Venezuela já era o segundo produtor mundial, atrás, apenas, dos Estados Unidos. O seu caráter produtivo extrativista e exportador e, por conseguinte, periférico, com baixa complexidade econômica e elevada dependência externa, foi reforçado pela riqueza que brotava do chão. “O petróleo passou a dominar a economia venezuelana tão rapidamente e num momento tão crítico [pós-crise de 1929], que outros setores econômicos, em especial a agricultura de exportação, quase desapareceram” (EWELL, 2015, p. 351).

O general Juan Vicente Gómez morreu ainda governando, em 1935. Seu desaparecimento legara uma indústria em torno da qual toda a nação orbitava. Na esteira de seu crescimento, novas classes sociais se formaram: o proletariado petroleiro e urbano, uma incipiente burguesia e pequenos e médios proprietários rurais (ZAVALA, 1977).

O petróleo era, cada vez mais, a principal fonte de ingresso fiscal do Estado. No entanto, uma multiplicidade de leis criava, naquele momento, um confuso marco regulatório. O mais importante parâmetro legal para readequar o marco regulatório foi a outra Lei de Hidrocarbonetos, de 1943. Aproveitando-se da conjuntura internacional da Segunda Guerra Mundial, a administração pública deu curso a um tenso processo de negociações com as empresas estrangeiras instaladas no país. Obteve novos contratos de concessão com maiores imposições do Estado diante das companhias, estabelecendo seu prazo de vigência em quarenta anos. Os *royalties* estatais passariam de 15% para 16,6%, o que equivalia dizer que, de cada seis barris produzidos, um pertenceria ao Estado. Ao mesmo tempo, conseguiu-se das empresas que uma parcela maior do produto fosse refinado em território venezuelano. Era notório, portanto, o caráter nacionalista da legislação (YERGIN, 1990, p. 447-448).

A essa altura, a importância do produto no contexto internacional era incontestável: mais de 60% do abastecimento abundante e ininterrupto de petróleo destinado às forças aliadas em combate na Segunda Guerra era proveniente dos campos da região do lago Maracaibo (HARDY, 1992, p. 5). Nos anos que se seguiram ao conflito, a estreita vinculação com os Estados Unidos levou o país a ser indiretamente o maior beneficiário latino-americano do Plano Marshall, de reconstrução da Europa. O petróleo venezuelano, mais uma vez, desempenhou papel central na crescente demanda por energia das economias que começavam a se recuperar do conflito. Para um país de baixa diversificação industrial, o desempenho econômico era surpreendente. A partir da década de 1940, tem início um acelerado processo de urbanização e uma real tentativa de se diversificar o leque produtivo. É criado o Banco Central da Venezuela (BCV) e a administração pública passa por um processo de dinamização. Duas décadas depois, a população urbana ultrapassa o número de habitantes rurais, num processo de migração intenso, que cria problemas sociais semelhantes aos de vários países da América Latina (QUINTERO, 2012).

A expansão da atividade petroleira nos anos 1950 gerou os excedentes necessários para a execução de obras de infraestrutura, em especial nas áreas de transporte e side-

rurgia. Entre essas iniciativas estavam a Siderurgica del Orinoco (Sidor) e projetos de hidroeletricidade no rio Caroni e de indústria petroquímica, em Morón. Atuando numa situação internacional favorável, o governo atraiu investimentos e logrou, ao longo da década, um crescimento anual médio do PIB da ordem de 7% (HARDY, 1995, p. 5). Era possível identificar traços de nacional-desenvolvimentismo na ditadura do general Marcos Pérez Jimenez (1952-1958), que buscou ampliar a base econômica nacional e colocar o Estado como planejador e indutor das atividades produtivas (CARTAY, 1998, p. 10). Mas a economia – por falta de demanda interna – não foi capaz de sustentar a continuidade de acelerados investimentos impulsionados pela atividade petrolífera. A administração pública começou a enfrentar uma pesada crise fiscal, afetando, em cascata, vários setores da iniciativa privada, ligados intimamente aos negócios do Estado.

É justamente nesse contexto que se realiza o primeiro estudo de Celso Furtado, foco de análise da próxima seção.

2. Uma fotografia estruturalista: notas sobre a análise de Furtado do decênio 1946-1956

Celso Furtado chega à Venezuela para realizar sua primeira investigação de fôlego sobre o país nos estertores da ditadura de Pérez Jiménez. A estadia se deu por um misto de curiosidade intelectual e oportunidade momentânea, ao tempo em que trabalhava na sede da Cepal, em Santiago do Chile. Furtado ([1985] 2014a, p. 74) conta o que o levou a Caracas em maio de 1957:

Por essa época, a ditadura do general Pérez Jiménez começava a mostrar fraturas, o que explica que seu ministro das Relações Exteriores haja buscado contato com a Cepal. Até então, esse governo negara-se a prestar informações e fechara as portas a quem desejasse observar de perto a economia do país. É verdade que trabalhavam conosco alguns dos mais ilustres exilados venezuelanos. Substituíra-me na direção da Divisão de Desenvolvimento Econômico José Antonio Mayobre, membro da brilhante plêiade de individualidades que estiveram à frente da revolução democrática de 1946 [...] Convenceu-me Mayobre de que devíamos aproveitar a iniciativa do ministro venezuelano para espiar o país por dentro, e

que a pessoa indicada para executar essa missão era eu. Interessava ao governo da Venezuela preparar quadros, e para isso solicitava um curso de capacitação.

Em suas reflexões, Furtado desvela uma distorção econômica que, a partir do final da década seguinte, ficaria conhecida como *doença holandesa*.⁵ Talvez pelo fato de o primeiro ensaio de Celso Furtado não ter sido imediatamente publicado, o fenômeno foi batizado a partir de sua ocorrência na Europa. Se os caminhos da história fossem outros, é possível que em vez de *doença holandesa*, tivéssemos hoje algo como *doença venezuelana*, *banzo caribenho* ou alguma denominação mais original para a mesma disfunção.⁶

Rótulos são dispensáveis aqui. Cumpre ressaltar que Celso Furtado detecta, já nos anos 1950,⁷ e reafirma, na metade dos anos 1970, que aquele modelo, ao mesmo tempo em que embutia uma vertente positiva, por possibilitar um grande impulso dinâmico, exibia grande fragilidade. Caso não fossem alterados seus pressupostos básicos, a riqueza petrolífera poderia, na verdade, agir como inibidora do desenvolvimento. O bilhete premiado se transmutaria, desse modo, em uma grande armadilha do subdesenvolvimento.⁸ Conforme observa Furtado ([1957] 2008a, p. 49):

A expansão do setor petrolífero foi condição necessária, mas não suficiente, para que se desenvolvessem os demais setores. Constitui o verdadeiro elemento dinâmico a renda trans-

5. O nome foi dado a partir da descoberta de grandes reservas de gás na Holanda (CORDEN; NEARY, 1982). Apesar de a nova riqueza natural ter possibilitado inicialmente um grande ingresso de divisas na Holanda, com correspondente aumento da renda média da população, o impulso proveniente do setor exportador não resultou em transformações na matriz produtiva. Houve uma pressão pela valorização da moeda nacional, o florim, em relação ao dólar. Tal situação afetou as exportações de outras mercadorias de maior valor agregado, isto é, de produtos industrializados, que se tornaram mais caros em moeda forte. A pressão sobre o câmbio também tornou as importações mais baratas e tirou competitividade da indústria holandesa. O termo *doença holandesa*, no contexto do Brasil, tornou-se bastante disseminado a partir dos textos do professor Luiz Carlos Bresser-Pereira.

6. O estudo não foi publicado imediatamente. Conforme relata Furtado ([1985] 2014a), "A decisão foi peremptória: o trabalho não deveria circular na Venezuela, e muito menos fora dela. Comunicou-se à Cepal que o governo venezuelano considerava o trabalho como *não existente* para qualquer fim [...] Em janeiro do ano seguinte, com a queda da ditadura, o fantasma foi exorcizado e circulou amplamente, transformando-se em uma das mais importantes referências no amplo debate que emergiu com a redemocratização, mas não chegou a ser publicado pela Cepal, continuando ausente de seu catálogo" (FURTADO, [1985] 2014a, p. 176).

7. Sobre esse assunto, vale ademais mencionar a análise que Furtado ([1959] 1964, p. 14-15) apresenta a respeito da Espanha. O fato de ter a Espanha encontrado de imediato os metais preciosos em sua colônia, teria levado à conformação estrutural de sua matriz produtiva, que pouco se diversificou, dificultando o desenvolvimento futuro.

8. O termo *armadilha histórica* do subdesenvolvimento será utilizado por Furtado (1992).

ferida ao governo. Por outro lado, é a forma como se utiliza essa renda – a orientação dos gastos públicos – que determina a intensidade de absorção da mão de obra e recursos naturais disponíveis e de expansão da capacidade produtiva.

Furtado ([1957] 2008a) inicia seu ensaio justamente destacando o potencial de geração de excedente econômico venezuelano, comparável ao de um país rico.⁹ Porém, como bem também advertirá adiante, “o desenvolvimento não é uma fatalidade” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 61), sendo um equívoco supor que ocorreria naturalmente. Apesar do nível de produto per capita semelhante ao de um país rico, tratava-se de uma economia com características estruturais típicas de subdesenvolvimento – entre elas, heterogeneidade estrutural, desigualdade regional e social. E, mais do que isso, diz Furtado ([1957] 2008a, p. 36), “Pode-se afirmar que essas características são, na economia venezuelana, mais acentuadas que em muitos outros países latino-americanos”.

A análise de desenvolvimento da Venezuela de 1946-1956 proposta por Furtado ([1957] 2008a) passava pelo mapeamento dos principais componentes do produto venezuelano, da importância dinâmica relativa dos setores voltados para a exportação e dos setores voltados ao abastecimento do mercado interno, do papel dinâmico do setor público, da estrutura ocupacional da população e a orientação e financiamento dos investimentos.¹⁰ É esse mapeamento que permitirá ao autor derivar considerações a respeito do potencial dinâmico da economia venezuelana – ou, para usar o termo de Furtado ([1959] 1964), a sua capacidade de desenvolvimento por autopropulsão. Mapear a maneira como funcionava o efeito multiplicador da renda e do emprego naquela economia, a partir do impulso externo dinâmico permitido pela exportação de petróleo, constituía-se, por conseguinte, em elemento central de sua análise estruturalista.

Depender dinamicamente de poucos ou de um único produto voltado(s) à exportação expõe a fragilidade de economias nacionais às flutuações do mercado internacional e, por conseguinte, a sustentabilidade de seu crescimento e, especialmente, de

9. Nas palavras de Furtado, “A Venezuela é a economia subdesenvolvida de mais alto nível de produto per capita que existe atualmente no mundo. Seu produto bruto territorial por habitante se aproximou, em 1956, de 800 dólares, isto é, um nível similar à média dos países industrializados da Europa Ocidental” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 35).

10. Para mais detalhes, ver Furtado, Rosa. F. D. (2008, p. 10-11).

seu desenvolvimento futuro. Sobre as flutuações do mercado internacional, o autor avalia que a “Venezuela está a salvo de bruscas flutuações em sua relação de intercâmbio, pois a indústria petroleira encontra-se em situação muito favorável para defender seus preços no mercado mundial” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 43). O panorama do mercado mundial de petróleo nos anos 1950 era, então, de estabilidade de preços.¹¹ Nem mesmo o principal abalo político para o setor na época – a nacionalização do petróleo iraniano, em 1951, revertida em poucos anos – fora capaz de alterar uma tendência histórica de regularidade e de previsibilidade. O preço do petróleo nos anos 1950 encontrava-se em um patamar relativamente elevado em relação aos anos 1940. Tal situação, de ingresso constante e abundante de divisas,¹² tendia a dar relativa estabilidade política à ditadura venezuelana. Isso de fato ocorreu até o final de 1956, quando grandes déficits orçamentários, por conta da realização de numerosas obras de infraestrutura, não puderam mais ser pagos apenas com a receita advinda do petróleo (EIA, U.S. Energy Information Administration).

Apesar da estabilidade do mercado da sua principal fonte de divisas, conforme destaca Furtado ([1957] 2008a), o não aproveitamento de estímulos externos – setor de exportação – para promover mudanças estruturais – modificar a matriz produtiva interna – implicaria, mais cedo ou mais tarde, um ponto de estagnação. Nesse sentido, da fotografia estruturalista da Venezuela tirada pelo autor no decênio 1946-1956, destacam-se especialmente a baixa participação da agropecuária na composição do produto, a despeito dos trabalhos agrícolas constituírem, naquele momento, a principal fonte de ocupação da população venezuelana. Tal fator sugere uma queda da produtividade no setor. Some-se a isso a diminuição na participação total do conjunto da

11. No imediato pós-guerra, quando a maioria dos países petroleiros conseguiu modificar as bases de contratos de concessão, obtendo maiores porcentagens de *royalties* para os estados, os preços tiveram uma expressiva elevação. A partir de 1950, estes alcançaram um patamar mais ou menos constante. A regularidade se explica pela elasticidade de oferta e pela supremacia absoluta do mercado monopolizado pelas chamadas sete irmãs. Eram cinco empresas estadunidenses (Standard Oil of New Jersey, agora conhecida por Exxon; Standard Oil of California, agora Chevron; Gulf, agora parte da Chevron; Mobil e Texaco), uma britânica (British Petroleum) e uma anglo-holandesa (Royal Dutch-Shell). Elas dominavam toda a cadeia produtiva, desde o início dos anos 1920, quando praticamente partilharam o mercado mundial entre si. Isso implicava operações de exploração, extração, refino, transporte, distribuição e comercialização (EIA, U.S Energy Information Administration).

12. Furtado ([1957] 2008a, p. 42) detalha que a taxa anual de crescimento das exportações venezuelanas foi de 9,8% no período 1945-1956, sendo que entre 1948-1956 o quantum de exportações mundiais cresceu a 7,1% ao ano. Comparando só com as exportações de matérias-primas no mundo, concentradas nas nações subdesenvolvidas, essas cresceram a 4,6% ao ano. Esses dados dão ideia de quão dinâmicas estavam as exportações venezuelanas, capitaneadas pelo petróleo.

produção de bens (agropecuária e indústria), aumentando, portanto, a dependência relativa do setor externo (setor exportador concentrado e crescente necessidade de importados diversificados), e incrementando a vulnerabilidade externa. Conforme conclui Furtado, “A rigor, porém, não são as exportações o verdadeiro fator dinâmico da economia venezuelana. Esse papel cabe à parte do valor das exportações petrolíferas que retorna ao país, pois somente essa parte gera um fluxo de renda no território nacional” (FURTADO, 1957, p. 43).

O economista então prossegue para uma análise detida da transmissão (na economia doméstica venezuelana) do impulso dinâmico originado no setor de exportação (notadamente de petróleo). Furtado parte da observação do momento de transição pelo qual passava a Venezuela naquele momento: de um sistema agrícola de baixa produtividade para uma economia urbana e com alta densidade de capital (e baixa intensidade de fator trabalho) em sua produção. E aqui se desnuda uma das características típicas do subdesenvolvimento: a heterogeneidade estrutural, ou seja, uma grande diferença de produtividade (e potencial de geração de renda, por conseguinte) entre os setores produtivos existentes. Como bem destaca Furtado, a emergência de um setor dinâmico não implica, necessariamente, a dinamização do antigo sistema, pelo contrário:

O antigo sistema permanece praticamente passivo, enquanto o novo se expande rapidamente. Às vezes os dois se sobrepõem, mas raramente se observa uma verdadeira interpenetração. A essa polarização dos dois processos – o da desorganização e da construção – se ligam alguns dos problemas mais fundamentais do desenvolvimento atual do país (FURTADO, [1957] 2008a, p. 44-45).

E, dada a característica da produção protagonista, de absorver relativa e crescentemente pouco a força de trabalho, por um lado, e seu potencial de incremento à renda, por outro lado, não é difícil visualizar o impacto que se adicionou à desigualdade regional e social já presente no país, outra característica definidora de subdesenvolvimento. De modo que a elevada renda per capita antes mencionada, comparável aos países mais ricos do mundo, não era reflexo de uma sociedade desenvolvida e, sim, mais um indicativo de desigualdade.

No contexto da Venezuela, Furtado destaca que o efeito dinâmico principal impulsionado pelo incremento da produtividade na atividade petrolífera será visto não

na massa de receita gerada no setor, mas pelo mecanismo fiscal. Essa será outra diferença da Venezuela com relação aos demais países latino-americanos. No caso desses, o excedente permitido pelo choque positivo de produtividade tendeu a se reverter em benefício do capital e retirado do país. No caso do país caribenho, “O principal fator dinâmico (...) é constituído pela massa de receitas geradas pelo setor petrolífero (exportações) e transferidas ao governo (setor fiscal)” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 46).

Por conseguinte, ele explica que, apesar do impulso direto do setor petrolífero (pagamento a fatores na economia doméstica) ser relativamente pequeno, o impulso indireto (aumento da capacidade financeira do Estado e, também, incremento da capacidade para importar) poderia ser bastante significativo. Se esse potencial seria ou não bem aproveitado, por sua vez, dependeria da forma como seriam orientados os gastos públicos e, ademais, da maneira como o investimento (público e privado) e o mercado interno reagiriam.

Furtado destaca, então, o que seriam peculiaridades do desenvolvimento venezuelano, as quais, se não bem equacionadas, levariam a problemas graves no futuro, especialmente por implicarem lenta capacidade de absorção da mão de obra excedente,¹³ numa situação que combinava baixa expectativa de demanda efetiva – mercado interno pequeno e desincentivo ao investimento – e insuficiência de capacidade de oferta – para absorver, se totalmente utilizada, o fator mão de obra disponível.

A primeira peculiaridade destacada por Furtado ([1957] 2008a) refere-se a que o aumento dos investimentos se concentrou em obras de infraestrutura, em geral capital-intensivas, não criando, por conseguinte, uma fonte perene de empregos, tampouco, um fluxo permanente de renda.¹⁴ A preponderância de investimentos nomeados como não reprodutivos – tais como os de obras de infraestrutura – podem implicar,

13. A preocupação com a capacidade de absorção de mão de obra excedente é a base do modelo teórico de Lewis ([1955] 1960). A solução para a absorção da oferta ilimitada de mão de obra não qualificada passava pelo incremento das chamadas “ilhas de modernidade” – setores de mais alta produtividade. Para tal, fazia-se necessária uma transferência de excedente para os capitalistas (Estado ou setor privado) responsáveis pela consecução de investimentos produtivos, em detrimento dos rentistas.

14. Porém, importante notar, como bem destaca Furtado, que os investimentos em infraestrutura são importantes por conta das economias externas que geram. Nesse mesmo sentido, o pioneiro do desenvolvimento Rosenstein-Rodan ([1943] 1969), autor da Teoria do Grande Impulso (*Big Push Theory*) indicara a crucialidade dos investimentos em infraestrutura (que tenderiam a ser feitos justamente pelos governos, dadas as suas características) para viabilizar a instalação e expansão das demais atividades produtivas, por meio das economias externas pecuniárias que gera. A qualificação e treinamento de mão de obra – coordenada ou levada a cabo pelo Estado –, por sua vez, geraria o que Rosenstein-Rodan denomina de economias externas tecnológicas. Quanto melhor o aproveitamento da geração de economias externas, por sua vez, maior seria o impulso do desenvolvimento. Sobre a qualificação da mão de obra, Furtado ([1957] 2008a) também tratará do tema, conforme apresentado adiante.

pela necessidade de gastos de manutenção e reposição, uma redução na taxa de investimento líquido, que é justamente o principal fator dinâmico do desenvolvimento, por conta do potencial de efeito multiplicador da renda e do emprego que origina e sustenta pelo sistema econômico.

A segunda peculiaridade destacada por Furtado ([1957] 2008a) é a de que a expansão das obras públicas de infraestrutura, ao favorecer o desenvolvimento concentrado das indústrias de materiais de construção, estimulou uma concentração de capital no setor privado. E isso aconteceu pelos seguintes motivos: dada a homogeneidade do produto e a elevada escala para viabilizar a produção, implicava-se uma tendência à concentração de mercado; dada a rapidez com que as obras de infraestrutura estavam sendo realizadas, exigia-se grande liquidez dos empresários, favorecendo novamente a concentração – uma vez que nem todos teriam o capital necessário previamente acumulado ou o acesso ao crédito para tal –, fomentando inclusive a formação de grupos financeiros poderosos, que viabilizariam a liquidez requerida. A concentração de capital, por sua vez, estimulará a adoção de métodos de produção capital-intensivos. Ou seja, também a indústria de materiais de construção não será capaz de absorver suficientemente o fator mão de obra, assim como as obras de infraestrutura e as construções que demandariam.

A terceira particularidade destacada por Furtado ([1957] 2008a) diz respeito ao elevado nível de salários monetários comparativamente à produtividade. Tendo em vista a grande disponibilidade de divisas impulsionada pelo pujante negócio petrolífero, observou-se uma tendência à sobrevalorização da moeda venezuelana. Assim, com o poder de compra incrementado, foram estimuladas as importações dos mais variados bens, desorganizando, inclusive, a produção agropecuária nacional. Como resultado, a tendência implicada pela sobrevalorização da moeda – e da maior capacidade de importar – não foi a de diversificar a produção e/ou de incrementar a sua produtividade no geral – combatendo a heterogeneidade estrutural –, foi a de satisfação das necessidades de consumo por meio de importados. E, vale observar, segundo Furtado ([1957] 2008a, p. 55), o resultado poderia ter sido ainda pior, “pois o país se empenhou numa política positiva de desenvolvimento”, se não resolvendo totalmente, pelo menos atenuando o que se verificaria num contexto de *laissez-faire* total: monoprodução, desemprego e subemprego crescentes, moeda ainda mais sobrevalorizada, entre outros, implicando um desenvolvimento geral nulo ou muito lento.

Furtado então conclui, apesar de o desenvolvimento venezuelano apresentar particularidades relativamente às demais economias latino-americanos, o problema principal permanece o mesmo: lenta absorção do fator mais abundante, o fator mão de obra, e crucial para definir a robustez do mercado interno. No geral, as economias latino-americanas apresentavam escassez relativa de capital e capacidade para importar reduzida. Na Venezuela, dada a abundância de divisas – possibilitada pelo bilhete premiado do petróleo –, segundo Furtado ([1957] 2008a, p. 56):

[...] o sistema tende a afogar-se em excesso de capacidade para importar e de recursos financeiros. Mas esse mesmo processo de afogamento criou o desequilíbrio fundamental entre o nível médio da produtividade e o dos salários monetários – em relação aos países que concorrem no mercado venezuelano. Este desequilíbrio está na raiz do que chamamos as ‘peculiaridades’ do desenvolvimento da economia deste país. É a causa última do processo crescente e geral da sobremecanização e da lenta absorção da população do país em atividades de produtividade mais elevada.

Desenhado o quadro estrutural da Venezuela, e analisadas suas especificidades, como solucionar os problemas do desenvolvimento naquele contexto? Furtado ([1957] 2008a) conclui seu ensaio apontando para as “tarefas a cumprir na nova fase de desenvolvimento”. O cumprimento delas passaria, indubitavelmente, pela reorientação dos gastos públicos e planejamento estratégico dos investimentos a serem realizados, para melhor aproveitamento das economias externas a serem geradas. Até aquele momento, as economias externas geradas restringiram-se especialmente aos investimentos em infraestrutura. Fazia-se necessário, para a próxima fase de desenvolvimento, que passaria à diversificação da matriz produtiva, a capacitação da mão de obra. Para a nova fase de desenvolvimento, fazia-se mister alterar profundamente a estrutura ocupacional da população, incrementando a diversidade de profissionais.

Para Furtado ([1957] 2008a), residiria crescentemente, então, na mão de obra capacitada o principal fator limitativo do desenvolvimento venezuelano dali em diante: “O homem capacitado é uma forma superior de capital que se requer em escala crescente quando uma economia passa das etapas intermediárias para as superiores de desenvolvimento” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 61). Seria necessário, para esse obje-

tivo: elevar o nível educacional básico; formar pessoal técnico para as indústrias; e formação de pessoal para a pesquisa científica e tecnológica. Quais as vantagens desses investimentos em educação e capacitação, ciência e tecnologia, em termos de geração de economias externas? O autor didaticamente explica:

Primeiro, contribuem diretamente para elevar o nível cultural e técnico da população, ou seja, para o aperfeiçoamento do patrimônio humano da nação. Ora, todo investimento feito nas pessoas possui um caráter de autoexpansão e de continuidade nas novas gerações. É um processo em cadeia e por natureza irreversível. Segundo, os investimentos desse tipo se concretizam em serviços de caráter permanente, isto é, geram um fluxo importante de salários que vão contribuir para a expansão do mercado interno (FURTADO, [1957] 2008a, p. 63-64).

E esse investimento na educação, na qualificação profissional e na pesquisa científica tecnológica deveria ser feito (ao menos inicialmente), da mesma forma que foram os investimentos em infraestrutura, principalmente por meio do setor público. Uma boa justificativa para isso se encontra na seguinte afirmação do autor: “Tanto a preparação do homem como a pesquisa tecnológica são tarefas que, por natureza, exigem tempo para frutificar” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 62). Também por isso, e tendo em vista a rapidez com que a economia venezuelana seria transformada nos próximos anos, segundo expectativa do autor, seria crucial preparar os agentes que deveriam ter a iniciativa para transformar a economia, os empresários, por meio de uma adequada e ampla assistência técnica.¹⁵

Na próxima seção, apresenta-se outro ensaio de Furtado sobre a Venezuela, escrito 17 anos depois. Teria a Venezuela realizado as expectativas do autor quanto ao potencial de desenvolvimento aqui vislumbrado?

15. O ensaio de 1974 não foi divulgado à época, pois foi elaborado como comunicado informal ao governo venezuelano. Em 1991, Furtado o publica pela primeira vez no terceiro volume de suas memórias, *Os ares do mundo*.

3. A fotografia (do subdesenvolvimento) se repete: notas sobre a análise de Furtado em 1974

Furtado ([1974] 2008b) fala da *especificidade venezuelana*. Não se trata de uma invenção sua. Desde o final dos anos 1950, tornou-se corrente a expressão *excepcionalidade venezuelana*. Ela se baseia, evidentemente, no fato de o país se valer, desde o início dos anos 1920, da posse de uma riqueza que literalmente brota do solo – o petróleo. Pois, o que seria uma grande oportunidade para o desenvolvimento, segundo Furtado, também fazia a Venezuela apresentar as características estruturais de uma economia subdesenvolvida.

O país se caracterizava por apresentar renda per capita comparável à de um país rico, lastreado em uma única fonte de riquezas, escassamente industrializado, com uma agricultura atrasada, incapaz de abastecer o mercado interno e com alta concentração de renda e alta propensão à importação. Do mesmo modo que Furtado diagnosticara 17 anos antes, esses também serão os mesmos problemas estruturais que encontrará: subdesenvolvimento com abundância de divisas.¹⁶

Em julho de 1974, Celso Furtado volta a Caracas, a convite de Gumersindo Rodríguez, então ministro do Planejamento. Sobre a estadia, ele comenta:

Minha presença na Venezuela ligava-se a um projeto universitário de criação de um curso de pós-graduação destinado a preparar especialistas em política pública econômica. (...) Ao tomar conhecimento de minha presença em Caracas, o presidente Carlos Andrés Pérez convidou-me para participar de uma reunião com sua equipe econômica. (...) Em seguida, solicitou-me que expressasse com franqueza minha opinião sobre as perspectivas do país e colocou à minha disposição meios para visitar instituições e projetos em vias de execução (FURTADO, [1990] 2014b, p. 540).

Algumas semanas depois, Furtado fez chegar ao presidente Carlos Andrés Pérez um ensaio em que analisava a economia venezuelana e indicava suas perspectivas, descritas a seguir.

Furtado ([1974] 2008b, p. 119) inicia sua análise com a seguinte observação: “Na Venezuela, mais que em qualquer outra parte, carecem de significado muitas das ideias conven-

16. Esse é justamente o subtítulo de Furtado ([1974] 2008c).

cionais sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico. Trata-se de uma realidade histórica *sui generis* que, como tal, deve ser compreendida e analisada.” A peculiaridade venezuelana ocorre porque, segundo o autor, no geral, parte-se do processo de produção e acumulação para compreender o fluxo de renda e a diversificação da demanda final. É o incremento de produtividade, por conseguinte, que se reflete na demanda final. Já no caso da Venezuela, deve-se partir da diversificação e expansão da demanda final para compreender o nível de produção e acumulação; é a utilização das divisas do setor petrolífero – especialmente por parte do Estado – que explica, por conseguinte, o crescimento da demanda.

Quanto maior o excedente do setor petrolífero, maior é a margem de atuação que se possibilita ao Estado venezuelano. Porém, como bem observa o autor, “a ação do Estado venezuelano está condicionada pelas exigências de uma estrutura econômica que, em grande medida, reflete a forma como foi utilizado o excedente petrolífero no último quarto de século” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 120). Assim como discutido na seção anterior, essa estrutura permanecia caracterizada por: heterogeneidade estrutural – com predominância de setores com baixa produtividade, baixo nível de carga tributária¹⁷ e elevada concentração de renda. Como consequência, tratava-se de um sistema econômico caracterizado por nível reduzido de investimento produtivo e alto consumo de bens duráveis e intermediários (satisfeito por importados). Assim, a diversificação da demanda final não era acompanhada ou resultado de um processo de diversificação e incremento de produtividade da economia doméstica, e da expansão do mercado interno, como seria esperado num processo sustentado de desenvolvimento. E, se nada fosse feito para reverter essa lógica, é certo que a produtividade continuaria a ser um problema – e, portanto, a heterogeneidade estrutural, e os demais problemas dela decorrentes, como a concentração de renda. Nesse sentido, o autor sugere:

[...] dadas as tendências estruturais do momento é de esperar que os traços principais do quadro herdado do passado se acentuem, agravando-se o excedente estrutural de mão de obra. Sendo assim, a maior riqueza trazida pelo *boom* petrolífero fará da Venezuela um país socialmente mais instável. Certo, um país rico, nem por isso menos subdesenvolvido. E também com maior dependência de importação de alimentos e das flutuações dos mercados internacionais (FURTADO, [1974] 2008b, p. 123).

17. Em termos comparativos sobre carga tributária, exemplifica Furtado ([1974] 2008b, p. 121): “em um país típico da Europa Ocidental, se se adicionam impostos e poupança líquida, chega-se a cerca da metade da renda nacional, e, em países como a Argentina e o Brasil, essa taxa é algo como 36%. Na Venezuela, dificilmente passará de 12%”.

Por outro lado, apesar dos problemas estruturais permanentes relatados, Furtado se mostra mais uma vez otimista com relação ao futuro venezuelano. Ora, da mesma forma que a margem de liberdade de atuação por parte do governo era reduzida pela conformação estrutural deletéria, ela seria incrementada pelo aumento do excedente permitido pelo setor petrolífero. E essa era certamente uma vantagem da economia venezuelana com relação aos demais países latino-americanos: a (permanente) abundância de divisas. Assim, aposta o autor: “Nos próximos dois decênios a Venezuela poderá ter saltado a barreira que separa subdesenvolvimento de desenvolvimento, sendo quiçá o primeiro país da América Latina a realizar essa façanha, ou terá perdido sua chance histórica” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 125).

O rompimento com a condição de subdesenvolvimento implicaria, segundo o autor, que a população acessasse os benefícios dos incrementos de produtividade do trabalho. Ou seja, além do incremento de produtividade (e o enfrentamento da heterogeneidade estrutural) fazia-se necessário também o enfrentamento da desigualdade social. A elevada concentração de renda completa um quadro de reduzido mercado interno e baixa demanda por manufaturados, um desincentivo adicional à industrialização local e a constituição de um enorme exército industrial de reserva a forçar para baixo a renda laboral. E, por fim, conforme a ênfase do autor na redefinição do sistema tributário, o combate à desigualdade (e a seus efeitos deletérios à dinâmica socioeconômica) também passaria pela garantia e acesso aos bens públicos, cuja oferta seria potencializada por um sistema tributário mais adequado.

Porém, se não fossem pensadas e realizadas ações para o enfrentamento dos problemas estruturais relatados, o resultado continuaria a ser de subdesenvolvimento. E o que deveria ser feito para que a Venezuela aproveitasse sua abundância de divisas de maneira virtuosa, ou seja, que permitisse seu alçamento à condição de desenvolvimento?

Novamente, da perspectiva de Furtado, o papel do setor público se mostra crucial. As soluções perpassavam o terreno das escolhas políticas e da ação do Estado:

A elaboração de um projeto social – vale dizer, a tomada de posição com respeito a um dos futuros possíveis – é requisito prévio para a formulação de uma autêntica política de desenvolvimento. Sobre um ponto não pode haver ambiguidade: o propósito de extirpar o subdesenvolvimento (FURTADO, [1974] 2008b, p. 125).

Fazia-se necessário, então, agir tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, a fim de enfrentar a heterogeneidade estrutural, a desigualdade, a pequenez do mercado interno e a dependência cultural. Do lado da demanda, Furtado indica frear a tendência crescente ao consumo supérfluo (ou de bens de luxo). Seria também necessário ampliar progressiva e substancialmente a carga fiscal. E, assim como observado por Furtado ([1957] 2008a), na direção da homogeneização social, deveria ser ampliado o acesso à educação básica, capacitação técnica e profissional, além do acesso a boas condições de saúde, bem como a outros bens públicos e garantias de segurança social. Do lado da oferta (ou da matriz produtiva), o autor aponta para a necessidade de expansão da agricultura a partir de melhorias tecnológicas e incrementos de produtividade; e, principalmente, o avanço na produtividade industrial, que deveria assumir o protagonismo dinâmico no lugar da utilização de recursos não renováveis.

Nesse sentido, o autor afirma: “A criação no país de um importante complexo de indústrias de base é condição necessária para que a indústria manufatureira se integre internamente e consiga gerar as economias externas dinâmicas características dos autênticos sistemas industriais” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 130). E, para que essa estratégia fosse bem-sucedida, demandava-se uma grande coordenação por parte do Estado para, além de incentivar, por exemplo, a produção de aço internamente, romper com os vínculos comerciais das empresas instaladas na Venezuela com fornecedores externos de insumos e equipamentos. Outra tendência a ser freada, tendo em vista a abundância de divisas, seria a de sobremecanização e automação da produção doméstica no geral – pois, justamente, implicava mais pressão sobre o nível de desemprego estrutural. Mostrava-se igualmente importante enfrentar a dependência tecnológica: um mínimo de autonomia tecnológica, em áreas críticas, seria crucial, segundo o autor, para o país se desenvolver. Por fim, seria ainda importante enfrentar os desequilíbrios regionais, por conta da tendência à concentração da indústria na proximidade das grandes aglomerações urbanas. Para esses objetivos, o governo venezuelano deveria lançar mão de uma adequada rede de incentivos, para a qual a reestruturação do sistema tributário certamente contribuiria.

Ainda com relação ao excedente de mão de obra – ou, nos termos de Furtado, no potencial de trabalho subutilizado –, o autor é enfático em apontar a importância da

consecução de adequado plano para sua utilização “como parte de uma política de homogeneização social e da política de desenvolvimento econômico em sentido estrito” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 132). Assim, a execução de obras públicas de infraestrutura seria, naquele contexto, bastante desejável: “Em um país onde abundam recursos financeiros e existe grande déficit habitacional e de outros serviços essenciais, não há justificação possível para que uma significativa parte da mão de obra permaneça subutilizada” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 132).

Furtado finaliza seu ensaio apontando, assim como fizera no de 1957, para a crescente responsabilidade estratégica do Estado venezuelano em aproveitar a abundância de divisas para romper com o subdesenvolvimento venezuelano. E indica a necessidade considerável do Estado de técnicos e profissionais de várias especialidades; especialmente, “de um tipo de economista que não se forma hoje nas universidades: o especialista em problemas de transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento e da administração de recursos financeiros abundantes num sistema de grande rigidez de estrutural” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 135). Ora, a Venezuela precisava então, justamente, de economistas estruturalistas e “furtadianos”. E ele se dispõe a auxiliar nessa missão, por meio da orientação e proposta de criação de um mestrado em economia do setor público, a partir do qual seriam formadas gerações de economistas preparados para lidar com a excepcionalidade venezuelana e indicar caminhos para a superação do subdesenvolvimento.

O otimismo – embora, crítico – de Furtado, como se sabe, não se realizou. Na próxima seção, apresentam-se algumas lições que a análise do autor sobre a economia venezuelana direciona às demais economias periféricas e seus desafios de rompimento com a condição de subdesenvolvimento.

4. A falta de sorte escondida no bilhete premiado: lições para o desenvolvimento da periferia

Ao longo dos dois textos, Furtado evidencia a noção de desenvolvimento que perpassa toda a sua obra. Poucos meses antes de falecer, em 2004, em uma entrevista, ele sintetiza o assunto:

O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 484).

Em outra oportunidade, o mesmo Furtado ressaltara que “em nenhuma parte essa passagem [para o clube dos países desenvolvidos] ocorreu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre o resultado de uma política deliberadamente concebida para esse fim” (FURTADO, 1974, p. 25).

Embora só tenham sido publicados amplamente a partir dos anos 1990, os dois ensaios aqui discutidos consolidam a percepção da notável obra furtadiana e mostram o sentido aplicado de suas formulações. Celso Furtado – como os grandes economistas – estava preocupado com a resolução de problemas e dilemas concretos, que demandam interação da economia com outras áreas do conhecimento, como a sociologia, a geografia, a demografia, a cultura, as relações internacionais e, especialmente, a ação política. O que salta à vista em seus trabalhos é o enorme senso prático de cada um deles, o que talvez explique a fluência narrativa, o tom direto e objetivo e a sua qualidade literária.

O título do volume no qual os trabalhos foram publicados conjuntamente é um achado, e sintetiza o cerne das elaborações do autor: *Ensaio sobre a Venezuela: sub-desenvolvimento com abundância de divisas*. Aqui está o problema: há abundância de divisas, pela entrada constante de excedentes exportáveis, que não se transformam em capital produtivo, ou seja, em investimentos na matriz produtiva da economia venezuelana. Com alta concentração de renda – e, por isso, com mercado interno exíguo –, sobrevalorização cambial e alta propensão a importar, e baixo efeito multiplicador da indústria petrolífera sobre o conjunto da economia, a Venezuela construiu um sistema altamente disfuncional.

Apesar de a periferia latino-americana ter, historicamente, apresentado um padrão de inserção externa semelhante – qual seja, de exportadora de bens primários ou de baixa complexidade associada, e importadora de bens manufaturados ou com alta complexidade associada – o caso venezuelano mereceu atenção especial do autor, por sua *especificidade* ou *excepcionalidade*, características já mencionadas aqui.

Diferentemente do padrão das economias periféricas, que contam com escassez de divisas para financiar seus projetos de desenvolvimento, no país caribenho ocorre o contrário. A economia afoga-se num excesso de petrodólares que voltam ao exterior na forma de importações, investimentos e transferências por parte de suas classes dominantes.

A Venezuela é um país cuja vida política, econômica, social e cultural foi moldada a partir do surgimento do fluxo constante da riqueza petroleira, a partir das primeiras décadas do século XX. O petróleo tem efeito multiplicador pequeno na economia e precisa sempre da ação do Estado para se tornar fator de integração e desenvolvimento. Como a carga fiscal interna é tradicionalmente baixa em relação a países desenvolvidos,¹⁸ o financiamento do Estado e de sua ação no desenvolvimento sempre dependeu em larga medida dos ingressos petroleiros.

No entanto, para que a ação estatal resultasse em desenvolvimento, conforme advertido nos dois ensaios aqui discutidos, era necessário um planejamento estratégico que desse conta do enfrentamento dos problemas estruturais tipicamente associados ao contexto do subdesenvolvimento. Eram – e são – problemas como a heterogeneidade estrutural, a baixa diversificação produtiva, o padrão de inserção externa altamente dependente de importações e com pauta exportadora pouco diversificada, a dependência tecnológica e a alta concentração de renda. Eram todas essas características que faziam da Venezuela um país ainda subdesenvolvido, apesar da abundância de divisas de que dispunha e de seu nível de renda per capita comparável ao de um país rico. A própria abundância de divisas, por outro lado, parece ter levado à conformação daqueles mesmos problemas estruturais, reforçando-os.

Em situações de bonança interna, motivadas pela elevação dos preços internacionais de seu principal produto exportável, o mecanismo reprodutor do subdesenvolvimento se reafirma, pois a demanda é suprida através de um incremento de bens industriais de todo tipo no exterior, possibilitados pelo câmbio sobrevalorizado. Em situações de preços baixos, o reequilíbrio cambial não funciona como incentivo à industrialização pelo encolhimento da demanda interna.¹⁹

18. Os últimos dados disponíveis sobre a Venezuela estão no *The Revenue Statistics in Latin America*, OECD (2015, p. 22) lançado pela Cepal em 2015, com dados de 2013, a carga fiscal da Venezuela era de 14,2% do PIB (https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page24). De acordo com Labrador (2019), “Uma vez que os petroestados dependem mais da renda das exportações e menos dos impostos, muitas vezes há laços tênues entre o governo e seus cidadãos”.

19. Singer (1950) nomeará essa situação como dupla armadilha dos termos de troca: o país falha em se industrializar num *boom* porque se mantém aprisionado à especialização na produção mais lucrativa; e não pode se industrializar no momento de baixa, pois não tem recursos para tal.

Também no sentido da conformação estrutural, note-se que, em tempos de cotações elevadas, o Estado funciona melhor e há um aumento do ingresso per capita, apesar da enorme disparidade de renda na sociedade. Uma onda externa altista possibilitava também a melhoria da oferta de serviços públicos e, desde 1961, notou-se a criação de uma democracia *sui generis*,²⁰ com profunda desigualdade, mas alta legitimidade social. É o que o autor relata em suas memórias:

Tinha diante dos olhos, pela primeira vez, o fenômeno dessas economias que crescem apoiadas num setor de altíssima produtividade, utilizador de um recurso não reprodutível. Por mais que se enriqueçam, não adquirem autonomia de crescimento, podendo derrubar-se como um castelo de cartas. Todos os segmentos sociais se beneficiavam de alguma forma de subsídio, o que tendia a criar um consenso legitimador da irracionalidade econômica (FURTADO, [1985] 2014a, p. 176).

E essa irracionalidade fazia referência justamente ao não aproveitamento da oportunidade dada pelo bilhete premiado à Venezuela de superação do seu subdesenvolvimento. Os problemas já detectados por Celso Furtado, em 1957, como a sobrevalorização da moeda nacional, a alta propensão a importar, o desemprego estrutural, em um cenário de aparente inesgotabilidade da riqueza petroleira, inibiram a diversificação do parque produtivo e a requalificação do padrão de inserção venezuelano, que poderiam ter implicado seu alçamento ao desenvolvimento. As iniciativas industriais, em sua maioria, se inviabilizaram. É possível dizer, segundo o autor, que a Venezuela saltou a etapa histórica de substituição de importações, vivenciada pelos maiores países da região, tal como Brasil, Argentina e México.

O grande nó estrutural da economia venezuelana, há tempos, está na forma como o país lidou e lida com sua fonte maior de riqueza, o petróleo. Em uma nação pe-

20. No plano político, a Venezuela dos anos 1960 a 1980 escapou do ciclo ditatorial na América Latina. O último regime de força vivido pelo país fora a ditadura do general Marcos Pérez Jiménez. Com seu fim, em 1958, foi firmado um acordo, denominado Pacto de Punto Fijo, entre os partidos Ação Democrática (social-democrata), a Copei (social cristão) e a União Republicana Democrática. De fora ficaram os setores populares e a esquerda. O pacto dividiu os poderes do Estado e estreitou ligações com os Estados Unidos. O modelo garantiu o funcionamento de uma democracia estável, sem que fosse lançada mão do recurso de uma ditadura militar. Coronil (2002) classifica o regime implantado na Venezuela de liberalismo rentista, "cuja base era a expansão das rendas petroleiras do Estado, e no qual os interesses de cada pessoa dependiam da realização dos objetivos da Nação" (CORONIL, 2002, p. 102). Embora economicamente impreciso, o conceito de renda aqui empregado busca classificar uma organização política e social sustentada apenas com suas riquezas minerais.

riférica, caracterizada por especificidades de formação históricas e com problemas e/ou bloqueios financeiros, econômicos, infraestruturais, tecnológicos e políticos também específicos, a riqueza derivada da abundante dotação natural de petróleo não se constituiu em impulso suficiente para romper com a condição periférica da Venezuela. E isso se deu justamente pela ausência de um plano estratégico de utilização do excedente possibilitado pela exportação de petróleo para uma requalificação do padrão de inserção externa da economia venezuelana. Ou seja, a disponibilidade de petróleo não possibilitou o desenvolvimento interno da Venezuela; acabou reforçando o padrão de inserção externa periférico, subordinado e dependente das economias centrais.

A abundância de recursos naturais acabou conformando um modelo extrativista e primário-exportador. Desse modo, o alerta crítico (mas otimista) que fizera Furtado em 1957, continuou válido em 1974 – e continuaria válido na atualidade, embora sem o seu anterior otimismo. O país não se industrializou nem diversificou sua economia, desde o primeiro diagnóstico elaborado por Celso Furtado, mais de seis décadas atrás. A ação estatal não se voltou para esse sentido, para a construção de um caminho sólido de desenvolvimento.

A ação do Estado na economia embute enfrentamentos e atritos políticos de grande magnitude. A Venezuela passou, nas duas primeiras décadas do século XXI, por expressivas mudanças políticas, o que ensejou forte ação estatal. Mesmo assim, a barreira do subdesenvolvimento não foi rompida. Ela não depende apenas de injunções internas, mas da própria localização do país na divisão internacional do trabalho. O salto do subdesenvolvimento para o desenvolvimento não foi dado. O bilhete premiado não foi devidamente aproveitado.

Conclusão

Tendo como objeto de investigação dois ensaios de Celso Furtado sobre a Venezuela – “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”, de 1957, e “Notas sobre a economia venezuelana”, de 1974 –, este artigo buscou evidenciar, a partir da perspectiva estruturalista latino-americana do autor, os obstáculos à superação do subdesen-

volvimento mesmo em um contexto aparentemente favorável, como parecera ser o da Venezuela em meados do século XX.

Tais estudos são marcados por um otimismo profundamente crítico e ensejam a percepção de que o desenvolvimento, especialmente no contexto inicial de subdesenvolvimento, não é uma fatalidade, mas demanda delimitação de objetivos, planejamento, indução e a construção de um programa amplo e articulado. Depende também de vontade coletiva, da identificação de quem seriam seus agentes e sua base social. Em outras palavras, trata-se de um projeto político consciente, fortemente ancorado na ação do Estado.

Referências

- CARTAY, Rafael, La filosofía del régimen perezjimenista: el nuevo ideal nacional. *Revista Economía*, Caracas, n. 14, 1998.
- CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. *Economic Journal*, vol. 92, n. 368, p. 825-48, 1982.
- CORONIL, Fernando. *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidade em Venezuela*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad/UCV, 2002.
- EWELL, Judith, Venezuela, 1930-c. 1990. In: BETHELL, L. *História da América Latina – América Latina após 1930: México, América Central, Caribe e repúblicas andinas*, vol IX. São Paulo: Edusp, 2015.
- FURTADO, Celso. [1959] Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Brasil - a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. [1957] O desenvolvimento recente da economia venezuelana. In: FURTADO, C. *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, Rio de Janeiro, 2008a.
- _____. [1974] Notas sobre a economia venezuelana. In: FURTADO, C., *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008b.
- _____. [1974] *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008c.
- _____. [1985] A fantasia organizada em Furtado. In: _____. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014a.

- _____. [1990] Ares do mundo em Furtado. In: _____. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014b.
- _____. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 4, out.-dez. 2004.
- FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. Um olhar pioneiro. In: FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2008.
- HARDY, José Toro. *Venezuela, 55 años de política económica, 1936-1991*. Caracas: Editorial Panapo, 1992.
- HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- LABRADOR, Rocio Cara. Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate. Council of Foreign Affairs, Nova York, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/venezuela-crisis>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- LANDER, Luis E. *Poder y petróleo en Venezuela*. Caracas: Faces-UCV, Pdvsa, 2003.
- LEWIS, Arthur. [1955] *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1960.
- McBETH, B. S. *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935*. Londres: Cambridge University Press, 1983.
- OECD. The Revenue Statistics in Latin America, 2015. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page24. Acesso em: 25 mai. 2020.
- PREBISCH, Raúl. [1949] “O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, vol. 1, 2000.
- QUINTERO, José Isso. La población de Venezuela: evolución, crecimiento y distribución geográfica, *Terra*, Caracas, vol. 28, n. 43, jun. 2012. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892012000100006. Acesso em: 18 abr. 2020.
- RODRÍGUEZ, Octávio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Cepal, Rio de Janeiro, 2009.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul. [1943] Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Eds). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- SINGER, Hans Wolfgang. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *The American Economic Review*, vol. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.
- SUTTON, F. A. Geology of Maracaibo Basin. Venezuela. *AAPG Bulletin* vol. 30, n. 10, 1621-1741, out. 1946. (<https://doi.org/10.1306/3D933870-16B1-11D7-8645000102C1865D>)
- YERGIN, Daniel. *O petróleo, uma história de ganância, dinheiro e poder*. São Paulo: Scritta Editorial, 1993.
- ZAVALA, D. F. Maza, história de meio século na Venezuela, 1926-1975. In: *América Latina, história de meio século*, vol. 2. Brasília: Ed. UnB, 1977.

Vinicius Zuniga Fagotti¹
 Arthur Gomes Moreira²
 Marcelo Arend³
 Glaison Augusto Guerrero⁴

O Brasil no século XXI e a desconstrução permanente: uma análise institucional-furtadiana da crise contemporânea

RESUMO

O artigo pretende analisar a economia brasileira no século XXI a partir da problemática levantada por Celso Furtado em 1992, no livro *Brasil: a construção interrompida*. Mostramos que o Brasil nas últimas quatro décadas tem ficado para trás na dinâmica internacional, em termos de desempenho de seu PIB, indústria e produtividade. Interpretamos a dependência cultural furtadiana, no século XXI, como uma exacerbação da condição do subdesenvolvimento, através de uma leitura institucionalista. Os governos recentes, Temer e Bolsonaro são analisados, e sob a perspectiva furtadiana ambos representam o atual estágio da “desconstrução nacional”.

Palavras-chave

Celso Furtado; Dependência Cultural; Construção Interrompida; Instituições; Governos Temer e Bolsonaro.

ABSTRACT

This article analyses the Brazilian economy in the 21st century from the perspective of the issues raised by Celso Furtado in 1992, in his book “Brazil: the interrupted construction”. We show that Brazil has fallen behind in the international dynamic over the last four decades, in terms of the performance of its GDP, industry and its productivity. We view the Furtadian cultural dependence, in the 21st century as an exacerbation of the condition of underdevelopment, from an institutionalist point of view. Recent governments, namely those of the Temer and Bolsonaro administrations are here analysed and from the Furtadian perspective, both represent the current stage of “national deconstruction”.

Keywords

Celso Furtado; Cultural dependence; Interrupted Construction; Institutions; Temer and Bolsonaro. Administration.

1. Mestrando em Economia na Scuola Superiore Sant’Anna e Università di Pisa (Itália).
2. Doutorando em Science and Technology Policy Studies (Inglaterra).
3. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
4. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1. Introdução

O presente artigo procura avançar em duas problemáticas brasileiras caras ao pensamento de Celso Furtado, com o objetivo de refletir o Brasil no século XXI. A primeira baseia-se no seu diagnóstico, realizado no início dos anos 1990, que apontava para a “construção interrompida” do Brasil, em razão das intensas mudanças na economia internacional desde a crise da dívida externa nos anos 1980. A segunda advém da compreensão do Brasil enquanto nação subdesenvolvida, promotora de heterogeneidade social e subordinada aos centros hegemônicos, em termos tecnológicos e financeiros. Em relação a essa segunda temática, Celso Furtado brindou o pensamento estruturalista latino-americano com sua versão original da dependência: a dependência cultural.

A reflexão, portanto, está assentada em dois eixos estruturantes, que procuraremos unificar, para uma melhor compreensão da economia brasileira no século XXI, sobretudo na crise econômica e social contemporânea. Parafraçando Celso Furtado, intitulamos nosso estudo como “desconstrução permanente”. Isso quer dizer que consideramos que a economia e a sociedade brasileira não apenas interromperam seu processo construtivo, mas que intensificaram sua desconstrução no limiar do século XXI. Para isso, ancoraremos nosso diagnóstico da situação atual a partir do conceito furtadiano de dependência cultural, desde uma perspectiva institucionalista evolucionária.

A rigor, esse artigo considera que a dependência furtadiana, mazela responsável por engendrar o subdesenvolvimento, pode ser metodologicamente reconstruída e aprimorada se conceitualmente entendida não como um produto cultural, mas como uma instituição. Em verdade, essa é nossa maior pretensão: reiterar a ideia acadêmica, a de *dependência institucional-cognitiva*, já presente em Arend, Fagotti e Moreira (2020). Nossa hipótese é a de que a trajetória cognitiva e institucional brasileira, intensificada no século XXI, obriga o país a trilhar um caminho tecnológica e financeiramente servil, de “desconstrução permanente”.

O artigo está estruturado em cinco seções. Além desta introdução, a seção 2 discute o livro *Brasil: a construção interrompida* (FURTADO, 1992), e avança em dados e estatísticas sobre a economia brasileira no século XXI, evidenciando a crise econômica contemporânea como a maior da história brasileira. A seção 3 apresenta o conceito de dependência institucional-cognitiva, salientando seu poder aprisionador. Na

seção 4 procuramos analisar a sociedade e a economia brasileira contemporâneas e, a partir do conceito de dependência institucional-cognitiva, defendemos nossa hipótese: a “desconstrução permanente” no século XXI. Analisamos os últimos governos, Temer e Bolsonaro, a partir dos cinco recursos de poder elencados por Furtado (1978), quais sejam: o maior controle sobre (a) os recursos financeiros, (b) os mercados internos, (c) os estoques de recursos não-renováveis, (d) a mão de obra barata e, sobretudo, (e) a tecnologia. A seção 5 encerra o artigo com suas considerações finais.

2. A construção interrompida e o Brasil no limiar do século XXI

Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade linguística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as que conheceram outros povos cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas debilidades. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-nação (FURTADO, 1992, p. 35).

Em 1992, após uma década de estagnação econômica provocada pela crise da dívida externa e pelo processo de hiperinflação, Celso Furtado lançou um livro provocante no qual se indagava sobre o futuro do Estado brasileiro. *Brasil: a construção interrompida* é uma obra que investigava o papel do país em uma nova ordem internacional, emergente, marcada pela mundialização do capital, transnacionalização de empresas, abertura de mercados e declínio da potência norte-americana. Diante de um cenário de intensas transformações econômicas e institucionais em nível global, Furtado (1992) alertava para a problemática da interrupção da construção do sistema econômico brasileiro, assentado no dinamismo do mercado interno.

Em uma breve análise secular do desenvolvimento econômico brasileiro, Furtado (1992) retomou sua tese da dependência cultural, ancorado no conceito de *modernização*. Para o autor, as elites nacionais, como forma de emular padrões de consumo estrangeiros, instituem ao longo do tempo processos de modernização. A modernização seria a fonte primária da heterogeneidade social, característica típica de economias subdesenvolvidas, sem um grau mínimo de autonomia tecnológica e financeira.

Ocorre que o problema verdadeiro não consiste em saber o que deveria ter sido feito antes das transformações estruturais que conduziram o processo de *modernização*, e sim em descobrir como sair da armadilha do subdesenvolvimento. Os aumentos de produtividade devido à descoberta de vantagens comparativas na agricultura já se deram há muito tempo, e os seus frutos foram há muito absorvidos pela *modernização*. Por outro lado, o ingresso na industrialização também é coisa antiga, e seu efeito indisfarçável foi aumentar o dualismo social (FURTADO, 1992, p. 54).

A preocupação central de Furtado (1992) era a de retomar o crescimento econômico nacional num ambiente institucional democrático e inclusivo; quer dizer, Celso Furtado conjecturava maneiras de reativar o *motor* do desenvolvimento econômico do período anterior, o mercado interno e a integração das economias regionais, mas agora em um processo de crescente homogeneização social.

O processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. O desafio que se coloca à presente geração é, portanto, duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional (FURTADO, 1992, p. 13).

Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional (FURTADO, 1992, p. 35).

Não escapava a Furtado (1992) que não bastava ao Brasil retomar o crescimento, mas que esse deveria ser acompanhado de medidas que promovessem a mitigação da exclusão social. Isso porque a industrialização brasileira, principal mecanismo econômico da construção nacional e integração dos mercados regionais, ocorreu com a promoção da desigualdade. Também, reformas econômicas pró-mercado, liberalizantes, tenderiam até mesmo a agravar a extrema desigualdade herdada do período da industrialização brasileira.

A ninguém escapa que o considerável aumento de produtividade ocorrido no Brasil nos últimos quarenta anos operou consistentemente no sentido de concentrar os ativos em poucas mãos, enquanto grandes massas da população permaneciam destituídas do mínimo de equipamento pessoal com que se valorizar nos mercados. Como modificar o mecanismo que conduz a essa perversa distribuição de ativos, ao nível das coisas e das habilitações pessoais, é a grande interrogação. Não cabe dúvida de que aí reside o fator decisivo na determinação da distribuição primária de renda. E das forças do mercado não se pode esperar senão que assegurem a reprodução dessa situação, e mesmo alimentem a tendência à sua agravação (FURTADO, 1992, p. 54).

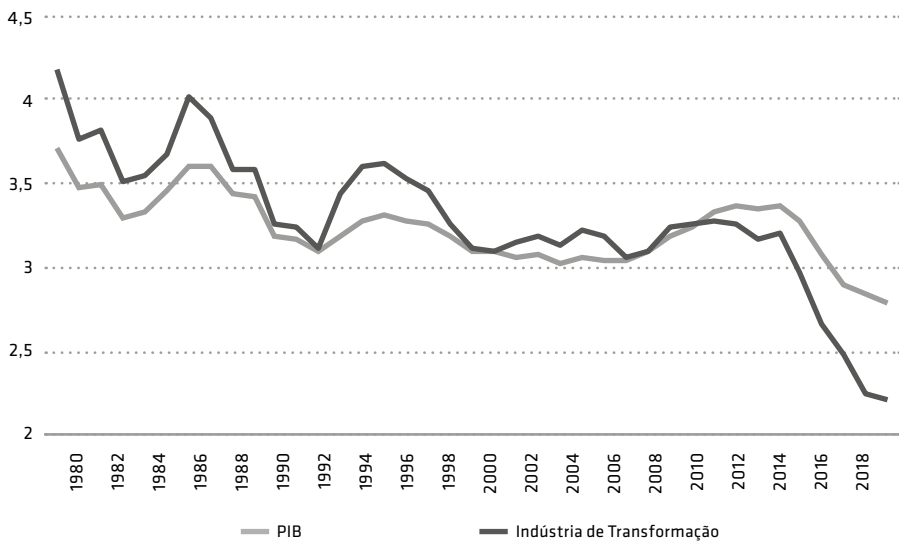
A partir dessa análise descrita por Celso Furtado em 1992, cabe retomarmos algumas questões levantadas pelo autor, praticamente três décadas depois. Qual foi o desempenho econômico brasileiro após a divulgação do livro *Brasil: a construção interrompida?* Qual posição atualmente ocupa a economia brasileira no cenário internacional? A questão da heterogeneidade social fora mitigada, a partir do fenecimento da dependência cultural e da instituição de processos de modernização? O Brasil retomou seu projeto nacional de desenvolvimento, avançando na construção de uma sociedade com maior autonomia tecnológica e financeira? Essas questões eram preocupações de Celso Furtado no final do século XX, e que procuraremos de maneira introdutória responder no presente artigo.

Inicialmente, apresentamos no Gráfico 1 a participação do Brasil na economia mundial no período de 1980 a 2018. Em 1980, o PIB brasileiro representava 3,7% da economia mundial. As duas décadas seguintes registram franca queda da participação do Brasil na economia mundial, evidenciando-se o *falling behind* brasileiro. A década de 2000 é a única que apresenta ganhos de participação da economia brasileira

no produto global. Entretanto, a partir de 2014 novamente o Brasil registra quedas consecutivas de participação no PIB mundial, chegando ao patamar mínimo da série em 2018, quando caiu para 2,78%.

Já o comportamento da indústria de transformação é ainda mais dramático, evidenciando o forte processo de desindustrialização prematura pela qual passa o país desde a década de 1980. Após ter alcançado a participação de 4,17% da manufatura mundial em 1980, a série encerra com uma participação de 2,2% em 2018. Portanto, em quatro décadas o Brasil perdeu praticamente 50% de participação relativa na indústria de transformação mundial. A queda de participação mais contundente deu-se no período recente, entre 2013 e 2018, pois em apenas cinco anos a indústria brasileira perdeu 1% do produto manufatureiro global.

Gráfico 1 | Participação do Brasil na Economia Mundial no período 1980 a 2018: PIB e Indústria



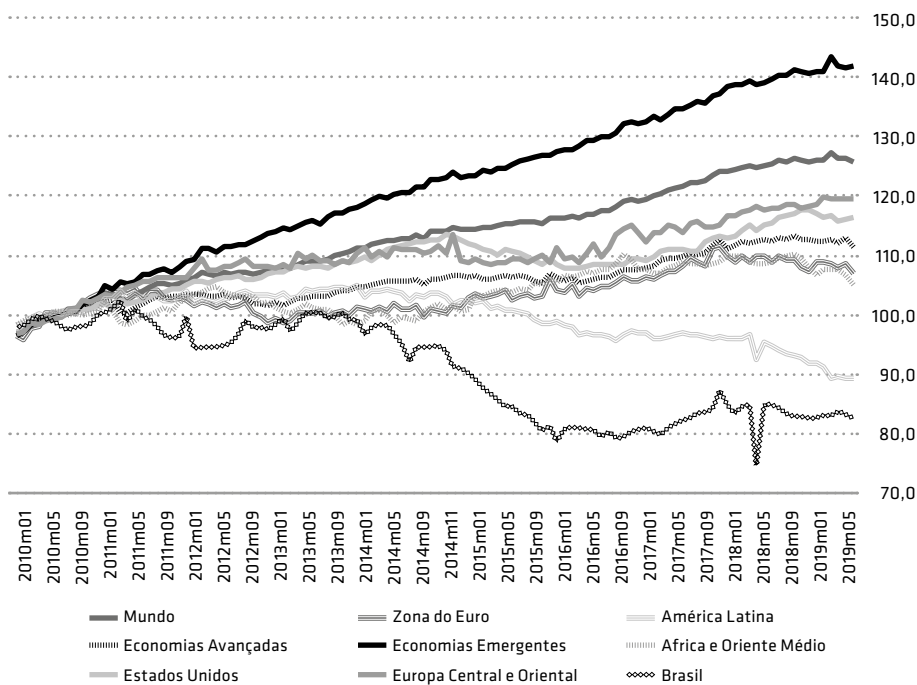
Fonte: Unctadstat

Obs.: A participação relativa do PIB e do Produto Manufatureiro brasileiro e mundial em US\$ constantes de 2010.

Aprofundando a análise da indústria brasileira no cenário internacional para um período mais recente, o Gráfico 2 mostra o crescimento acumulado do produto industrial mensal, do Brasil, do mundo e de países e regiões selecionados, no período de janeiro de 2010 a junho de 2019. O desempenho da indústria de transformação brasileira

é pífio, quando o relativizamos com qualquer região do mundo. Desde o ano de 2010 até meados de 2019, a indústria brasileira perde não somente em termos de crescimento para a média mundial, mas também para as economias avançadas, EUA, Zona do Euro, economias emergentes, Europa Central e Oriental, América Latina e África e Oriente Médio. A indústria brasileira está 20% abaixo do nível de produção alcançado em 2010. Praticamente todos os grupos de países que compõem a economia internacional apresentaram no período em tela um nível de produção em 2019 superior ao de 2010.

Gráfico 2 | Evolução da produção da indústria de transformação no período jan/2010 a jun/2019 - Dados Mensais (Número Índice = janeiro de 2010)



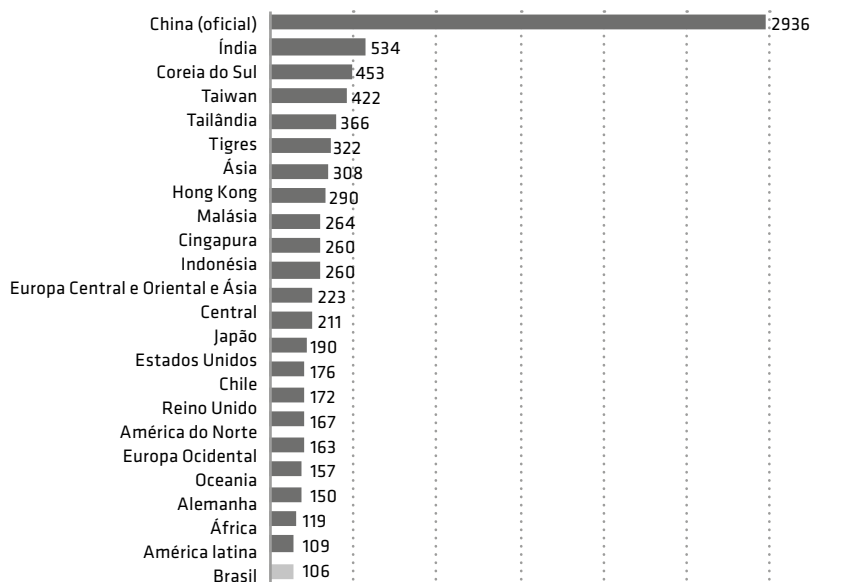
Fonte: Netherlands Bureau for Economic Policy e Ipeadata

Para Celso Furtado, o dinamismo econômico de um país deve-se, sobretudo, ao crescimento de sua produtividade no longo prazo. Conforme já mencionamos nas citações anteriores, foi excepcional o crescimento da produtividade brasileira durante o período da industrialização. Porém, suas repercussões em termos de distribuição de

renda foram nefastas a grande maioria da população.⁵ Dessa forma, qualquer demanda contemporânea na direção redistributiva, de uma maior participação dos mais pobres na renda nacional, passa pela condição necessária do crescimento da produtividade.

Os dados consolidados no Gráfico 3 mostram que no período 1980-2017 a produtividade do trabalho do Brasil apresentou crescimento pífito. Todos os países/regiões apresentados apresentaram crescimento da produtividade superior ao registrado pelo Brasil. Uma análise mais abrangente revela que no período 1980-2017 a Ásia e a Europa Central e Oriental foram as regiões que apresentaram maior crescimento da produtividade. A produtividade brasileira não obteve nem metade do crescimento registrado por estas regiões. O Brasil também não conseguiu acompanhar o crescimento da produtividade registrado pela América do Norte, Europa Ocidental e Oceania. No acumulado do período, a sua produtividade obteve apenas cerca de dois terços do crescimento destas regiões.

Gráfico 3 | Crescimento acumulado da produtividade do trabalho no período 1980-2017. (1980=100)

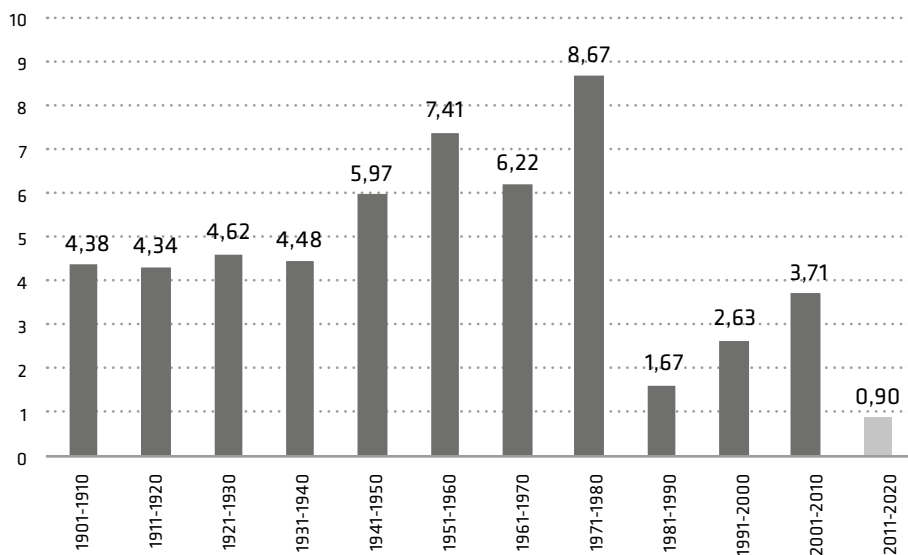


Fonte: Elaboração a partir de The Conference Board Total Economy Database (Adjusted version), Maio 2017

5. “A teoria do desenvolvimento trata de explicar as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social” (FURTADO, 2000, p. 15).

O Gráfico 4 mostra as taxas médias de crescimento decenais desde o início do século XX e revela que a década atual apresenta o pior desempenho econômico da história, percebido em perspectiva secular. A década atual promete superar a clássica “década perdida” da história econômica brasileira, os anos 1980, em termos da pior taxa média decenal de crescimento do PIB dos últimos 120 anos. No período 2011-2020 a economia brasileira apresentará uma taxa média de crescimento econômico de apenas 0,9% a.a., taxa próxima à metade da registrada na década de 1980, de 1,67% a.a.

Gráfico 4 | Brasil: Taxa de Crescimento Anual Média do PIB



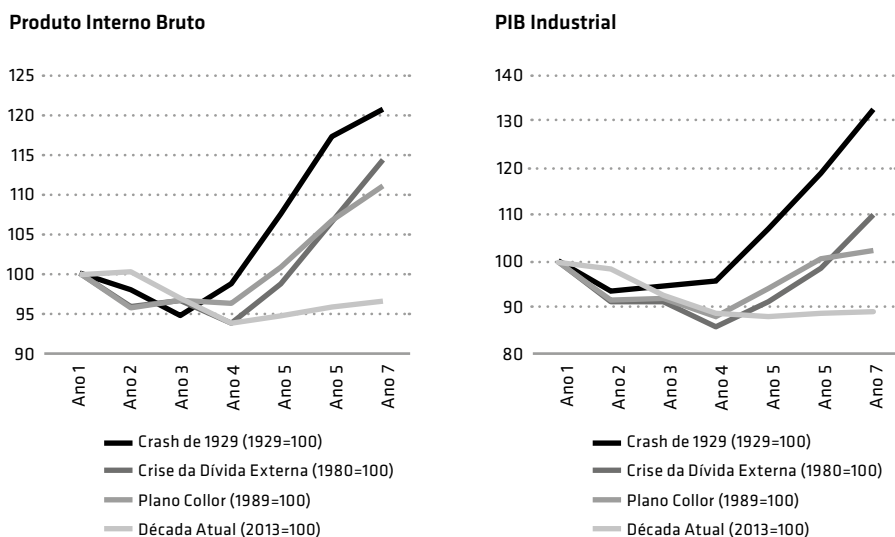
Fonte: IBGE

Obs: Projeções da taxa de crescimento do PIB; 2019 = 0,8% e 2020 = 2%.

Outra análise histórico/comparativa é apresentada no Gráfico 5 para as décadas de 1930, 1980, 1990 e 2010, que mostra em mais detalhes a evolução do PIB e da indústria brasileira nos primeiros sete anos desde o início de cada contração econômica. A crise da década de 1930, tal qual a crise atual, foram os dois únicos momentos em que a economia brasileira, em 120 anos, apresentou dois anos consecutivos de recuo na atividade econômica. Após o *Crash* de 1929, o PIB brasileiro caiu -2,1% em 1930 e -3,3% em 1931. Na década atual a atividade econômica recuou -3,5% em 2015 e -3,3% em 2016.

Todavia, percebe-se que nos anos 1930 a economia brasileira já superava o nível de atividade econômica pré-crise (1929) em 1933, registrando crescimento sustentado nos anos seguintes. No cenário atual, após sete anos, em 2019, o nível de atividade econômica ainda não alcançou o patamar pré-crise (2013). As crises instaladas na economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990 apresentam um padrão de recuperação similar ao ocorrido nos anos 1930, apesar de uma retomada mais lenta da atividade econômica. Portanto, dentre as maiores crises já manifestas na economia brasileira, a crise contemporânea é a mais grave, pela estagnação do PIB após iniciada a recessão.

Gráfico 5 | As maiores contrações da História Econômica do Brasil: PIB e Indústria



Fonte: IBGE

O Gráfico 5B também mostra o desempenho do produto industrial para as quatro grandes crises. O padrão do comportamento da indústria é similar ao retratado em termos de desempenho do PIB. Porém, uma diferença relevante entre as grandes crises deve ser destacada: a contração da produção industrial na crise atual é maior do que o recuo do PIB. Na década de 1930, pode-se afirmar que a recuperação do PIB foi puxada pelo vigoroso crescimento industrial, que registrou taxas de crescimento expressivas, dando início a uma mudança no modelo de desenvolvimento nacional, o processo de industrialização. Em 1935, o produto industrial já era 33% superior ao registrado em 1929. Em

relação à crise atual, o nível da produção industrial no ano de 2019 ainda é 12% inferior ao registrado em 2013. Na contramão das outras três grandes crises da história econômica brasileira, somente na situação atual o produto industrial não retomou ao seu patamar pré-crise, ampliando a estagnação econômica e, de forma mais acelerada, o processo de desindustrialização prematura que vem ocorrendo nas últimas décadas. Portanto, a crise econômica contemporânea é uma crise estabelecida na indústria brasileira.

É diante dessa conjuntura, de forte contração do produto industrial, estagnação econômica e elevação do desemprego que o Brasil cada vez mais distancia-se da fronteira tecnológica internacional. A crise dos anos 1930 abriu uma “janela de oportunidade” para o *catching up* nacional. Porém, as últimas três crises (1980, 1990, 2010) cada vez mais distanciam o Brasil das economias avançadas. Enquanto economias avançadas e emergentes instituem estratégias de desenvolvimento visando o ingresso na nova onda tecnoprodutiva, a economia brasileira atualmente encontra-se sem rumo e em manifestada depressão industrial. E o que é pior, cada vez mais o Brasil é ultrapassado por países retardatários, europeus, latino-americanos, africanos e asiáticos.

3. A dependência cultural entendida como um processo institucional cognitivo

Conforme argumentamos em Arend, Fagotti e Moreira (2020), o subdesenvolvimento furtadiano admite, como substrato fundador, um processo de “desracionalização” econômica. Fruto inicialmente da inserção subalterna na divisão internacional do trabalho, responsável por desacoplar progresso técnico e aumento de produtividade, esse desvio se torna progressivamente mais entrançado à lógica de entendimento econômico, de formação de preferências e tomada de decisão particulares aos agentes econômicos subdesenvolvidos. O que se cristaliza é um padrão de ação econômica que, para o caso do subdesenvolvimento, pressupõe heterogeneidade social e ineficiência econômica perene.

Rigorosamente, nos referimos à modernização furtadiana, ensejadora do mimetismo perdulário – socialmente irracional, por gerar curvas de demanda efetiva incompatíveis com o desenvolvimento econômico, e a particular proclividade ao enrai-

zamento que se observa neles (FURTADO, 1974, p. 81; 1992, p. 39; 1995, p. 6). Investigar as causas profundas da modernização é analisar a dependência cultural; mas, e essa é a nossa proposta, a essa dependência não basta o adjetivo cultural. A histerese do hábito econômico, o aprisionamento a padrões de comportamento e desempenho produtivos módicos, a ubiquidade do subdesenvolvimento, respondem a dinâmicas de enraizamento social que podem ser melhor exploradas.

Assim, parte fundamental do estudo empreendido neste artigo se assenta sobre o pressuposto que a dependência cultural furtadiana não é apenas cultural, mas *institucional-cognitiva*, e que, quando assim considerada, novas ferramentas analíticas se abrem ao estudo da perenidade do subdesenvolvimento (AREND; FAGOTTI; MOREIRA, 2020). Quer dizer, uma incursão ao estudo das instituições sociais e econômicas permite entender o porquê de certos arranjos e escolhas, tidos como irracionais sob outras lentes analíticas, serem não apenas possíveis, mas recorrentes, em economias capitalistas⁶. O presente estudo, ao comungar com o argumento furtadiano que o subdesenvolvimento é gestado pela dependência cultural e pela propensão ao mimetismo, progenitores dos desvios em racionalidade econômica e dos subsequentes fenômenos de heterogeneidade e desigualdade sociais, propõe que as causas profundas da dependência cultural, ao estarem conceitualmente amarradas à ideia de irracionalidade enraizada, estão umbilicalmente ligadas ao objeto de preocupação do novo institucionalismo.

Ademais, o inverso também é verdadeiro. O institucionalismo, ao versar sobre a importância dos processos econômicos e da dinâmica entre agentes e arcabouço institucional, também se beneficia muito da incursão aos componentes propriamente estruturais do desenvolvimentismo clássico. Isso é particularmente verdadeiro para o caso do estudo da histerese e aprisionamento institucionais. Assim, um esforço duplo se apresenta, de *institucionalização do estruturalismo* e *estruturalização do institucionalismo*. A partir dele, acreditamos ser possível revelar novas pistas do porquê de nos prostrarmos em desconstrução permanente. Por imposição de escopo, esse artigo se ocupa apenas do primeiro dos dois movimentos.

Pois bem. Instituições são arranjos sociais por meio dos quais escolhas, preferências e identidades são formados; são o arcabouço a partir do qual agentes econômicos

6. Ou, rigorosamente, qualquer ordenamento social, e não apenas aqueles orientados para o mercado.

tomam decisões e agem, sempre em reflexo cognitivo àquilo que emana de determinada instituição (VEBLEN, 1988 [1899]; HODGSON, 1998, 2004; DUGGER, 1988, 1980; STEIN, 1997). O primeiro nó conceitual a se ter em mente, e a primeira grande distinção do institucionalismo daqui utilizado àquele contido em North (1991, 1994) e Williamson (2000), é que instituições são criadas e, especialmente, transformadas pela ação de seus agentes. Instituições sociais, portanto, *surgem* da ação reiterada entre agentes e são o espaço por onde tais ações acontecem (HODGSON, 1998).

Aqui, talvez o leitor se pergunte, afinal, quem veio primeiro: o ovo ou a galinha? A resposta, ao bem da verdade, não é de tanta relevância, posto que no institucionalismo o importante é o processo subjacente à dinâmica econômica (DUGGER, 1988; BLYTH *et al.*, 2011). Para qualquer agente econômico, não existe ação prévia àquela permeada pela estrutura institucional (todo agente econômico “nasce” dentro de um arcabouço institucional exogenamente definido); ao mesmo tempo, nenhuma instituição resiste absolutamente inalterada depois de sucessivas ondas de ação e escolha por seus agentes (ao “morrer”, todo agente deixa para trás uma instituição diferente daquela com a qual começou). De maneira cíclica, agente e instituição se co-influenciam e co-evoluem (WENDT, 1992).

Instituições são os guias à ação para o agente e refletem as estruturas de poder e os padrões socialmente aceitos de comportamento, mas elas não determinam a maneira exata como tal agente se comporta. Isso porque o processo de deliberação de um ator econômico é cognitivo, o que significa que ele é livre e capaz de formular, a partir da interação (institucionalmente mediada) com outros agentes, o seu próprio entendimento de como agir economicamente, dadas as restrições e incentivos fornecidos pela instituição em vigor (LANE *et al.*, 1996; FLEETWOOD, 2008). E aqui se tem um segundo nó a se reter: instituições não são apenas estímulos ou desestímulos à ação econômica racional, mas arenas em que cada agente forma o seu *entendimento* do que significa agir racionalmente. Quer dizer, portanto, que a própria racionalidade econômica é intersubjetivamente condicionada por instituições. Mais além, significa que instituições são, ao mesmo tempo, gestantes da racionalidade econômica de uma sociedade e gestadas pelas evoluções incrementais e cumulativas dessa racionalidade (que é, afinal, produto também da ação *humana*).

A afirmação acima tem consequências poderosas e extensas. Das várias depreensões ligadas a ela, esse artigo se ocupa particularmente do processo de sedimentação

do comportamento econômico (CHANG; EVANS, 2005; ZYSMAN, 1994). Daquilo que convém chamar de aprisionamento institucional – quando uma sociedade não consegue se emancipar do entendimento de que determinada forma de ação é a normal (ou “correta”), mesmo sendo aparente de fora que ela é coletivamente ineficiente. E daquilo que se pode considerar como a causa desse aprisionamento, a histerese institucional (SETTERFIELD, 1993). Em outras palavras, esse estudo se ocupa de uma pergunta certamente incômoda a quem admite fluidez na relação entre agentes e instituições. A rigor: se há tanto dinamismo na determinação da forma do arcabouço institucional e no padrão socialmente aceito de comportamento econômico, por que cargas d’água economias se aprisionam a certos padrões de produção e têm trajetórias econômicas tão rigidamente determinadas, e por que essas configurações não raro são tão ineficientes ou irracionais? Apontar na direção da resposta a esses questionamentos é melhor entender também o porquê da persistência da dependência cultural furtadiana, uma vez que a modernização e o mimetismo perdulário, em verdade, carregam como consequência justamente o que acabou de ser delineado – padrões de produção ineficientes e trajetórias econômicas de longo prazo insatisfatórias.

A “pista” analítica é: instituições são dinâmicas, sim, e o relacionamento entre racionalidade e instituição é cíclico – o que, e como, escolho agir é transformado pela instituição que me fornece as lentes por meio das quais interpreto minhas opções e preferências, e o resultado da minha ação altera, mesmo que de forma incremental, o foco dessa lente. Além de ser cíclico, entretanto, esse processo é *cumulativo* (HODGSON, 1998). Ou seja, também deve ser entendido por meio dos efeitos que determinada decisão e determinada instituição têm sobre a *trajetória* criada a partir da coevolução de ambas (ZYSMAN, 1994). Aceitar a temporalidade do arcabouço institucional de uma economia é, acima de tudo, compreender que existem consequências particulares oriundas da idade institucional atuante sobre um arranjo produtivo (SETTERFIELD, 1993). Quer dizer, existem efeitos particulares sobre a fluidez de ação permitida por uma instituição a depender de sua idade, ou de quantas interações por ela foram mediadas.

De maneira abreviada, quanto mais reiterada a interação institucionalmente mediada, mais padronizados os entendimentos dos agentes e mais estreita a margem de ação permitida à divergência. Justamente em função dessa cumulatividade, afinal, que instituições são guias à ação. Ora, quanto mais frequente uma ação, mais ela é tida

como “segura” ou “certa” – atributos nada desprezíveis em economias monetárias⁷. Mas o fulcro do argumento vai além. Instituições formam redes *cognitivas* à ação, o que equivale dizer que elas padronizam não apenas o comportamento dos agentes, mas como eles interpretam seus comportamentos (WENDT, 1992). Mais do que simplesmente fornecer um livro de regras aos agentes, que por sua vez as aprendem e agem de acordo, instituições ensinam a própria *leitura* do livro. Essa leitura é fluída nas primeiras páginas do manual, mas quanto mais agentes leem e agem em consonância com uma instituição, e mais ela se molda a eles e estes se ajustam a ela, menos aberta a novas leituras ela fica. O entendimento coletivo se enrijece e, ao final, agentes esquecem que existem maneiras diferentes de decodificar tais regras, ou que outras regras possam ser sugeridas, e que diferentes maneiras de formar interesses, preferências e, essencialmente, agir economicamente são possíveis. Formalmente, o que se tem é que instituições são progressivamente tidas menos como arenas dinâmicas de coevolução e mais como fatos sociais imutáveis.

O efeito cumulativo do tempo e da ação humana sobre um arcabouço institucional é torná-lo exógeno aos olhos dos agentes econômicos. Precisamente isso que queremos dizer quando nos referimos à histerese institucional. Ela produz um tipo de aprisionamento duplo, corolário da existência de dois eixos dinâmicos em atuação, o agente e a instituição. Sumariamente, conforme a instituição reforça um tipo específico de comportamento econômico, a reiteração desse comportamento reforça a instituição que lhe serviu de aporte. Agente e instituição vão se calcificando, por assim dizer, e terminam aprisionados.

Por consequência, a trajetória econômica de uma economia se prostra presa à configuração institucional enraizada (SETTERFIELD, 1993; ZYSMAN, 1994; CHANG; EVANS, 2005). A histerese, pode-se argumentar, faz com que as “curvas” de uma economia se aprisionem, sedimentando padrões de consumo, de investimento, de oferta e demanda, mas mais além: se sedimenta a potencialidade criativa e de formação de capital, a propensão à exclusão social e apropriação forçosa do excedente, a proclividade à emulação perdulária e também a incapacidade de construção nacional. Como já se espera ter tornado evidente, a sedimentação do comportamento não

7. Com esse ponto em mente, é importante salientar o grande grau de complementaridade existente entre pós-keynesianos e institucionalistas. No concernente à segurança e à proteção contra incertezas, sugere-se a leitura do sociólogo Fliigstein (2001, p. 26-55).

é necessariamente eficiente, porquanto uma ação institucionalmente racional é condicionada por parâmetros socialmente delineados. Cada instituição provê, por intermédio de sua respectiva lógica agente-instituição, a linguagem particular que define como agentes interpretam seus ganhos/perdas e decidem o que fazer (FLEETWOOD, 2008; DUGGER, 1988).

Interpretar o subdesenvolvimento pela ótica institucionalista proposta acima é buscar entender as engrenagens subjacentes à dependência cultural. Esse é o significado do recurso ao conceito de dependência *institucional-cognitiva* – entender as forças e os mecanismos por meio dos quais a modernização resiste entranhada e, apesar de periodicamente mudar de feição e recorrentemente culminar em crises econômicas seríssimas, jamais se desvanecer por completo. Como já argumentamos em pesquisas anteriores, a dependência é a instituição pétreo do subdesenvolvimento (AREND; FAGOTTI; MOREIRA, 2020). Ela é a essência, portanto, das vicissitudes socioeconômicas do Brasil; da construção autoritária à construção interrompida, e desta ao que parece ser a manifestação mais funesta do subdesenvolvimento: a desconstrução autoritária.

Defendemos, destarte, a hipótese de que a dependência cultural é uma instituição. Ela é uma forma de se entender interesses econômicos, surgida a partir de diversas interações entre agentes subalternos e dominantes, responsável por produzir um desejo mimético hoje enraizado no seio das considerações identitárias, e por condicionar os processos cognitivos subsequentes a ela. A causalidade constitutiva descendente particular a essa instituição, fomentadora da dependência, logrou subordinar decisivamente a trajetória econômica do Brasil, tornando-a cada vez mais subdesenvolvida, heterogênea, excludente e desigual. Historicamente, as várias fases dessa trajetória gestaram diferentes tipos de capitalismo brasileiros, de diferentes formas de regulação econômica: algumas mais propensas ao crescimento no passado, outras menos e, inclusive, estagnacionistas, como na conjuntura contemporânea; todas elas subdesenvolvidas e presas à sedimentação histórico-institucional da dependência.

No século XXI, a dependência cultural assume novos contornos, pois desde os anos 1990 o Brasil aceita uma postura dupla de aprofundamento do subdesenvolvimento. Ele simultaneamente (1) mergulha nos fluxos globalizados de produção, comércio e financeirização, potencializando os efeitos perniciosos de uma participação regressiva da divisão internacional do trabalho, e (2) aceita uma degeneração do tecido produtivo nacional, via desindustrialização, acentuando as disparidades entre pro-

gresso técnico e demanda modernizada, conseqüentemente intensificando a sistemática dependência à concentração de renda e exacerbando sua vulnerabilidade externa.

Com o exposto, há boas e más notícias. A dependência institucional-cognitiva, se considerada pela lente furtadiana, é uma instituição centenária, discutivelmente a mais antiga do capitalismo brasileiro. Seus efeitos, em matéria de histerese institucional, estão profundamente arraigados no tecido econômico do Brasil, o que significa que o subdesenvolvimento permanece severamente enraizado e a modernização a ele associada ainda condiciona a trajetória econômica brasileira de maneira decisiva. A dependência institucional-cognitiva resiste e é uma (enorme) barreira estrutural ao desenvolvimento econômico.

Mas nem tudo está perdido. Conforme sublinhado no início da seção, instituições são ontologicamente dinâmicas, mesmo se sujeitas a rigidezes cumulativas, não havendo razão para considerar que mudanças e melhoramentos sejam impossíveis. É certo que quanto mais antigo e reiterado é o arcabouço institucional, mais tido como imutável e certo, e mais difíceis e caros os esforços de ruptura – aliás, não são triviais os não poucos contragolpes conservadores na história brasileira. Ainda assim, instituições são produto dos homens e das mulheres que nelas interagem, e à reconstrução basta um esforço. Que tipo de esforço, sob quais riscos e com quais efeitos, cumpre a um projeto de pesquisa delinear. Por essas razões, pois, cumpre estabelecer a economia política da dependência institucional-cognitiva enquanto campo de investigação. O primeiro passo, a institucionalização do estruturalismo, encontra-se resumido aqui. É preciso agora refinar o caráter estrutural do aprisionamento institucional-cognitivo. Os tempos urgem.

4. O Brasil no século XXI e a desconstrução permanente

Interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica (FURTADO, 1992, p. 9).

Vimos nas seções anteriores que a dependência cultural reflete e é reflexo da inserção subordinada das economias dependentes no comércio mundial. Furtado (1978), ao pensar possibilidades de escapar à dependência e promover um esforço de encon-

tro ao subdesenvolvimento, sugere um esforço para controlar o que ele chama de “recursos de poder”. Estes refletem as relações de força na ordem econômica internacional. O maior controle sobre (a) os recursos financeiros, (b) os mercados internos, (c) os estoques de recursos não-renováveis, (d) a mão de obra barata e, sobretudo, (e) a tecnologia, é fundamental para um projeto de nação. A escalada neoliberal que o país atravessa parece demonstrar que o caminho adotado é contrário ao sugerido por Furtado e reforça o que temos chamado de dependência institucional-cognitiva.

Esta seção procurará analisar como a trajetória da sociedade brasileira contemporânea, principalmente a partir da quebra estrutural produzida pelo *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, vem enfraquecendo pontos essenciais para o controle desses cinco “recursos de poder”. Ao demonstrar o acirramento da dependência institucional-cognitiva defendemos nossa hipótese de “desconstrução permanente” no século XXI. Os âmbitos da cultura, educação, ciência e tecnologia, economia, comércio internacional, meio ambiente e geopolítica contemporâneos presentes nos discursos oficiais dos governos Temer (2016-18) e Bolsonaro (2019-20), noticiados pela imprensa, darão conta dos projetos de “modernização cultural” que parecem sistematicamente enfraquecer os recursos que formam as bases de um projeto endógeno de desenvolvimento, como defendido por Furtado.

Primeiramente, o controle dos recursos financeiros (a) reflete a capacidade de prover crédito para financiar projetos caros ao desenvolvimento. Nessa linha, tem fundamental papel os bancos estatais de investimento, como é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como defendem Mazzucato e Penna (2016), tais bancos têm quatro papéis fundamentais: financiamento contracíclico; financiamento desenvolvimentista, à la Schumpeter, na promoção de destruição criativa endógena; suporte paciente e de longo prazo a pequenos empreendedores; e financiamento para lidar com desafios específicos da trajetória tecnológica de um país, num movimento para a criação de novas tecnologias, novos setores e, possivelmente, novos mercados. Se entre 2002 e 2013 nota-se uma tendência crescente de oferta de crédito do BNDES, a partir de 2014 há vertiginosa retração dos desembolsos, principalmente para os setores industrial e de infraestrutura (ver *Boletim do Observatório da Indústria*, 2019). O seu papel fundamental de ferramenta de intervenção do Estado não tem apoio do modelo neoliberal adotado desde 2016. Desde então o banco tem sido alvo constante de acusações de corrupção (PAMPLONA, 2020), passando, inclusive, por uma

Comissão Parlamentar de Inquérito (BOLDRINI, 2019) e por onerosas auditorias⁸ que não revelaram indícios de corrupção.

O controle sobre o amplo mercado interno brasileiro (b) vai além da imposição de barreiras tarifárias. Dado o prejuízo social de concentração da oferta por empresas transnacionais, a cessão de exploração do mercado interno para grupos internacionais deveria vir acompanhada de requerimentos para transferência progressiva dos centros de decisão para o setor interno, defende Furtado (1978). Acordos regionais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ao expandir o montante de participantes, também aumentam o poder de barganha dos países envolvidos para a cessão de tecnologia a custos menos onerosos.

A expansão do mercado interno também se dá através do combate à pobreza e à desigualdade. As políticas de combate à pobreza sofreram uma inflexão nos últimos anos. A taxa de pobreza sofreu leve queda em 2018 (25,3%) em relação ao ano anterior (26,5%), mas ainda segue longe do melhor ano, em 2014 (22,8%). A taxa de extrema pobreza vem piorando desde 2012 (5,8%) e em 2018 chegou a 6,5%, ou 13,5 milhões de pessoas (NERY, 2019). O atual presidente aborda a pobreza como um infortúnio que se “prolifera” e que, portanto, deveria ser combatida com programas de natalidade controlada, inclusive esterilização (BRAGON, 2018). O Programa Bolsa Família, por exemplo, passou a sofrer recuos na cobertura (RESENDE, 2020) e, neste ano de 2020, não incluirá novos beneficiários (RESENDE, 2019).

O controle dos estoques e da oferta de recursos não-renováveis (c) possibilita o emprego produtivo do excedente e a possibilidade de reorientar a economia para fontes de energia sustentáveis (FURTADO, 1978). O modelo de exportação de produtos primários baseado em pressões ambientais como desmatamento e queimadas na Amazônia não apenas acelera a destruição de um recurso inestimável, tanto do ponto de vista financeiro como do ambiental, como não altera o tipo de inserção da economia no comércio internacional. O desmatamento na Amazônia cresceu, até novembro de 2019, 84% em relação ao mesmo período de 2018 (WATANABE, 2019). Cientistas sugerem que a floresta já perdeu cerca de 17% de sua área, e que existe um ponto de não-recuperação entre 20-25%⁹. O desmonte dos órgãos de fiscalização e gestão sob o mi-

8. “Caixa-preta vazia”, 2020

9. “The Amazon is approaching an irreversible tipping point”, 2019.

nistro do Meio Ambiente Ricardo Salles (BRANT; WATANABE, 2019b) enfatiza a falta de preocupação com tamanho perigo e sinaliza para ruralistas e garimpeiros que o governo não impedirá o avanço sobre a floresta e seus povos. Pelo contrário, a exploração econômica em terras indígenas foi promessa de campanha de Bolsonaro (BARIFOUSE, 2019). O descaso e as catástrofes ambientais são utilizadas para atacar grupos opositores, como foi o caso do derramamento de óleo no Nordeste (MOREIRA, 2019), e a série de queimadas em agosto de 2019 (URIBE, 2019).

A larga oferta de mão de obra barata (d) da qual dispõem empresas multinacionais pode ser usada como recurso de poder para barganhar melhores tipos de investimento no Brasil. Mas ao invés de aproveitá-la como recurso estratégico para estimular a incorporação de progresso técnico – “competitividade autêntica” nos termos de Fajnzylber (1989) – há um esforço para baratear esse fator de produção (“competitividade espúria”) através das reformas da Previdência (ROUBICEK, 2019b), em tramitação, e trabalhista (ROUBICEK, 2019a), aprovada durante o governo Temer. Tais reformas copiam a receita neoliberal que achatou a renda do trabalho no Brasil nos anos 1960 através do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de Roberto Campos sob a ditadura de Castelo Branco.

Para Furtado (1978), a tecnologia (e) é a “trava mestra da estrutura de poder internacional”, uma vez que ela pode substituir os recursos anteriores. A construção de capacidades tecnológicas é essencial nesse âmbito. Mas a precarização da ciência brasileira mostra que os últimos governos não veem no setor um ponto chave para a economia. De fato, ainda no governo Temer já ficou clara a opção pela limitação do papel do Estado, o que foi consolidado institucionalmente através de emenda à Constituição que congela os gastos por vinte anos (ALVES; CARVALHO, 2016).

A abordagem neoliberal desses governos espera que esforços de pesquisa e desenvolvimento se deem no setor privado. Sua perspectiva ideológica reflete o fato de que um governo que nega a história ao associar nazismo à esquerda (GIELOW, 2019) e exaltar os feitos da ditadura (FERNANDES, 2019), que não esboça ações contra a crise climática (ESTEVES, 2018) e encoraja avanços do setor primário sobre a Amazônia (MAISONNAVE; ALMEIDA, 2019) não pode dar-se ao luxo de enfrentar forte contestação científica e checagem dos fatos¹⁰.

10. “Não vamos mais falar com a imprensa, pode esquecer”, afirma Bolsonaro, 2020.

Exatamente pelo papel que têm as universidades, o jornalismo, a ciência e as manifestações culturais no combate à desinformação (MARÉS; MORAES; AFONSO, 2019), tais áreas são enfatizadas nas repesálias governamentais. O ensino superior e a pesquisa acadêmica, que já vinham sofrendo cortes desde 2014 (ANGELO, 2017), desde 2016 agonizam com cortes orçamentários (SALDAÑA, 2019). O Ministério da Educação foi ocupado em 2019 por Ricardo Rodríguez. Em entrevista à *Veja* (CASTRO; VIEIRA, 2019), o agora ex-ministro, empossado por Bolsonaro para, segundo ele, lidar com o marxismo na pasta, defendeu, entre tantas, a eliminação do sistema de cotas, um dos fatores responsáveis por aproximar o perfil dos estudantes de ensino superior ao perfil da população brasileira (PINHO, 2019). Rodríguez, que afirmou que brasileiros “carregam tudo” quando viajam, foi indicado por Olavo de Carvalho, figura que influencia parte do governo Bolsonaro (BALLOUSSIER, 2018), principalmente nas questões ideológicas antiesquerda, condensadas no infame termo “marxismo cultural” (MEIRELES, 2019), também adotado pelo atual ministro Weintraub¹¹. Este, por sua vez, por um lado ataca a autonomia das universidades ao dizer que a polícia não pode entrar nos *campi* mesmo havendo plantações extensivas de maconha e produção de metanfetamina em seus laboratórios (BERMÚDEZ, 2019). Por outro, numa ação que pode ser vista como uma tentativa de precarizar universidades para futura privatização, o ministro busca implementar um mecanismo de financiamento próprio baseado em captação junto às empresas para promover pesquisa e desenvolvimento (DAGNINO; ROMÃO; BEZERRA, 2019).

A liberdade de imprensa sofre crescentes ataques¹², entre os quais a denúncia do Ministério Público contra Glenn Greenwald¹³, já rejeitada pela justiça, teve destaque internacional. O Ministério da Cultura, do qual Celso Furtado foi o primeiro ministro quando a pasta foi criada em 1985, foi extinto e incorporado por outra pasta em novembro de 2019. Tais ações enfraquecem tanto a oposição ao governo atual quanto a construção de fortes capacidades tecnológicas nacionais.

Para além da associação subordinada do governo Bolsonaro aos Estados Unidos, realçada pelas simbólicas continências do presidente ex-militar ao secretário

11. “Novo ministro da Educação, Weintraub defende expurgo do ‘marxismo cultural’”, 2019.

12. “Ataques à liberdade de imprensa explodem com Bolsonaro”, 2020.

13. “The Guardian view on the case against Glenn Greenwald”, 2020.

e à bandeira norte-americanos (FISHMAN; OLLIVEIRA, 2017), o que buscou-se mostrar nesta seção é ilustrar que o modelo de desenvolvimento dos governos Temer e Bolsonaro reforça a situação periférica brasileira ao enfraquecer os “recursos de poder”, os quais Furtado (1978) defende como contestação à dependência. Esse enfraquecimento enfrenta, é claro, oposição de diferentes atores da sociedade. Mas a escalada autoritária e reacionária dos governos Temer e Bolsonaro, em especial, a “revolução cultural” em marcha, como apregoada pelo atual governo, atacam a ainda jovem dinâmica democrática brasileira e parecem se impor como forma de barrar avanços sociais que permitem a contestação do modelo de desenvolvimento instalado no Brasil.

À medida que setores mais marginalizados da sociedade brasileira ganham voz nas discussões políticas, uma escalada conservadora e autoritária passa a também atuar no cenário político. A representatividade de tais setores, antes ausentes das decisões políticas, representa aquilo que Furtado defendia como passo fundamental para que uma sociedade possa, em conjunto e democraticamente, debater sobre os fins do desenvolvimento.

Como coloca Furtado (1978), a criatividade traz em si um elemento de poder, de decisão sobre como se comportar e, por consequência, de contestação. Para o autor, é a criatividade que permite que cidadãos alcancem seus objetivos individuais, além de fornecer bases para a construção do debate sobre os fins da sociedade, sobre o que deve-se entender como desenvolvimento. Nesse processo, tem papel essencial os grupos marginalizados pelo processo de modernização. São tais setores da sociedade que preservam as raízes culturais mais firmes em seus contextos locais e que menos são expostos a valores importados estranhos à cultura brasileira. O que o discurso e as ações de Temer e Bolsonaro parecem acentuar é um esforço contrário ao direito de criatividade, principalmente dos menos abastados. Bolsonaro sinaliza, através de um *filtro*, termo utilizado pelo próprio, que somente o que eles entendem como *cultura* será financiado (FIORATTI, 2020). Não demorou para que o exacerbado nacionalismo tomasse roupagem fascista: o agora ex-secretário da Cultura Alvim copiou a estética e o discurso do ministro da Propaganda de Hitler¹⁴ para ilustrar o tipo de arte que não sofrerá censura.

14. “Em vídeo, Alvim copia Goebbels e provoca onda de repúdio nas redes sociais”, 2020

A ameaça autoritária assusta (BUARQUE *et al.*, 2020). A militarização dos ministérios gera instabilidade nos demais poderes pelo medo de isolamento do poder executivo e polarização (URIBE; FERNANDES; CHAIB, 2020). Isso de fato dá mostras de ocorrer, como mostra o incentivo de Bolsonaro às manifestações contra o Congresso, que recebeu críticas do ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, general Augusto Heleno (ONOFRE; MATTOSO, 2020). Tais “ensaios de ruptura institucional” (MAGNOLI, 2020) diminuem a possibilidade de um debate democrático sobre os rumos do país para além do que está sendo proposto pelo governo atual.

Em meio a uma pandemia, e na contramão das ações de líderes mundiais e dos governos estaduais, Bolsonaro se aliena ao se posicionar contra o isolamento social diante da crise global do COVID-19. Suas ações são vistas como irresponsáveis no cenário interno e externo, causando até mesmo violação das regras do Twitter, Facebook e Instagram, uma vez que descoladas das recomendações da Organização Mundial da Saúde. No cenário econômico também não é diferente. As medidas propostas no Brasil não acompanham o esforço que outros países anunciam. O mote da campanha anti-isolamento, “O Brasil não pode parar”, parece mostrar a clara opção do governo Bolsonaro pela manutenção das atividades econômicas em detrimento da vida de milhares de brasileiros e do possível colapso no sistema de saúde público. Celso Furtado certamente se chocaria com as mutações do subdesenvolvimento brasileiro, pois a irracionalidade da elite nacional parece ter chegado ao extremo da inadequação dos meios aos fins. Aqui, a crueldade e a barbárie extrapolam qualquer arcabouço analítico pautado pela teoria da dependência, posto que ela se limita a investigar civilizações subdesenvolvidas, e a índole bolsonarista é, quando muito, pré civilizatória. A desconstrução nacional se acelera no limiar do século XXI, com as anomalias patológicas do Brasil se exacerbando, provocadas pela nossa própria doença, a idiossincrática dependência institucional-cognitiva.

5. Considerações finais

O presente artigo almejou evidenciar o turbulento processo de desconstrução nacional a subjugar o Brasil, buscando esclarecer os seus contornos estruturais e apresentar a sua intensificação em tempos recentes. Argumentou-se que a construção inter-

rompida, observada por Furtado no início dos anos 1990, se prostra enquanto tragédia econômica até os dias de hoje, a julgar pelo definhamento do tecido produtivo nacional, e pior, aparenta ter na desconstrução econômica o seu próximo ato. É a isso que a desgovernança autoritária hodierna parece servir, embora inconsciente de sua funesta condição – a de serviçal do subdesenvolvimento. A dependência cultural, aqui chamada de institucional-cognitiva, impele seus agentes subordinados a um padrão de comportamento social que, além de coletivamente irracional, hoje é marcadamente truculento e intolerante. Aliás, precisamente por legitimar o ilegítimo – e ressaltamos: de uma forma que não se via há anos, que o combate ao subdesenvolvimento é tão urgente. Nossa contribuição, por ora, apresenta-se nesse artigo. Nele, resumimos os principais atributos estruturais e conjunturais da desconstrução brasileira, à vista dos quais argumentamos em favor do embrionário conceito de dependência institucional-cognitiva.

Referências

- ALVES, D.; CARVALHO, D. Senado aprova PEC do Teto, que limita gastos do governo por até 20 anos. *Folha de S. Paulo*, 13 dez. 2020. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1840989-senado-aprova-pec-do-teto-que-limita-gastos-do-governo-nos-proximos-20-anos.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- ANGELO, C. Brazilian scientists reeling as federal funds slashed by nearly half. *Nature*, 3 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.nature.com/news/brazilian-scientists-reeling-as-federal-funds-slashed-by-nearly-half-1.21766>>. Acesso em: 27 set. 2019.
- AREND, M.; FAGOTTI, V.; MOREIRA, A. *Cultura e histerese institucional: a dependência furtadiana como uma instituição histórica*. Nova Economia. 2020. No prelo.
- AREND, M.; GUERREIRO, G. *Boletim do Observatório da Indústria - Ano 3*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2019. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201911111028280.Observatorio-da-industria-3.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- BALLOUSSIER, A. V. Militares falharam em não combater comunismo, diz Olavo de Carvalho em 1ª Cúpula Conservadora. *Folha de S. Paulo*, 8 dez. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/militares-falharam-em-combater-comunismo-diz-olavo-de-carvalho-em-1a-cupula-conservadora.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- BARIFOUSE, R. “Governo federal incentiva garimpo em terras indígenas”, diz senador Randolf Rodrigues. *Folha de S. Paulo*, 28 jul. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/>>

- governo-federal-incentiva-garimpo-em-terras-indigenas-diz-senador-randolfe-rodrigues.shtml>. Acesso em: 7 mar. 2020.
- BERMÚDEZ, A. C. Sem provas, Weintraub diz que federais têm plantações extensivas de maconha. *Uol*, 22 nov. 2019. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/11/22/weintraub-ha-plantacoes-extensivas-de-maconha-em-universidades-federais.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- BLYTH, M. et al. Introduction to the Special Issue on the Evolution of Institutions. *Journal of Institutional Economics*, vol. 7, n. 3, p. 299–315, set. 2011.
- BOLDRINI, A. Câmara cria nova CPI para investigar irregularidades no BNDES. *Folha de S. Paulo*, 25 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/camara-cria-nova-cpi-para-investigar-irregularidades-no-bndes.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2020.
- BRAGON, R. Bolsonaro defendeu esterilização de pobres para combater miséria e crime. *Folha de S. Paulo*, 11 jun. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/bolsonaro-defendeu-esterilizacao-de-pobres-para-combater-miseria-e-crime.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2020.
- BRANT, D.; WATANABE, P. Diretor do Inpe será exonerado após críticas do governo a dados de desmate. *Folha de S. Paulo*, 2 ago. 2019a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/diretor-do-inpe-sera-exonerado-apos-criticas-do-governo-a-dados-de-desmate.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- _____; _____. Salles muda política ambiental do Brasil e provoca desmonte. *Folha de S. Paulo*, 24 dez. 2019b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/salles-muda-politica-ambiental-do-brasil-e-provoca-desmonte.shtml>>. Acesso em: 7 mar. 2020.
- BUARQUE, C. et al. Democracy and freedom of expression are under threat in Brazil. *The Guardian*, 7 fev. 2020.
- Caixa-preta vazia. *Folha de S. Paulo*, 24 jan. 2020. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/editorial/2020/01/caixa-preta-vazia.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2020.
- CASTRO, G.; VIEIRA, M. C. Faxina ideológica. *Veja*, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/revista-veja/faxina-ideologica/>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- CHANG, H. J.; EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. In: PAULA, S. de; DIMSKY, G. A. (Ed.). *Reimagining growth: towards a renewal of Development Theory*. Chicago: Chicago University Press, 2005. p. 99-129.
- DAGNINO, R.; ROMÃO, W.; BEZERRA, R. Future-se e o aporte de recursos de empresas. *Diplomatique*, 30 jul. 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/future-se-e-o-aporte-de-recursos-de-empresas/>>. Acesso em: 1 out. 2019.
- DUGGER, W. M. Radical institutionalism: basic concepts. *Review of Radical Political Economics*, vol. 20, n. 1, p. 1-20, 1 mar. 1988.
- _____. Power: an institutional framework of analysis. *Journal of Economic Issues*, Abingdon-on-thames, vol. 14, n. 4, p. 897-907, dez. 1980.
- Em vídeo, Alvim copia Goebbels e provoca onda de repúdio nas redes sociais. *Folha de S. Paulo*, 17 jan. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/01/em-video-alvim-cita-goebbels-e-provoca-onda-de-repudio-nas-redes-sociais.shtml>>. Acesso em: 7 mar. 2020.

- ESTEVES, B. E se o Brasil sair do Acordo de Paris? *Folha de S. Paulo*, 16 out. 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/e-se-o-brasil-sair-do-acordo-de-paris/>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- FAJNZYLBER, F. Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina. *Pensamiento iberoamericano*, n. 16, p. 85–130, 1989.
- FENAJ. Ataques à liberdade de imprensa explodem com Bolsonaro, 14 jan. 2020. Disponível em: <<https://fenaj.org.br/ataques-a-imprensa-explodem-com-bolsonaro/>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- FERNANDES, T. Bolsonaro volta a chamar Ustra de “herói nacional” e recebe viúva no Planalto. *Folha de S. Paulo*, 8 ago. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/bolsonaro-volta-a-chamar-ustra-de-heroi-nacional-e-recebe-viuva-no-planalto.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- FIORATTI, G. Ao lado de Bolsonaro, Alvim anuncia editais de cultura para rever a história do Brasil. *Folha de S. Paulo*, 16 jan. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/01/ao-lado-de-bolsonaro-avim-anuncia-editais-de-cultura-para-rever-a-historia-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 7 mar. 2020.
- FISHMAN, A.; OLLIVEIRA, C. Nos EUA, Jair Bolsonaro oferece promessas vagas para empresários e “carta branca para a polícia matar”. *The Intercept*, 10 out. 2017. Disponível em: <<https://theintercept.com/2017/10/10/jair-bolsonaro-eua-policia-matar/>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- FLEETWOOD, S. Structure, institution, agency, habit, and reflexive deliberation. *Journal of Institutional Economics*, [s.l.], vol. 4, n. 2, p.183-203, ago. 2008. Cambridge University Press (CUP).
- FLIGSTEIN, N. Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado. *Contemporaneidade e educação*, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 9, p.26-55, set. 2001.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. A invenção do subdesenvolvimento. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 15, n. 2 (58), p. 5–9, jun. 1995.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GIELOW, I. Bolsonaro volta a dizer que nazismo é de esquerda e se irrita com imprensa em Israel. *Folha de S. Paulo*, 2 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/bolsonaro-se-irrita-e-bate-boca-com-imprensa-em-israel.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- HODGSON, G. M. Reclaiming habit for institutional economics. *Journal of Economic Psychology*, [s.l.], vol. 25, n. 5, p. 651-660, out. 2004.
- _____. The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, Nashville, vol. 36, n. 1, p. 166-192, mar. 1998.
- LANE, D.; MALERBA, F.; MAXFIELD, R.; ORSENIGO, L. Choice and action. *Journal of Evolutionary Economics*, Berlim, vol. 6, n. 1, p. 43-76, abr. 1996.

- MAGNOLI, D. Com fórmula “Povo e Exército”, Bolsonaro inspira-se no chavismo para ensaiar ruptura institucional. *Folha de S. Paulo*, 29 fev. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/demetriomagnoli/2020/02/com-formula-povo-e-exercito-bolsonaro-inspira-se-no-chavismo-para-ensaiar-ruptura-institucional.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- MAISONNAVE, F.; ALMEIDA, L. DE. Sob Bolsonaro, ex-seringueiros aceleram desmatamento e a troca de extrativismo por gado. *Folha de S. Paulo*, 6 mar. 2020. Disponível em: <<https://temas.folha.uol.com.br/amazonia-sob-bolsonaro/a-segunda-morte-de-chico-mendes/sob-bolsonaro-ex-seringueiros-aceleram-desmatamento-e-a-troca-de-extrativismo-por-gado.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- MARÉS, C.; MORAES, M.; AFONSO, N. Bolsonaro na ONU: checamos o discurso do presidente na Assembleia Geral. *Folha de S. Paulo*, 24 set. 2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/09/24/bolsonaro-onu/>>. Acesso em: 6 mar. 2020
- MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. R. Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 19, n. 4, p. 305–326, 1 out. 2016.
- MEIRELES, M. Bolsonarismo importa dos EUA teoria conspiratória sobre marxismo cultural. *Folha de S. Paulo*, 13 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/01/bolsonarismo-importa-dos-eua-teoria-conspiratoria-sobre-marxismo-cultural.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- MOREIRA, M. Salles usa imagem antiga para insinuar que Greenpeace seria culpado por óleo no NE. *Folha de S. Paulo*, 24 out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/salles-usa-imagem-antiga-para-insinuar-que-greenpeace-seria-culpado-por-oleo-no-ne.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- “Não vamos mais falar com a imprensa, pode esquecer”, afirma Bolsonaro. *Folha de S. Paulo*, 5 mar. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/nao-vamos-mais-falar-com-a-imprensa-pode-esquecer-afirma-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- NERY, C. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. *IBGE*, 6 nov. 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Nashville, vol. 5, n. 1, p. 97-112, jul. 1991.
- _____. Economic performance through time. *The American Economic Review*, Nashville, vol. 84, n. 3, p. 359-368, jun. 1994.
- Novo ministro da Educação, Weintraub defende expurgo do “marxismo cultural”. *Folha de S. Paulo*, 8 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/novo-ministro-da-educacao-weintraub-defende-expurgo-do-marxismo-cultural.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- ONOFRE, R.; MATTOSO, C. Ato com grupos autoritários é incentivado por Bolsonaro e gera repúdio. *Folha de S. Paulo*, 25 fev.2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/02/ato-com-grupos-autoritarios-e-incentivado-por-deputados-bolsonaristas-e-gera-repudio.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

- PAMPLONA, N. Presunção de culpa substituiu a presunção de inocência no Brasil, diz Luciano Coutinho. *Folha de S. Paulo*, 22 jan. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/presuncao-de-culpa-substituiu-a-presuncao-de-inocencia-no-brasil-diz-luciano-coutinho.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2020.
- PINHO, A. Crise e cortes freiam redução de desigualdade no ensino superior. *Folha de S. Paulo*, 14 mai. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/05/crise-e-cortes-freiam-reducao-de-desigualdade-no-ensino-superior.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- RESENDE, T. Governo Bolsonaro não prevê novos atendidos pelo Bolsa Família em 2020. *Folha de S. Paulo*, 2 dez 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/governo-bolsonaro-nao-preve-novos-atendidos-pelo-bolsa-familia-em-2020.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- _____. Bolsonaro trava Bolsa Família em cidades pobres e fila chega a 1 milhão. *Folha de S. Paulo*, 10 fev. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/bolsonaro-trava-bolsa-familia-em-cidades-pobres-e-fila-chega-a-1-milhao.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- ROUBICEK, M. Como ficou o emprego dois anos após a reforma trabalhista. *Nexo*, 7 nov. 2020 Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/11/07/Como-ficou-o-emprego-2-anos-ap%C3%B3s-a-reforma-trabalhista>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- _____. A reforma da Previdência foi aprovada: quais seus efeitos na economia. *Nexo*, 22 out. 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/10/22/A-reforma-da-Previd%C3%Aancia-foi-aprovada-quais-seus-efeitos-na-economia>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- SALDAÑA, P. Orçamento de Bolsonaro para 2020 tira metade dos recursos do MEC para pesquisa. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/09/orcamento-de-bolsonaro-para-2020-tira-metade-dos-recursos-do-mec-para-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- SETTERFIELD, M. A model of institutional hysteresis. *Journal of Economic Issues*, Abingdon, vol. 27, n. 3, p. 755-774, set. 1993.
- STEIN, J. How Institutions Learn: A Socio-Cognitive Perspective. *Journal of Economic Issues*, [s.l.], vol. 31, n. 3, p.729-740, set. 1997.
- The Amazon is approaching an irreversible tipping point. *The Economist*, 1 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.economist.com/briefing/2019/08/01/the-amazon-is-approaching-an-irreversible-tipping-point>>. Acesso em: 7 mar. 2020.
- The Guardian view on the case against Glenn Greenwald: an outrage in Brazil and beyond. *The Guardian*, 24 jan. 2020.
- URIBE, G. Sem provas, Bolsonaro diz que queimadas podem ter sido provocadas por ONGs. *Folha de S. Paulo*, 21 ago.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/bolsonaro-diz-que-queimadas-podem-ter-sido-causadas-por-ongs.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- URIBE, G.; FERNANDES, T.; CHAIB, J. Palácio do Planalto militarizado sob Bolsonaro incomoda Legislativo. *Folha de S. Paulo*, 14 fev. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/02/palacio-do-planalto-militarizado-sob-bolsonaro-incomoda-legislativo.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

VEBLEN, T. *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. New American Library, 1953.

WATANABE, P. Desmatamento na Amazônia cresce 104% em novembro, aponta Inpe. *Folha de S. Paulo*, 13 dez. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/desmatamento-na-amazonia-cresce-104-em-novembro.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, Cambridge, vol. 46, n. 2, p. 391-425, abr. 1992.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, Nashville, vol. 38, n. 3, p. 595-613, set. 2000.

ZYSMAN, J. How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. *Industrial and Corporate Change*, Oxford, vol. 3, n. 1, p. 243-283, mar. 1994.

Antônio Corrêa de Lacerda¹
Julio Manuel Pires²

Os dilemas do desenvolvimento brasileiro no século XXI à luz do pensamento de Celso Furtado

RESUMO

O artigo se propõe à reflexão dos dilemas do desenvolvimento brasileiro à luz do pensamento de Celso Furtado. Para isso, a primeira seção analisa obras selecionadas do pensamento furtadiano, seus principais conceitos, metodologias empregadas e revelações a respeito do tema. A segunda seção faz uma análise dos principais dilemas enfrentados pela economia brasileira e uma reflexão crítica das escolhas das políticas econômicas no período 2010-2018 para o desenvolvimento.

Palavras-chave

Celso Furtado; Venezuela; Desenvolvimento

ABSTRACT

This article seeks to reflect on the dilemmas of Brazilian development in light of Celso Furtado's thinking. To this end, the first section analyses selected works on Furtadian thinking, its most important concepts, the methodologies used, and revelations made on the subject. The second section analyses the main dilemmas faced by the Brazilian economy and critically reflects on the economic policy choices aimed at development that were made in the period 2010-2018.

Keywords

Celso Furtado; Venezuela; Development

O artigo se propõe à reflexão dos dilemas do desenvolvimento brasileiro à luz do pensamento de Celso Furtado. Para isso, a primeira seção analisa obras selecionadas do pensamento furtadiano, seus principais conceitos, metodologias empregadas e revelações a respeito do tema. A segunda seção faz uma análise dos principais dilemas enfrentados pela economia brasileira e uma reflexão crítica das escolhas das políticas econômicas no período 2010-2018 para o desenvolvimento.

Discorrer sobre a relevância das ideias de Celso Furtado para a estruturação do pensamento econômico crítico brasileiro soa, ao mesmo tempo, como tarefa prodi-

1. Professor doutor, diretor da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da PUC-SP, presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon) e membro do Conselho Deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas de Desenvolvimento (CICEF)
2. Professor doutor, docente do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração (FEA) e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia da PUC-SP e do Departamento de Economia da FEA-RP da Universidade de São Paulo.

giosa e redundante. Prodigiosa porque estamos a nos reportar a uma vastíssima obra, construída em mais de meio século de reflexões atiladas e eruditas sobre a realidade econômica, política e cultural brasileira, e redundantes porque são inúmeros os artigos versando sobre sua personalidade, obra e alcance de suas ideias.

Advogado formado em 1944, logo se interessou pela economia, mais particularmente pela história econômica. A oportunidade de cursar o doutorado na Sorbonne resultou, em 1948, na tese sobre *L'Économie coloniale brésilienne*. De regresso ao Brasil, foi logo designado para representar o Brasil na recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), na qual permaneceu até 1953. Seguiram-se os trabalhos no Grupo Misto CEPAL/BNDE, no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste da Sudene, Ministério Extraordinário para o Planejamento no governo Jango. Cassado pela ditadura militar, dedicou-se à vida acadêmica nos Estados Unidos e França até poder retornar ao Brasil no início da década de 1980, quando participou ativamente do grupo de economistas de oposição ligados ao PMDB de Ulysses Guimarães, assumindo o Ministério da Cultura no governo Sarney (GOULARTI FILHO, 1999, p. 124). Posteriormente e até o final de sua vida, Furtado continuou participando do debate econômico brasileiro, finalizando sua obra autobiográfica e publicando outros livros.

Celso Furtado, na feliz definição de Mallorquín (2005), era um intelectual político. Não um político intelectual, de forma alguma! Sem qualquer demérito para aqueles que, optando pela carreira política não deixaram de lado sua verve acadêmica, para Furtado, a ocupação de cargos políticos foi apenas uma contingência relacionada à sua vocação de fato, a de servidor público. Tal expressão alcança, em Furtado, seu mais nobre significado, mediante a aplicação sistemática e incansável de seu intelecto ao objetivo de entender o processo de constituição econômica, política, social e cultural do Brasil, para, a partir daí, sugerir caminhos. Caminhos estes que tinham como norte a melhoria do padrão de vida dos brasileiros por meio de um processo de desenvolvimento econômico e social distinto do então percorrido pelo país, consistente com uma sociedade moderna, industrial, solidária e democrática.

Para tanto, cabia rejeitar dois trajetos possíveis: a inércia e a cópia pura e simples. Tratava-se, portanto, de não só mirar um modelo distinto do então existente – e isso vale para todas as décadas nas quais ele se mostrou mais ativo intelectualmente, dos anos 1950 à década de 1990 – mas também recusar o simples pastiche dos processos econômicos característicos dos países centrais.

O modelo buscado, conquanto possa incluir elementos típicos do desenvolvimento observado na Europa Ocidental e Estados Unidos, deveria se firmar sobre parâmetros e critérios próprios à realidade brasileira, respeitando seus aspectos sociais, culturais e históricos característicos.

Com base em tais considerações sintéticas iniciais, nosso intuito neste artigo é tentar colocar em destaque alguns dos problemas econômicos atuais mais relevantes e observar em que medida o pensamento furtadiano pode contribuir para um melhor entendimento dos problemas econômicos atuais e referência para a busca de soluções que possam, de fato, indicar caminhos alternativos para a crise contemporânea.

O baixo desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no período tem sido um retrato da incapacidade da retomada de atividades. Depois da recessão de 2015 e 2016, nos quais, no acumulado, houve uma queda de 7% na atividade econômica, 2017 e 2018 apresentaram crescimento de apenas cerca de 1%. Tudo está a indicar que o ritmo de 2019 no melhor dos casos terá desempenho equivalente, ainda a depender de vários fatores.

Em um de seus livros publicado no início da década de 1990, Furtado chama a atenção para o papel relevante emprestado ao crescimento econômico como estratégia de legitimação política num contexto de exacerbamento da concentração de renda:

O que permitia aos brasileiros conviver com as gritantes injustiças sociais era o intenso dinamismo da economia. Muitos observadores (inseridos nos segmentos sociais privilegiados, evidentemente) descobriram nesse dinamismo uma fonte de legitimidade para um sistema de poder que gerava tantas injustiças. Outros (entre os quais me incluo) consideravam que o preço social que estava sendo pago pelo desenvolvimento era exorbitantemente elevado, e sua razão de ser estava na obstinada resistência da aliança de interesses oligárquicos à introdução de reformas modernizadoras das estruturas. Mas, pelo menos sobre um ponto havia consenso: interromper o crescimento econômico não contribuiria senão para agravar os problemas sociais (FURTADO, 1992, p. 12).

Assim, conquanto as oportunidades de ascensão se revelassem bastante díspares – com alguns grupos sociais usufruindo muito mais do que outros dos benefícios do crescimento econômico –, a possibilidade de certa mobilidade social e os ganhos econômicos marginais propiciados pelo aumento da renda serviam como forma de con-

tenção dos ímpetus sociais mais exaltados numa sociedade tão desigual. Também, como observado por Furtado, a despeito da resistência das elites em promover qualquer medida efetiva para promover melhorias na distribuição de renda, havia um consenso quanto à deseabilidade deste crescimento.

Se até a década de 1970 é possível identificar um dinamismo expressivo da economia, o que certamente colaborou para, em parte, “legitimar” os governos estabelecidos, tal não ocorreu nas décadas seguintes. Não se trata de simples coincidência, nos anos 1980, 1990 e na segunda década do século XXI, a emergência de profundas crises econômicas, com fortes recessões, concomitantes às mudanças no controle do poder executivo federal³.

O quadro econômico atual, no qual após dois anos de profunda recessão vivemos três anos seguidos de estagnação, serve para intensificar o processo de perda de legitimidade do atual bloco de poder, com consequências imprevisíveis nos próximos anos.

O desempenho pífilo da economia nos últimos anos tem impactado diretamente o mercado de trabalho. O desemprego atingiu 11,6 milhões de pessoas, o equivalente a 11,9% da População Economicamente Ativa (PEA), em média, considerando o trimestre encerrado em dezembro de 2019, com base na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ressalte-se também o número recorde de trabalhadores sem carteira e por conta própria, fazendo com que os trabalhadores informais ascendessem a 41,1% do total da força de trabalho ocupada.

Em um conceito mais amplo, considerando o total das pessoas subutilizadas, chega-se a um universo de 27,6 milhões de pessoas. Isso abrange, além dos desempregados, que trabalham menos do que poderiam, os que não procuraram emprego, mas estavam disponíveis para trabalhar ou aqueles que procuraram emprego, mas não estavam disponíveis para a vaga. O dado também inclui os 4,8 milhões de pessoas desalentadas (que desistiram de procurar emprego).

Como cada desempregado a mais é um consumidor a menos, a retração do consumo dos que se encontram sem ocupação e o maior receio dos que permanecem empregados faz com que a demanda desabe. Além disso, o crédito continua muito caro, a despeito do fato de que a taxa de juros básica (Selic) se encontra em patamar historicamente baixo para padrões brasileiros.

3. Embora a ditadura militar já estivesse experimentando um processo de enfraquecimento desde meados dos anos 1970, parece-nos evidente que a profunda recessão de 1981-83, acompanhada de expressiva aceleração inflacionária e deterioração social tenha contribuído decisivamente para o fim do ciclo militar, o qual, em condições diversas, talvez tivesse perdurado até finais da década.

Talvez uma das ideias mais reiteradas por Furtado em todas suas obras seja a necessidade de lastrear o desenvolvimento econômico brasileiro no mercado interno. O fato de sermos uma nação com amplo território e vasta população ensejam oportunidades ao Brasil não disponíveis de forma profusa. É evidente que as políticas atualmente desenvolvidas, assim como as reformas liberais implementadas e que se anunciam para os próximos meses, caminham exatamente no sentido oposto, na direção de debilitar ainda mais a capacidade de consumo da grande maioria da população.

O que veio a chamar-se desenvolvimento econômico, no Brasil, traduz a expansão de um mercado interno que se revelou de enorme potencialidade. Longe de ser simples continuação da economia primário-exportadora que herdamos da era colonial – constelação de núcleos regionais autônomos –, a industrialização assumiu a forma de construção de um sistema econômico com considerável autonomia no que respeita à formação de poupança e à geração de demanda efetiva. Graças ao efeito de sinergia, esse sistema representava bem mais do que a soma dos elementos que o formavam (FURTADO, 1998, p. 39).

Dessa forma, também chama a atenção a ausência de políticas e medidas que impulsionem a produção, os investimentos e o consumo. Na já mencionada problemática do crédito, por exemplo, há muito a ser feito, mas, pelo contrário, as poucas medidas em curso têm sido no sentido de contraí-lo ainda mais, considerando a atrofia dos bancos públicos.

O governo Bolsonaro e sua equipe econômica tem enfatizado seu discurso no papel da reforma da Previdência como fator de confiança, reversão das expectativas e retomada das atividades. Trata-se, no entanto, de superestimar o seu efeito sobre as expectativas, assim como na ação do mercado para isso. Tal perspectiva fundamentalista em relação à capacidade do mercado de equacionar os principais problemas do País vai de encontro ao ponto de vista de Furtado, cuja desconfiança relativamente a essa onipotência do mercado constitui-se num traço marcante de toda sua obra. Segundo a excelente síntese de Arturo Guillén,

A concepção do desenvolvimento segundo Furtado sempre deixou de lado qualquer possibilidade de que ele pudesse ser conseguido por meio do *laissez faire*. Para ele, o desenvolvimento envolvia, como já vimos ‘uma estratégia de modificação de estruturas’, um projeto nacional de caráter social e cultural capaz de chegar a essa transformação de forma planejada e de reverter as tendências à concentração da renda e à exclusão social (GUILLÉN, 2007, p. 157-8).

Portanto, é preciso ir muito além do que medidas paliativas como as que têm sido adotadas para que se possa ter efeito positivo sobre a demanda, estimulando produção e investimentos. Para isso, é necessário criar um ambiente mais favorável ao crescimento, diversificando suas estratégias e medidas, uma vez que muitas delas têm um tempo de maturação considerável.

A redução observada nos últimos meses da taxa juros básicos (Selic) é positiva. Mas, para além disso, o governo carece de melhorar a articulação, tanto internamente quanto na sua relação com os demais poderes e os agentes econômicos. Da mesma forma, precisa ir além da ênfase excessiva colocada na reforma da Previdência como único elemento de transformação e apresentar um conjunto mais abrangente de medidas para acelerar a recuperação da economia.

A questão fiscal é relevante, mas é preciso lembrar que sem crescimento econômico qualquer tentativa de ajuste esbarra no impacto restrito da arrecadação em função da fraca atividade econômica, pois “com a economia em recessão, todas as prioridades perdem nitidez, reduz-se o espaço para a ação” (FURTADO, 2002, p. 23). Portanto, fomentar a atividade econômica, dado o seu efeito multiplicador, produz impactos positivos sobre a arrecadação tributária e, portanto, sobre o quadro fiscal.

Na contramão, insistir no discurso autofágico dos cortes de gastos, inclusive investimentos públicos, que já se encontram no menor nível histórico, não contribui para reverter o quadro adverso que persiste há anos.

No âmbito da macroeconomia, especialmente os aspectos fiscal, monetário e cambial, são elementos cruciais para o crescimento em bases sustentadas. Tendo em vista as circunstâncias do cenário internacional e doméstico, como, por exemplo, o impacto da queda da arrecadação devido à crise, as vinculações orçamentárias e outros, as questões mencionadas definirão o rumo dos próximos anos.

Na questão fiscal, além da menor arrecadação decorrente da crise e do baixo crescimento econômico, destaca-se a restrição imposta pela Emenda Constitucional (EC) 95, que limita a expansão dos gastos públicos, e tende a cada vez mais reduzir o investimento público, como de fato já vem ocorrendo.

Além disso, faz-se necessário que o problema fiscal brasileiro deva ser abordado no âmbito das políticas macroeconômicas, assim como seu papel para o desenvolvimento econômico e social. A discussão sobre o custo de financiamento da dívida pública, que no Brasil atinge a média de 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB) ao ano, o equivalente a R\$ 380 bilhões, em 2018.

Logo na apresentação de seu livro *Em busca de um novo modelo*, Furtado alerta para a necessidade de “sabermos nos defender dos falsos ‘consensos’ que nos impingem as metrópoles imperiais” (FURTADO, 2002, p. 7). E, entre estes, talvez um dos mais nefastos na atualidade diz respeito ao papel da política fiscal na saída da crise econômica hodierna. A aposta em que a prometida “austeridade” levaria ao resgate da confiança que pudesse estimular a realização de investimentos e produção não tem dado resultado. Os investimentos, medidos pela Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) embora ora apresentem leves sinais de reação ainda se encontram em um nível médio cerca de 25% inferior ao observado em 2014, antes do início da crise. É inegável que a confiança seja importante. No entanto, ela, por si só, não garante um ambiente promissor para estimular a produção, o consumo e os investimentos.

As empresas não tomam decisões apenas levando em conta o grau de confiança, mas a expectativa de desempenho futuro da economia. Da mesma forma a elevada ociosidade, na média de cerca de 25% na indústria, associada ao elevado custo de financiamento também diminui o “apetite” para novos investimentos.

Ademais, nosso modelo tributário regressivo, incidindo fortemente sobre o consumo e produção – e não sobre a renda e a riqueza – além de contribuir para uma maior concentração de renda, sobrecarrega o chamado “custo Brasil”, prejudicando o crescimento da atividade e a realização de investimentos. Há que se buscar, no âmbito de uma profunda reforma tributária, uma simplificação dos impostos, visando, além de maior justiça social, um sistema mais dinâmico, transparente e eficiente. Tal problema, como sabemos, não é recente, datando, infelizmente, de longa data. No início deste século, Furtado chama a atenção para este problema, sobretudo para a reduzida incidência sobre o setor econômico mais rentável da economia, numa citação que, a despeito de ser datada de quase duas décadas, mostra-se atualíssima:

Mudar esse quadro [de concentração da renda] exigiria, para começar, que o país se dotasse de um sistema tributário socialmente mais justo. É urgente repensar o sistema tributário. Foge ao bom senso que o setor da economia de maior rentabilidade – o sistema financeiro – praticamente não seja tributado. Ora, nos anos recentes de crise ou recessão, os bancos foram os grandes beneficiários (FURTADO, 2002, p. 21)

Outro ponto relevante: é crucial buscar a desindexação da economia, inclusive da dívida pública.

O Brasil é o único país que remunera parcela expressiva da sua dívida a taxas de juros reais altíssimas, independentemente do prazo de vencimento, oferecendo pelos seus títulos, ao mesmo tempo, liquidez, segurança e rentabilidade, na contramão de outros países, que estimulam o financiamento de longo prazo. Este quadro cria um constrangimento para os gastos públicos, tornando mais difícil a execução dos investimentos, assim como a manutenção da qualidade dos programas sociais.

Torna-se fundamental ainda resgatar e aperfeiçoar a atuação dos bancos públicos, como impulsionadores do financiamento dos investimentos para a infraestrutura e outros setores. Tendo em vista a inexistência, ou insuficiência, de instrumentos de financiamento de longo prazo no mercado financeiro privado a taxas de juros minimamente compatíveis com a rentabilidade esperada dos projetos, a atuação dos bancos públicos revela-se crucial no atual quadro.

Uma das propostas que vez ou outra aparece como balão de ensaio por parte do governo – e não só este, em governos anteriores também –, diz respeito à necessidade de maior abertura da economia brasileira. Segundo grande parte dos economistas liberais, a despeito das reduções expressivas das alíquotas de importação e eliminação da maior parte das barreiras não alfandegárias desde o final da década de 1980, a economia brasileira ainda caracterizar-se-ia por ser uma das mais fechadas do mundo. Nesse sentido, uma nova rodada de reduções tarifárias seria um instrumento importante para conduzir nossa economia a níveis de produtividade mais elevados. Nos anos iniciais desse processo de abertura – início dos anos 1990 – Furtado já identificava a principal virtude e crítica a esse tipo de política:

Os resultados de uma crescente abertura para o exterior são de início positivos, pois permitem que se intensifique a competitividade e promovem o acesso a economias de escala. Mas essa abertura, ao reduzir o grau de governabilidade, repercute negativamente no nível de emprego (FURTADO, 1992, p. 24).

Por conseguinte, voltando a um de seus temas preferidos, relacionado à necessidade de ampliar o grau de autonomia do centro de decisões nacionais, Furtado identifica como principal inconveniente da maior abertura da economia a redução operada na margem de manobra com que pode contar o Estado brasileiro na gestão econômica e social.

Ademais, há que se acrescentar os impactos negativos sobre os vínculos de solidariedade interna entre as diversas regiões do país.

Ora, a partir do momento em que o *motor* do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas (FURTADO, 1992, p. 32).

Um outro aspecto que chama a atenção na política do atual governo diz respeito ao desprezo sistemático ao qual é relegada a área educacional. Além de um ministro que se assemelha mais a um *clown* grotesco do que a um gestor comprometido com a área, esse desprezo patenteia-se pelo corte brutal de recursos destinados ao financiamento da pesquisa no Brasil, mediante cortes no orçamento da CAPES e CNPq, e também reduções de recursos destinados à educação básica realizados no primeiro ano de governo, assim como pelo total descaso em relação à renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), cujo prazo de validade se encerra no final de 2020. A esperança de que este que é o principal fundo de recursos para a escola pública no Brasil⁴ persista reside apenas em iniciativas que comecem a se esboçar no Congresso Nacional.

Nesse sentido, a observação feita por Furtado, há quase três décadas, ganha ainda maior relevância quando passamos a lidar com um governo cuja ojeriza a tudo que diga respeito à educação, à cultura e ao conhecimento científico revela-se tão patente.

Para o conjunto da população, o ativo de mais peso na distribuição de renda é aquele que está incorporado como capacitação no próprio fator humano. Com efeito, outra característica básica do subdesenvolvimento é a existência de um amplo segmento da população privado de qualquer habilitação profissional. Inclusive daquela habilitação sem a qual não se tem acesso a nenhuma outra, que é a alfabetização. Os mecanismos de mercado tendem a agravar essa situação, pois o acesso à habilitação é principalmente função do nível de renda do grupo social (FURTADO, 1992, p. 56).

4. Em 2019, dos R\$ 258 bilhões que as escolas públicas do país aplicaram no ensino básico, R\$ 156 bilhões (65%) vieram do Fundeb. (<https://exame.abril.com.br/brasil/em-2020-congresso-tera-desafio-de-manter-fundeb-e-garantir-recursos/>) Acesso em: 16 fev. 2020.

Considerações finais

O conjunto das políticas públicas desenvolvidas no Brasil desde 2015 – e fortemente acentuadas nos anos seguintes com os *dream teams* de Meirelles e Guedes que não conseguiram entregar nada mais do que pífios resultados em termos de crescimento econômico – caminharam fundamentalmente no sentido de desarticular as ações do Estado como agente promotor do desenvolvimento, com a frívola esperança de que o setor privado ocuparia automaticamente o papel do Estado no tocante à retomada do investimento e da geração de emprego. Nada mais distante da realidade! A respeito disso, em livro publicado no final dos anos 1960, Furtado já alertava para tal perspectiva equivocada:

Debilitar o Estado como centro autônomo de decisões, não significa entre nós fortalecer a iniciativa privada; significa, sim, renunciar à formação de um sistema econômico nacional, isto é, um sistema de produção articulado em função dos interesses da coletividade nacional (FURTADO, 1969, p. 133).

Ou seja, as políticas debilitantes do Estado ora praticadas servem a alguns interesses muito bem identificados, mas, com certeza, não são políticas que atendem ao proveito do conjunto da população brasileira, notadamente os mais pobres.

No que tange às políticas mais adequadas para a promoção do desenvolvimento econômico no sentido pleno da palavra, ou seja, um crescimento econômico que, entre coisas, não se caracterize pelo aumento da concentração de renda e sim promova uma melhor distribuição dos benefícios do aumento da produção, Furtado, embora se referindo claramente ao contexto da economia brasileira nas décadas de 1950 e 1960, formula uma crítica totalmente consentânea com nossa experiência recente. A citação, conquanto relativamente longa, vale por sua precisão e atualidade:

Um certo grau de centralização das decisões de investimento é condição necessária para que a estrutura de uma economia dependente se transforme, e mais ainda para que o faça com rapidez. Entre nós a interferência do Poder Público nas decisões econômicas assumiu a forma de um complexo sistema de subsídios, implícitos na política de câmbio, na política fiscal e monetária, na política de preços e salários etc. O custo social dessas medidas nunca

foi explicitado, mas não resta dúvida de que ele tem sido considerável, pois vem transferindo para a propriedade de um grupo ínfimo de pessoas, vultosos recursos retirados pelo Poder Público à coletividade. Não resta dúvida que essa política foi responsável pela elevação do volume dos investimentos e pela aceleração do desenvolvimento. Nem por isso se deve desconhecer que ela está na fonte da concentração da riqueza e da renda que são hoje um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento. **Assim, o problema não é apenas de articular, através do planejamento, os investimentos que visam à modificar a estrutura do sistema econômico; é igualmente necessário que os meios utilizados não se transformem num mecanismo de concentração da riqueza e da renda** (FURTADO, 1969, p. 51, grifos nossos).

Referências

- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.
- _____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. *Em busca de um novo modelo*. 2ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. *Essencial Celso Furtado*. Rosa Freire d’Aguilar (Org.). São Paulo: Penguin e Cia. das Letras, 2013.
- GARGIULO, Felipe Freitas. *As desventuras de um “intelectual político”: teoria e desenvolvimento econômico no pensamento de Celso Furtado (1958-1988)*. Dissertação de Mestrado, FFLCH/USP, 2019.
- GOULARTI FILHO, Alcides. O pensamento de Celso Furtado: crenças e desilusões. *Economia*, Curitiba, n. 23, p. 123-137, 1999.
- GUILLÉN, Arturo. “A necessidade de uma estratégia alternativa de desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado” In: SABOIA, João & CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs.). *Celso Furtado e o século XXI*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007, p. 139-165.
- LACERDA, Antonio Corrêa de. Por uma estratégia de política econômica para crescer e gerar empregos. *Revista Interesse Nacional*. São Paulo, setembro de 2020.
- MALLORQUÍN, Carlos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo: Xamã / Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.
- MENDES, Candido. Celso Furtado: fundação e prospectiva do desenvolvimento. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 1, p. 7-20, 2005.
- SZMRECSÁNYI, Tamás. Celso Furtado. *Estudos Avançados* vol. 15, n. 43, p. 347-362, 2001



Rosa Freire d'Aguiar

POR ANTÔNIO CORRÊA DE LACERDA, CARLOS MEDEIROS, CARMEM FEIJÓ
E TÂNIA BACELAR

Com muita satisfação entrevistamos, para o número comemorativo do centenário de nascimento de Celso Furtado, a jornalista e tradutora Rosa Freire d'Aguiar. Rosa, viúva e herdeira testamentária de Celso Furtado, também é a responsável por dar corpo editorial e revisão acurada às obras lançadas por Furtado desde os anos 1970.

Graças ao esforço e dedicação de Rosa em manter viva a memória de Celso Furtado, a comunidade acadêmica passou a ter acesso ao seu valioso acervo, o que muito beneficia a pesquisa acadêmica em questões de desenvolvimento econômico em geral, e sobre a história econômica recente de nosso país.

A entrevista era para ser conduzida presencialmente, mas dado o isolamento social por conta da pandemia do Covid-19, a realizamos online, com nossos entrevistadores – Carlos Medeiros, Antônio Corrêa de Lacerda e Tânia Bacelar – em suas respectivas casas, estando Rosa em Paris. Em duas horas de conversa fomos nos tornando próximos da pessoa que foi Celso Furtado, através do testemunho de Rosa. Além de economista reconhecido nacional e internacionalmente, Celso se revela, nas palavras de Rosa, um ser humano desde muito cedo sensível às injustiças sociais e comprometido em transformar, através do conhecimento científico, as estruturas de poder que perpetuam as desigualdades sociais em nosso país.

Carmem Feijó
Junho, 2020

CARMEM FEIJÓ (CF): Bom-dia e obrigado a todos por aceitarem participar da entrevista com Rosa Freire d'Aguiar ao número do Cadernos do Desenvolvimento comemorativo do centenário do nascimento de Celso Furtado. Rosa é viúva e herdeira testamentária de Celso Furtado e é também responsável por dar corpo editorial e revisão acurada às obras lançadas por Furtado desde os anos 1970. Essa entrevista era para ser pessoalmente, mas dado o isolamento social por conta da pandemia do coronavírus, a realizamos on line, com nossos entrevistadores em suas respectivas casas, estando Rosa em Paris. Rosa, bem-vinda.

ROSA FREIRE D'AGUIAR (RFA): Bom-dia!

CF: Vamos começar pela reconstituição da obra de Celso Furtado.

RFA: Perfeito. Celso morreu em 2004. Herdei todos os arquivos dele e comecei a pensar logo depois, em 2005, o que fazer com eles, certa de que quando você herda esse conjunto tão rico de papéis, livros e documentos, tem uma espécie de obrigação, um dever a cumprir. Um deles era fazer essa herança chegar às gerações mais novas. Trabalho há muitos anos no mercado editorial e para mim, evidentemente, isso passava pela reedição dos livros dele. Preocupe-me com o que se chama de edição definitiva. Edição definitiva é aquela a partir da qual deverão ser feitas todas as outras no futuro. Em geral é feita ou por quem conhece bem a obra ou por quem tem os originais de cada livro. Eu me encaixava nos dois critérios. Consultei vários originais, corriji dúvidas, cotejei manuscritos e datilografados. E fiz então a edição definitiva de uns quatro ou cinco livros, pela Companhia das Letras, e outros por variadas editoras. Para cada um desses pedi um prefácio novo a quem conhecesse a obra. A nova edição de *Formação Econômica do Brasil* saiu com prefácio de Luiz Gonzaga Belluzzo, o *Economia Latino-americana*, com prefácio de Luiz Felipe de Alencastro, o *Criatividade e Dependência*, com prefácio do Alfredo Bosi. Fiz em seguida uma nova edição da *Obra autobiográfica*, juntando os três tomos¹ num só e republicuei o prefácio do Francisco Iglesias. Essa foi, digamos, uma primeira vertente em que trabalhei para a memória dos arquivos.

1. Reunião da trilogia *A fantasia organizada*, *A fantasia desfeita* e *Os ares do mundo*.

Então me dei conta de que uma obra tem textos e contextos. Havia que resgatar os contextos em que foram escritos. Foi quando apresentei o projeto ao Pedro de Souza, superintendente executivo do Centro Celso Furtado, para fazermos, com a editora Contraponto, a coleção *Arquivos Celso Furtado*. Fiz seis livros para essa coleção. O primeiro, *Ensaio sobre a Venezuela*, saiu em 2008, quando se estava descobrindo o pré-sal e havia a preocupação de que, com a abundância de divisas daí resultante, o Brasil se desindustrializasse. Ora, essa abundância de divisas sem industrialização era exatamente o que Celso estudara, em 1957, na Venezuela. O estudo que ele tinha feito, a pedido da Cepal, era uma “prévia” do que mais tarde seria chamado de doença holandesa. O número teve boa repercussão e então resolvi continuar o projeto. São volumes temáticos. O segundo foram as notas de Celso para o curso *Economia do desenvolvimento*, que ele ministrava na Sorbonne e ofereceu na PUC de São Paulo, em 1975. Depois fiz *A saga da Sudene*, quando a autarquia criada e dirigida por ele completou cinquenta anos, em 2009. Fiz em seguida *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*, depois um em que reuni ensaios de Celso sobre a Cultura — Ensaio sobre a cultura e o Ministério da Cultura — e, finalmente, *Anos de Formação, 1938-1948*. Neste, reuni todas as reportagens que ele fez ao chegar ao Rio, para fazer o curso de Direito, mas logo tendo ido trabalhar na *Revista da Semana*. Quando ele estava no terceiro ano da faculdade, ingressou por concurso para o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) e começou a escrever sobre administração e planejamento: também estes textos estão no livro. E ainda o seu diário de guerra e trabalhos feitos quando passou dois anos na França, entre 1946 e 1948, para fazer sua tese de doutoramento em economia, na Sorbonne. Em Paris, ele escreveu muito, sobre assuntos europeus, sobre o fascismo, a economia de guerra, a situação econômica na França e na Inglaterra. Em suma, é um volume em que mostro Celso antes, digamos, de ser ele o Celso Furtado da Cepal e da vida pública. Os seis volumes dessa coleção têm, também, um longo texto meu e recortes de imprensa de época. Bem, aí cansei desse formato... Resolvi fazer outra coisa, e organizei umas coletâneas.

Em Paris, ele escreveu muito, sobre assuntos europeus, sobre o fascismo, a economia de guerra, a situação econômica na França e na Inglaterra.

A primeira foi em 2009, quando o *Formação Econômica do Brasil* fazia 50 anos. Republicuei o próprio livro, numa edição bem caprichada com capa dura de pano. Incluí os prefácios das nove edições estrangeiras, apresentações de Luiz Felipe de Alencastro e minha, e uma fortuna crítica com comentários e resenhas ao livro durante aquele meio século. São uns vinte textos, de historiadores, economistas, do Brasil e do exterior. O primeiro, feito por Nelson Werneck Sodré, em 1959, e o último, feito por Mauricio Coutinho nos anos 2000.

Depois desse, fiz o *Essencial Celso Furtado*, em 2013, uma coletânea em que reuni trabalhos fundamentais de Celso em quatro eixos: o pensamento econômico, que é sempre o mais importante; o pensamento político; as reflexões sobre ciência e cultura; e um eixo autobiográfico dele mesmo falando sobre suas próprias ideias.

Por fim, pensando neste ano de 2020 em que se comemora o centenário de Celso, concentrei-me em mais duas obras, com material inédito de seu acervo. A primeira foram seus diários — *Diários Intermitentes de Celso Furtado, 1937-2002* — que publiquei em fins de 2019 pela Companhia das Letras. Celso não foi propriamente um

Celso não foi propriamente um diarista, mas ao longo da vida recorreu a diários para registrar conversas que teve com políticos, intelectuais, economistas do Brasil e do exterior

diarista, mas ao longo da vida recorreu a diários para registrar conversas que teve com políticos, intelectuais, economistas do Brasil e do exterior, ou para escrever sobre seu estado de espírito em momentos decisivos, como na Segunda Guerra Mundial, depois nos anos passados na Cepal, depois na luta pela criação da Sudene, e, a partir dos anos 1980, como protagonista da redemocratização do país. É um material muito rico, e para mim foi fascinante poder editá-los. Este ano dediquei-me a mais um livro, com uma seleção da imensa correspondência de Celso. O livro está pronto, enviei-o à editora Companhia das Letras no primeiro dia do confinamento na França, onde estou.

CF: Para quando está previsto o lançamento da *Correspondência*?

RFA: Estava previsto para sair na semana do aniversário dele, na última semana de julho, mas a editora, como todas, está revendo a programação. O lançamento está em suspenso. Aliás, não valeria a pena lançar o livro enquanto não for possível retomar debates e apresentações nas livrarias por todo o país. Sem modéstia, até porque as cartas não são minhas, o livro está excelente. Dá de fato uma ideia do que foi o pensamento brasileiro, latino-americano, mesmo europeu e norte-americano, na segunda metade do século XX, através de cartas trocadas por grandes interlocutores, intelectuais, políticos, professores, que se corresponderam com Celso nesse meio século.

CF: E dá uma dimensão da importância dele como acadêmico, como intelectual, não?

RFA: Sem dúvida. Brinco que virei cartomante porque nestes últimos dois anos houve semanas em que li cartas o dia todo... Pensei, primeiro, em fazer uma seleção só das cartas do exílio, que somam cerca de dez mil. Depois, achamos melhor ampliar o leque com cartas do pré-exílio — as dos anos Cepal, Sudene — e do pós-exílio, como as trocadas com artistas nos anos em que ele foi ministro da Cultura. No total, havia cerca de quinze mil cartas. Li todas. Algumas com duas, três páginas. Um dos pontos altos do livro é a correspondência com Raul Prebisch, secretário-executivo da Cepal. De 1953 a 1955, quando Celso dirigiu no Rio o Grupo Misto CEPAL-BNDE, ele e Celso trocavam-se várias cartas por mês, basicamente sobre o andamento dos trabalhos mas que também registram as turbulências da vida política do país no segundo governo Vargas. Outro ponto alto é a correspondência com amigos brasileiros que estavam exilados ou auto-exilados depois do golpe militar de 1964. Destaco as cartas de Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, Helio Jaguaribe, Darcy Ribeiro, Antônio Callado, Antônio Cândido, Thiago de Mello, Cleantho de Paiva Leite. Toda essa troca de cartas ligada ao exílio é muito humana, reveladora. Fiz também um capítulo, como não podia deixar de ser, dedicado aos economistas: uns três ou quatro de Cambridge, como Nicholas Kaldor, Joan Robinson, Richard Kahn, Piero Sraffa; os cepalinos, que além de Prebisch incluem correspondência com Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Regino Botti, Juan Noyola. Há também cartas com professores dos Estados Unidos, como Albert Hirschman, Wasiili Leontieff, Charles Wagley. O que me interessou nessas cartas foi, apenas, a troca intelectual, o intercâmbio de ideias. Cartas com convites, com pedidos de toda ordem, mas em que não havia propriamente um diálogo intelectual, deixei de lado.

CF: Muito esperado e importante o seu trabalho de resgate da obra de Celso Furtado, principalmente frente ao avanço das ideias neoliberais nas últimas décadas. Assim como foi a criação do Centro Celso Furtado para difusão do estudo da obra de Celso nos cursos de economia.

RFA: Bem, uma das consequências do avanço do neoliberalismo, já me disseram, seria Celso ser pouco ou nada estudado nos cursos de economia. Não tenho nada a dizer sobre isso. Sei que há em praticamente todo curso de economia uma cadeira com o nome do livro dele, *Formação Econômica do Brasil*. E se alguém quiser estudar nossa formação econômica, é de crer que será a partir do livro homônimo de Celso — embora haja alguns êmulos feitos, depois do dele, por outros autores, que copiaram o título. Mas imagino, também, que os currículos da economia estejam cada dia mais dependentes da visão neoliberal, ou pelo menos ortodoxa, digamos. Eu penso o seguinte: Celso foi, obviamente, um grande economista, com formação sólida feita sobretudo na França e na Inglaterra, com uma atividade docente exercida nas grandes universidades da Europa e dos Estados Unidos, com uma prática da coisa pública — inclusive de ministérios — que pouquíssimos economistas têm. Mas, a meu ver, ele é muito mais do que um simples economista, vai muito além. Celso tinha um espírito multidisciplinar. Já a tese do doutorado defendida na Sorbonne tem um grande componente de história — história econômica, é verdade, pois é sobre a economia colonial brasileira nos séculos 16 e 17. Mas já é o prenúncio do que ele faria mais tarde, introduzindo a história na economia. Foi essa a essência mesma do pensamento estruturalista da Cepal, de que ele é um dos primeiros teóricos. Depois, nos anos 1960-70, quando ele estava no exílio, nota-se em sua produção que era como se a economia fosse uma moldura muito estreita para o que ele queria pensar. Precisava alargá-la. Três livros dos anos 1970 mostram bem esse diálogo entre várias disciplinas. O primeiro é o *Mito do desenvolvimento econômico*, de 1974, o segundo é o *Prefácio a Nova Economia Política*, de 1976, o terceiro é o *Criatividade e dependência na civilização industrial*, de 1978. Nesses 3 títulos, há como que um trânsito interdisciplinar em que Celso cruza as

Era como se a economia fosse uma moldura muito estreita para o que ele queria pensar.

fronteiras da história, da filosofia, das ciências sociais em geral, da antropologia, da cultura, e até da mitologia.

CARLOS MEDEIROS (CM): Os anos 1970 do Furtado me parecem particularmente interessantes quando ele assume uma discussão muito profunda sobre a questão das empresas multinacionais e o impacto que têm nas economias dos países periféricos, de certa maneira construindo, aí, um subsistema de decisões que escapam ao controle nacional. Esse é um aspecto que me parece extraordinário no Furtado e que depois vai se perdendo, digamos, não no trabalho do Furtado, mas na formulação dos economistas em geral. E reputo isso como um dos elementos mais importantes para discutir questões contemporâneas. De certa maneira, até acho que Furtado é um dos precursores da análise de cadeias de valores. Particularmente, fiquei muito interessado com o livro dele *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Ali, acho que ele entrou num plano que depois só vi observado em uns poucos economistas. Também acho que a influência de Stephen Hymer foi muito importante, desde que se conheceram em Yale. Pergunto se nessa correspondência havia alguma coisa com Stephen Hymer.

RFA: Um dos artigos importantes desse momento é *O capitalismo pós-nacional*, que trata das empresas transnacionais. Há ao menos uma carta com Stephen Hymer, mas não de troca de ideias. Sobre o capitalismo pós-nacional, de fato, foi para Celso um dos temas importantes dos anos 1970. Outro em que ele pôs o dedo — talvez um dos primeiros a destacar esse problema — foi a dimensão ambiental do desenvolvimento. É o que se pode ver no *Mito*. Ele ficou muito impressionado com o relatório do Clube de Roma, que tinha saído um pouco antes, e ele não foi o único. O relatório mostrava o custo ecológico do desenvolvimento, se estendido a toda a humanidade com base no que era “praticado” nos países ocidentais. Celso estudou isso a fundo, e daí, talvez, ter dado ao seu artigo o nome de *Mito do desenvolvimento*. Para quem, como ele, teorizara e defendera sempre um projeto de desenvolvimento, admitir que seria um *mito*... Não sou economista nem especialista da obra de Celso. Li-a praticamente toda, al-

Ele ficou muito impressionado com o relatório do Clube de Roma

guns livros e/ou trechos a quatro mãos, digamos: eu lendo e o interrogando a respeito, para esclarecer certos pontos, certas formulações que para mim eram mais difíceis (muitas continuam sendo...). Disso, o que me impressiona é a amplidão do cabedal de reflexões sobre o desenvolvimento, às quais ele vai incorporando mais e mais dimensões ao longo da vida. Nos primeiros trabalhos ele menciona em geral “desenvolvimento econômico”. Isso é visível nas cartas, é sempre o econômico ao lado de desenvolvimento. Depois, o qualificativo desaparece, ou de tal forma já está incorporado no conceito que não precisa explicitá-lo. Desenvolvimento: *ça va sans dire* que econômico. Quando ele vai para a Sudene, aparece constantemente o qualificativo “social”: desenvolvimento econômico-social. Mais adiante, ele incorpora o prisma ambiental. Depois, a dimensão cultural do desenvolvimento, como bem demonstrou, em estudo sobre a obra de Celso, o economista uruguaio Octavio Rodriguez. Às vésperas de morrer, Celso fez um depoimento curto para a UNCTAD, que foi lido na 11ª Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad XI), em São Paulo em 2004, em que ele dá uma dimensão global do desenvolvimento, o que vem lá de trás e reúne o econômico, o social, o ambiental, o cultural. Durante sessenta anos, ele incorporou as várias dimensões do conhecimento que poderiam ajudá-lo a melhor captar a própria noção do desenvolvimento — e do subdesenvolvimento, como ele preferia dizer. E, certamente, o que o Carlos Medeiros fala sobre o capitalismo transnacional também se inclui nisso.

ANTONIO CORREA DE LACERDA (ACL): Bom ouvir você falar sobre o Celso. A pergunta que vou fazer é a seguinte. A dimensão econômica da empresa transnacional, o debate sobre desindustrialização, são temas, como você bem apontou, contemporâneos. Mas que já nas obras de Celso estavam muito presentes. E um aspecto do desenvolvimento que ele criticava muito era o que ele chamava de mimetização dos padrões de consumo praticados nos países avançados, e que se reproduziam nos países periféricos, como o Brasil. Na verdade, os subdesenvolvidos imitavam mas não tinham a tecnologia adequada. Na prática, ficávamos subordinados às empresas transnacionais, virávamos produtores de commodities, como de fato ocorreu mais intensamente no século XXI. Sobre essa dimensão cultural, me chama muito atenção que, quando convidado, nos anos 1980, pelo presidente José Sarney a integrar o ministério, Furtado, para a surpresa de alguns, foi para o Ministério da Cultura. E não da Economia ou do Planejamento. Certamente, isso tem a ver com o que

Ninguém, a começar por ele mesmo, jamais acreditou que Celso fosse fazer parte da plêiade econômica de Tancredo.

estamos falando. Celso, na sua evolução, percebeu que o problema central era, talvez, mais do que econômico, cultural. Porque se precisava criar uma visão de desenvolvimento brasileira, que agregasse as várias experiências, que não necessariamente era a experiência asiática, não necessariamente eram as experiências dos países centrais. Mas que respondesse às nossas dificuldades estruturais, que ele tão bem apontava desde o seu *Formação econômica do Brasil*, e que ele retoma no *Mito do desenvolvimento*, e em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* etc. Gostaria de ouvir um pouco sobre essa trajetória do retorno dele ao Brasil como ministro da Cultura.

RFA: Ninguém, a começar por ele mesmo, jamais acreditou que Celso fosse fazer parte da plêiade econômica de Tancredo. Recapitulando: Tancredo Neves é eleito, por eleição indireta, em janeiro de 1985. Então, monta a COPAG (Comissão para o Programa de Ação do Governo), para a qual chamou Celso, Hélio Beltrão, José Serra etc. Pelos diários de Celso, que agora publiquei, fica claro que já na COPAG havia gente bem chegada a Tancredo e a Francisco Dornelles que barraria a indicação de Celso para um futuro ministério na área econômica, como nome indicado pelo PMDB. Vivíamos a crise da dívida, Celso era favorável a uma ampla negociação com os credores, não excluía o recurso à moratória, a qual defendia em artigos e entrevistas para jornais como o *The New York Times* e o *Le Monde*. Você pode imaginar que ele não era propriamente uma pessoa amada pelos banqueiros. Então, Tancredo, espertamente, fez algo bem “Tancredo”: indicou o nome de Celso para chefiar a missão do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia, na Bélgica: Celso ficaria no governo Tancredo, mas como embaixador, mantendo o compromisso de reserva, de não “criticar” o governo... e a doze mil quilômetros de Brasília. Acho que a indicação foi uma forma de afastar Celso da área econômica do governo. Dito isso, Celso aceitaria ser ministro da Fazenda? Não sei. Seria bom para o país? Não sei. Até porque gente ligada aos banqueiros não parava de intrigar durante essa fase da COPAG: saíam notinhas em jornal, declarações de que com Celso no ministério o Brasil viria abaixo, íamos até pas-

A ideia de que a economia é uma ciência social, e não uma ciência exata, e que exige a interdisciplinaridade.

sar fome por falta de produtos importados... pois ele ia pedir a moratória... Os *Diários* mostram muito os bastidores de tudo isso. Bem, estávamos em Bruxelas, Tancredo tinha falecido, Dornelles não era mais ministro, e vem o convite para o Ministério da Cultura. Foi uma surpresa relativa. Celso tinha muito arraigada a noção da *res publica*. A vida inteira, sentiu-se um servidor público, nunca trabalhou na iniciativa privada. Para o servidor público, você está num cargo, o presidente o chama para outro, você tem que ir. Assim foi. O Ministério foi criado em 1985, José Aparecido de Oliveira o assume, em março, e pouco tempo depois Sarney o chama para ser governador de Brasília, que na época ainda era nomeado. Entra no Ministério o professor Aluísio Pimenta que fica mais uns meses. Mas já quando estávamos de partida para Bruxelas, em meados de 1985, houve um movimento no Rio de Janeiro para fazer Fernanda Montenegro ministra da Cultura. Fernanda não aceitou e então encaminharam a Sarney o nome de Celso: um abaixo-assinado de cerca de 170 nomes da área da cultura pedindo para o Celso ser o ministro. Ele não aceitou porque já estava comprometido com a embaixada em Bruxelas, mas claro que não falou isso para a Fernanda nem para ninguém. Lembro-me de que, em maio de 1985, eu tinha ido cobrir o Festival de Cannes para a *IstoÉ*, da qual era correspondente. No final do festival, era de praxe os brasileiros presentes passarem uns dias em Paris. Naquele ano, a Fernanda Torres tinha recebido um prêmio em Cannes. Num jantar no La Coupole, dias depois, encontrei mãe e filha, Nelson Pereira dos Santos, entre outros, e veio a pergunta: “Rosa, estou ouvindo dizer que o Celso vai ser o ministro da Cultura”. Eu me faço de desentendida: “Ah, não sabia!”. Um ano depois veio o convite de Sarney: então, voltamos para o Brasil. Celso não era um estranho no ninho. Não era recente a sua reflexão sobre a cultura, já presente, por exemplo, em *Criatividade e dependência*. Esse livro é um divisor de águas, dali em diante ele só fez insistir e aprofundar a ideia de que a economia é uma ciência social, e não uma ciência exata, e que exige a interdisciplinaridade. Ainda antes de ser ministro, em 1984 ele publicou *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, em que reúne mais reflexões sobre a cultura. Eu diria

que nesses anos imediatamente anteriores e posteriores ao Ministério da Cultura, houve uma evolução em seu conceito sobre a cultura: se antes ele dizia que todo projeto de desenvolvimento deve levar em conta a dimensão da cultura, ao sair do Ministério escreveria (cito de memória): “todo projeto de desenvolvimento parte da cultura”. Ou seja, a cultura deixa de ser uma parte para ser o todo: é da cultura que nasce um projeto de desenvolvimento, um projeto de nação.

CF: É bem interessante seu depoimento sobre essa percepção do Celso. Você diria que ele era uma pessoa otimista em relação ao futuro do Brasil, da América Latina? Porque a cultura passa por se reconhecerem os talentos, fortalecer as identidades nacionais.

RFA: Eu não diria otimista. Também não diria pessimista. Ele me parecia muito realista. Acho que houve dois momentos em que se esforçou para mudar alguma coisa no país. Celso tinha a visão de que a história é feita pelos homens e pelas mulheres. São os atores da história, agem em consequência de um projeto e vão moldando e mudando a história. Ele quis ser um desses moldadores. Pouco depois de voltar ao Brasil, em 1958, encontrou Juscelino Kubitschek. Nunca tinham se visto. Celso era diretor do BNDE e Juscelino lhe propôs fazer algo pelo Nordeste. Era tudo o que ele queria, pois só aceitara o BNDE se fosse para ter uma diretoria que pensasse o Nordeste. E o encontro com JK foi o ponto de partida para um desses momentos em que Celso foi ator da história. Poderia não ter sido assim. Em sua correspondência há uma troca de cartas entre ele e Roberto Campos: este lhe comunica que tinham tentado achá-lo em Cambridge para transmitir o convite de JK, que queria Celso para presidir a Sumoc — a Superintendência da Moeda e do Crédito, na época o nosso “banco central”. Campos não encontrou Celso em casa. E comenta na carta: “Puxa, que pena, Juscelino queria resolver rapidamente o assunto, e como você não estava em casa...”. E Celso

Todo projeto de desenvolvimento parte da cultura

responde: “Eu sabia que tinha santo forte, mas igual a esse, realmente, não imaginei! Deu me livre de pegar a Sumoc!”. E então veio o convite para o BNDE. E o encontro com JK, e a oportunidade de fazer um projeto de desenvolvimento econômico para o Nordeste. JK lhe deu carta branca, e Celso teve a certe-

za de que a Sudene poderia mudar o Nordeste. A Sudene foi uma coisa única, pois criou uma instância de poder regional que não estava prevista na Constituição brasileira. O Conselho Deliberativo, reunindo todos os governadores da região, tomava decisões em conjunto, como região, as quais eram levadas ao presidente da República. Celso tinha status de ministro e despachava direto com o presidente. A batalha foi muito dura, mas acho que ali ele pensou que poderia promover mudanças importantes no Nordeste e sentiu o sopro do otimismo. Não deu tempo, pois cinco anos depois o golpe militar o despacha para o exílio e a Sudene passa a ser apenas uma repartição dentro de um ministério.

Quase vinte anos depois, o outro momento em que pensou que poderia agir para ajudar o país a voltar aos trilhos foi na redemocratização, depois da anistia, a partir de 1981, 1982. São anos de grande envolvimento dele na vida pública e política. Começa a fazer viagens mais longas ao Brasil, onde passa temporadas mais extensas. Entra para um partido pela primeira e única vez: o PMDB presidido por Ulysses Guimarães. Enfronha-se na vida partidária. Mas jamais quis ser um político, um deputado, um senador. Em 1982 um grupo de paraibanos quis fazê-lo governador, mas a coisa não andou, evidentemente, pois outros grupos locais não acharam a menor graça em acolher um exilado que estava longe há tantos anos e, de repente, vinha atrapalhar os planos de quem passara todos aqueles anos no Brasil. Celso desistiu e nunca mais pensou no assunto.

Nesses dois momentos — a luta pela Sudene e pela redemocratização — penso que ele imaginou que o Brasil poderia tomar um rumo mais acertado, mais social. O que mais incomodou Celso a vida toda foram a gritante desigualdade, as inadmissíveis disparidades do Brasil. No entender dele, o problema só ia se agravando no correr do tempo. Isso, sim, o deixava pessimista. Ao mesmo tempo, é difícil não ser otimista olhando o tamanho e as potencialidades do país. Mas Celso não tinha nenhum otimismo ingênuo, ao contrário sempre foi de profunda lucidez.

Nesses dois momentos – a luta pela Sudene e pela redemocratização – penso que ele imaginou que o Brasil poderia tomar um rumo mais acertado, mais social.

TANIA BACELAR (TB): Apareceu muito forte na sua fala essa visão multidimensional do desenvolvimento. Outro traço é que ele não era um pensador puro, digamos assim... não era o acadêmico. Era um agente público, que estudava mais para intervir. Procurava entender, mas o objetivo não era entender por si, e sim entender para intervir. Minha pergunta é sobre educação. Celso hoje recebe uma crítica de que nunca valorizou a educação, de que não priorizava o investimento em educação. Como recebe essa crítica? E na produção, na vida dele, onde é que você buscaria elementos para contestar isso?

RFA: Eu já ouvi essa crítica algumas vezes. Acho-a infundada, por várias razões, para não dizer anacrônica. Alguém julgar o que Celso fez há 50 anos na Sudene com os parâmetros de hoje, quando todo mundo pensa em educação, é erro de cronologia, como se diz. O segundo ponto, bem claro, é que a Sudene não nasceu para cuidar de educação primária e secundária, como argumentam os críticos. Quem cuidava da educação eram os estados, os municípios. Quanto à universitária, havia grandes nomes no Brasil pensando-a. Já nem falo de Anísio Teixeira e de Paulo Freire, que pensavam na educação como um todo. Mas enquanto Celso estava à frente da Sudene, Darcy Ribeiro aconselhava Juscelino a planejar uma universidade para Brasília. Não havia por que a Sudene se intrometer especificamente na educação. Há quem alegue: “Ah, se Celso tivesse pensado a educação, o Brasil seria diferente”. Quer dizer, você “individualiza” o problema, joga em cima de *uma* pessoa, um economista, diga-se, e que sequer foi ministro da Educação, a razão de um “fracasso” multicausal. Pergun-

É difícil não ser
otimista
olhando o
tamanho e as
potencialidades
do país.

to-me se as obras de outros economistas da época têm grandes planos para a educação de base. Não faz muito, li o I Plano Diretor da Sudene, e depois uma espécie de relatório anual dos resultados. Pois bem: em termos de formação de pessoal, capacitação, a Sudene fez um trabalho absolutamente fantástico. Como raras vezes terá havido no Nordeste, e mesmo em outras partes. Convém lembrar que quando Celso chega à Sudene, havia meia-dúzia de geólogos no Piauí, por exemplo. Era preciso formar gente, fabricar quadros. Isso a Sudene fez, foram dezenas de bolsistas que ali se formaram, tendo

cursos com a nata dos economistas da Cepal, que Celso levou para lá. Agora, querer criticá-lo porque a Sudene não cuidou de alfabetização...

TB: Eu concordo com você de que a educação básica não era atribuição da Sudene. E sim de estados e municípios, e até hoje a União é que tem uma responsabilidade central no ensino superior. Mas foi esta a tônica da Sudene. Eu mesma entrei na Sudene numa pesquisa sobre a concessão de bolsas de estudos para o pessoal se formar: agrônomos, geólogos etc. A Sudene era a Capes da época para a graduação. E fui auxiliar de pesquisa e ia à casa das pessoas que se candidatavam a uma bolsa para estudar nas universidades que tinham esses cursos considerados estratégicos para o desenvolvimento. Havia também uma divisão de educação na Sudene, com um programa estratégico voltado para a educação básica, e que formava e estruturava as secretarias de educação.

RFA: Eu nem sabia.

TB: Chamava-se de investimento estruturante, que você não faz mas ajuda quem faz a fazer bem, a fazer diferente. Eu mesma dei aulas num curso de planejamento educacional para funcionários da área de planejamento educacional dos estados e municípios.

RFA: Celso conta nas memórias como era difícil formar gente no Nordeste, ainda nos anos 1950. Claro que as chamadas classes dirigentes iam fazer faculdade. Mas muitos acabavam indo para o Sul. A ideia de Celso era formar gente que ficasse no Nordeste, fixá-los na região. O Nordeste era duplamente prejudicado: tinha formação deficiente, e sofria dessa migração de cérebros. Nesse ponto, acho que a Sudene foi muito bem-sucedida. No primeiro balanço anual do I Plano Diretor, são cerca de 750 pessoas que

Era difícil formar gente no Nordeste, ainda nos anos 1950.

estão fazendo os cursos de agronomia, geologia, técnica de projetos, desenvolvimento etc. Daí essas críticas serem infundadas. Mas não serão as primeiras nem as últimas.

TB: Concordo. Não só infundadas, como mal-intencionadas.

CM: Eu gostaria que você retomasse um pouco as origens do pensamento do Furtado. Há um certo consenso de que a conexão com Cambridge e, particularmente, com a Joan Robinson, foi muito importante nessa troca, na ideia de acumulação de capital. E, também, a sociologia do Mannheim. Essa conexão estaria, talvez, na inauguração de *Formação econômica do Brasil*. Você tem alguma pista nessa direção?

RFA: Não tenho, Carlos. Quando Celso vai para Cambridge em 1957-58, na verdade, foi para fazer estudos com Nicholas Kaldor. É ele a figura central, foi quem facilitou a ida de Celso para o King's College, ajudou-o nos trâmites. Vê-se isso nas cartas dos dois. Há uma em que Kaldor fala de um trabalho que está fazendo, sobre a criação de uma nova moeda mundial para tentar estabilizar os preços das matérias-primas. Com Joan Robinson, certamente conversavam muito. Celso foi a vários seminários dela, e numa carta ao Kaldor, quando ainda morava em Santiago, refere-se ao *Accumulation of capital*, de mrs. Robinson, dizendo que é uma brilhante ponte entre o keynesianismo ortodoxo e uma teoria do desenvolvimento. Mas as cartas trocadas com ela propriamente não falam disso, são mais sobre uma possível viagem dela ao Brasil, não há troca de ideias. Celso vai para Cambridge em ano sabático e licença sem vencimentos, quando já estava há muitos anos na Cepal, dirigindo a Divisão de Desenvolvimento. Há uma carta a ele, de Wassily Leontief, sugerindo que pedisse uma bolsa à Rockefeller Foundation ou à Fundação Ford. Celso pede, e consegue, à Rockefeller. Nos relatórios, tanto para se candidatar à bolsa como no final da temporada, há muitas referências aos trabalhos que fez com Kaldor. Na verdade, pelas cartas percebe-se que ele — e também Amartya Sen, que lá estava, acho que no Trinity — tinha encontros frequentes com o grupo de Cambridge: Kaldor, Robinson, Sraffa, Richard Kahn, Luigi Spaventa. Com Sen, também fez amizade, inclusive assistiram na casa dele (foi Sen que me contou depois da morte de Celso) aos jogos da Copa de 58. Sen dizia que ele e outros amigos torciam pelo Brasil, e Celso parecia um inglês, contido, só vibrava um pouco na hora do gol do Brasil.

CF: Há muita correspondência com os latino-americanos? Você já mencionou que o ponto alto é a troca com Prebisch. E os mexicanos, por exemplo?

RFA: Fiz um capítulo para os latino-americanos. É muito bonita a correspondência de Celso com os ex-colegas da Cepal, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Regino Botti, Juan Noyola. Na época do exílio, há também a correspondência do chamado Clube Bianchi. Essa foi uma ideia deles que nasceu em 1965, quando houve um grande colóquio internacional em Londres sobre os obstáculos políticos da América Latina. Lá estavam Celso, Fernando Henrique, Helio Jaguaribe, Aníbal Pinto, o colombiano Orlando Fals Borda, Jacques Chonchol, que tinha sido ministro da Reforma Agrária de Allende. Dão-se conta de que estão trabalhando mais ou menos nos mesmos assuntos, mas cada um em seu canto. Então, resolvem formar o que, hoje, seria um grupo no google, ou até no whatsapp: uma pequena rede de troca de mensagens. O nome Bianchi era o da pizzeria em Londres onde nasceu o clube. Combinam de se escrever mensalmente contando o que cada um está fazendo e comentando o trabalho dos outros. Essas cartas são fascinantes, porque

Combinam de se
escrever
mensalmente
contando o que
cada um está
fazendo e
comentando o
trabalho dos
outros. Essas
cartas são
fascinantes.

eles falam com muita franqueza, criticam os trabalhos dos amigos com muita sinceridade, o que acham certo e errado. Há uma autêntica troca de ideias. Enviavam a carta para uma espécie de secretariado, em Londres ou em Santiago. Lá, as cartas eram fotocopiadas e reenviadas para cada um dos dez, doze membros do clube. Mandar as cartas para Londres era ainda mais seguro. Pois a partir de 1967 começa a ter censura postal no Brasil, não dava para confiar plenamente nos correios. Mas no de Sua Majestade todos confiavam. Também combinaram publicar numa só revista seus artigos, e escolheram *Desarrollo económico*, de Buenos Aires. Essa é uma parte muito bonita da correspondência.

Tem outra, da mesma época, que é triste. São as cartas de exílio. Em 1964, muitos saíram do Brasil, alguns tendo que pedir asilo nas embaixadas. Um deles foi Álvaro Vieira Pinto, filósofo do ISEB. Foi para a Iugoslávia. De lá, escreve uma carta algo pungente. Conta que é bem tratado pelo governo do ma-

rechal Tito, está num bom hotel, mas em Belgrado vai fazer o quê? Pergunta a Celso se teria alguma sugestão. Celso consegue, no Chile, um posto para Vieira Pinto. Nesta e noutras cartas sente-se uma solidariedade de exílio muito forte. Em todos os seus momentos: houve a leva de 1964, depois o exílio se desdobra no de 1968, quando o AI-5 fabricou outros exilados, como o físico José Leite Lopes e o economista Pedro Calil Padis; depois, vem 1973, quando o golpe no Chile forma outra leva de brasileiros tendo de recomeçar outro exílio, como José Serra, Thiago de Mello. Thiago vai para Buenos Aires, sem lenço e sem documento, como diz. Lá, recomeçou do zero. Numa carta a Celso, pede ajuda financeira. Celso envia, mas a remessa internacional demorava uns quinze dias para chegar. Quando chegou, Thiago já não precisava mais do dinheiro, deu a outra pessoa mais necessitada. É comovente perceber esse compromisso em ajudar o outro. Em suma, o livro das cartas está muito bom, e penso que também vai colocar certas coisas em seu devido lugar, desfazer alguns malentendidos que aqui e acolá surgem em textos de pesquisadores da vida de Celso.

É comovente
perceber esse
compromisso
em ajudar o
outro

TB: Trago a conversa um pouco para hoje. Acho que a gente vive no Brasil um momento a que estou chamando de violência explícita. Estamos com dificuldade de lidar com esse clima. E Celso viveu dois momentos de violência explícita muito fortes. Primeiro, a experiência como pracinha, envolvido na guerra real, depois com o exílio, que na minha visão também é um momento de violência explícita, principalmente para alguém como ele que queria interpretar, intervir no país. Tão longe do país é como se cortasse a seiva dessa árvore. Ele é uma das pessoas que eu vejo assim, alguém que conviveu com uma violência explícita. Como lidou com isso? É um aspecto que poderia ajudar, a nós brasileiros do presente, a conviver com essa violência à beira do fascismo.

RFA: A primeira violência social, digamos, que ele viveu, creio que foi no sertão. Ele fala disso num texto sobre a infância em Pombal. Ali no semiárido há muita seca, tudo esturricado, mas de repente vem uma chuva violentíssima. Ele lembra aqueles dias de tempestade em que está dentro de casa, debaixo das cobertas, e fica pensando nos amigos pobres, com quem jogava bola, dormindo na rua, naquela chuva. E diz que

teve, ali, a noção — embora em cabeça de criança — da desigualdade social. E convém lembrar que Celso ainda pegou o cangaço. O pai, duas vezes, saiu com ele para protegê-lo, porque corria a notícia de que o cangaço estava chegando. Isso o marcou. Era a forma de se fazer política, pela violência, pelo desrespeito aos outros. A figura do cangaceiro, é claro, depois se reproduz na figura do coronel, do chefe político, ainda que de forma mais “civilizada”. Acho que a descoberta da violência vem da infância.

Na guerra, ele sentiu muito a presença do fascismo deteriorando a sociedade, esgarçando as noções de convivência, solidariedade. Celso foi do último contingente da Força Expedicionária Brasileira, que foi para a guerra no final de 1944; portanto, a Itália já estava há mais de 20 anos no fascismo, e eram tempos de guerra. Ele conta uma história que se passou assim que chegou a Nápoles. Ele não fumava, mas tinha alguém do lado dele com uma guimba. Estavam num caminhão aberto, eles em pé, e vem uma garotinha de sete ou oito anos e pede a guimba para o brasileiro ao lado de Celso. O brasileiro não entende bem, achando que não é possível que a criança estivesse pedindo um pedacinho de cigarro, mas era. E Celso traduz o pedido da criança, e o soldado lança aquela guimba e então aparece um monte de crianças. Elas iam juntando as guimbas que tinham um pouco de fumo dentro, para fazer um cigarrinho e vender no mercado negro. Celso fica pensando em até onde chega a degradação da condição humana quando você precisa comer, viver. Creio que na guerra ele teve muitas vezes esse choque com a violência, com o fascismo que deixava uma sociedade desfeita, despedaçada. A violência da própria guerra também é chocante. Mas Celso foi como aspirante a oficial e, como já falava inglês bastante bem, ficou de oficial de ligação com o Quinto Exército americano que era o guarda-chuva do brasileiro.

Tem uma outra experiência que o marcou muito, como conta nos *Diários intermitentes*. Foi quando houve o rompimento da barragem de Orós.² Celso vai para lá. Acompanha toda a tragédia e sai para ver as cidades em torno. Já

A presença do fascismo deteriorando a sociedade, esgarçando as noções de convivência, solidariedade.

2. O rompimento, devido a chuvas intensas por vários dias, ocorreu pouco antes da inauguração da barragem, na madrugada de 26 de março de 1960. Desabrigou cerca de 100 mil pessoas e provocou enormes danos na economia da região.

havia milhares de desabrigados. Entra numa casa de gente muito pobre, o dono comenta que seria bom ter uma ajuda e faz alguma referência às Ligas Camponesas. Aí vem um político da cidadezinha e diz: “Não, isso aí é um monte de comunista!” Celso fica indignado: “O senhor não entendeu nada! O pobre coitado está com fome, está

querendo comida, o mínimo de sustento para a família. Não tem nada de comunismo”. As situações em que ele sofreu muito com a violência têm a ver, penso, mais com a violência social, com a degradação das pessoas por desumanidade do outro. Lá pelos anos 1998, 2000, quando avançavam a globalização e o fluxo de imigração, começaram a aparecer muitos mendigos em Paris, dormindo na rua. Celso não parava de comentar, a cada um com quem topávamos. Ele ficava profundamente incomodado que numa sociedade rica houvesse a violência da pobreza explícita. E no Brasil era o mesmo, a gente saía por Copacabana, pela Zona Sul, pelo centro do Rio... E aquela quantidade de mendigo na rua. Ele ficava muito tocado, sem saber muito o que fazer.

Agora, em relação ao exílio... Exílio é muito duro, é difícil. Acho que ele nunca entendeu a cassação de direitos com que foi punido. Sentia-se alguém que, chamado por JK a fazer algo pelo Nordeste, estava dando o melhor de si para um projeto que não era ligado a nenhum partido. Tanto assim que trabalhou com três presidentes de partidos distintos, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. Ali, no golpe de 1964, houve uma sensação de fracasso. Ele fala disso nos *Diários intermitentes*: “a nossa geração fracassou, não conseguiu fazer aquilo a que se propunha”. Houve uma geração que saiu com ele, Waldir Pires, Josué de Castro, que já estava aqui na França, Miguel Arraes, Darcy Ribeiro, Leonel Brizola... todos interromperam planos no país, pelo país. No exílio, havia que recomeçar a vida, digerir o que se passou, depois deixar o passado de lado e começar outro projeto. Celso, por exemplo, nunca tinha sido professor. Por sorte, gostou da nova profissão e foi excelente professor. Mas podia não ter se adaptado. O fato é que os anos do exílio calaram fundo nele. Mais ainda porque, permanentemente, pensou o Brasil. Desde as aulas de desenvolvimento latino-americano, o que passava pelo Brasil, até os doze livros que escreveu no exílio, o Brasil estava sempre presente. E não é fácil você pensar e refletir sobre a ex-pátria que continua, porém, a ser a sua pátria. Exílio não é para qualquer um. Espero que no Brasil de hoje isso não recomece.

Ele nunca entendeu a cassação de direitos com que foi punido.

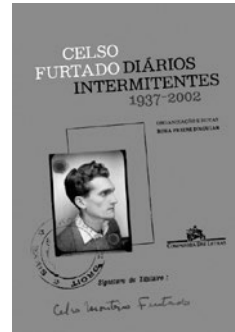
CF: Uma diáspora. Rosa, o seu trabalho como editora foi e é fantástico. Reunir a quantidade de material que você reuniu de uma pessoa morando em tantos lugares, deve ter sido especialmente difícil e trabalhoso. Como conseguiu? Celso teve preocupação de guardar, de preservar?

RFA: Não muito. As cartas, sim, estão reunidas. As do exílio, em Paris. Mas nesses arquivos guardados há sempre o peso das circunstâncias. Exatamente porque Celso morou muitos anos fora do Brasil é que, paradoxalmente, se preservaram seus arquivos. Ele foi para o Rio de Janeiro aos 19 anos. Em 1946, vai para a França fazer a tese; volta em 1948, fica cinco ou seis meses no Brasil; vai para a CEPAL, no Chile, onde fica até 1957; depois de um desvio por Cambridge, volta para o Brasil, em 1958. Em 1964, parte para o exílio, de onde só retorna vinte e um anos depois. A papelada “brasileira” desses anos foi ficando na casa dos pais, exatamente porque ele estava fora. Os pais se mudaram várias vezes, mas não mexiam nas “coisas de Celso”, que a cada vez iam, assim, andando de endereço a endereço. Quando chegamos ao Brasil de volta, recebemos boa parte dessas “coisas”. Outras já tinham sido enviadas para um pequeno apartamento que Celso comprou antes do exílio e só foi conhecer anos depois. Havia lembranças da Segunda Guerra, cartas enviadas por ele aos parentes, todo seu arquivo pessoal da Sudene, do Ministério do Planejamento etc. Quando saímos de Brasília, trouxemos a papelada pessoal dos anos em que ele foi ministro da Cultura. Em 2019, doei os arquivos de Celso ao Instituto de Estudos Brasileiros da USP. E também a biblioteca, que ficou por muitos anos no Centro Celso Furtado. Pelo que sei, no IEB ainda está tudo encaixotado, esperando sem dúvida o retorno dos tempos normais, depois da pandemia que assolou a todos.

CF: Rosa, nós lhe agradecemos.

RFA: Muito obrigada! Obrigada, Carmem, Tânia, Carlos, Lacerda.

Diários Intermitentes de Celso Furtado: 1937-2012



Celso Furtado

São Paulo: Cia. das Letras, 2019. 446 p.

Em 2020 comemora-se o centenário de nascimento de Celso Furtado. Paraibano, nascido em 26 de julho de 1920, na cidade de Pombal, faleceu em novembro de 2004, no Rio de Janeiro.

No mundo intelectual e acadêmico é conhecido como um dos intérpretes do Brasil. Sua obra mais famosa, *Formação econômica do Brasil*, de 1959, ganhou uma bela edição comemorativa no seu cinquentenário de publicação. Ao lado de *A economia latino-americana* (1976), ajudou formar muitos estudantes, intelectuais e pesquisadores. Inaugurou uma nova maneira de interpretar a formação da sociedade brasileira no período colonial e na primeira metade do século XX. Seu ineditismo, em nossa opinião, foi combinar categorias da macroeconomia keynesiana com análises e interpretações da dinâmica das estruturas econômicas do país, principalmente aquelas forjadas no bojo do processo de desenvolvimento das forças produtivas voltadas para exportação de bens primários, baseadas na escravização

1. Professor associado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Feac/Ufal) e diretor presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal). Membro associado do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

da mão de obra negra². Em uma anotação de 18 de julho de 1958, Furtado revela a motivação de escrever *Formação econômica do Brasil*:

Sempre que na CEPAL [Comissão Econômica para América Latina] eu começava a estudar a economia de um país, procurava um livro que me desse uma ideia de conjunto do processo histórico que havia levado à situação atual. Quase nunca encontrei esse tipo de livro. Pois minha ideia foi escrevê-lo com respeito ao Brasil”. (FURTADO, 2019, p. 150)

Em agosto de 1997, foi eleito para Academia Brasileira de Letras, sucedendo o sociólogo Darcy Ribeiro. Um reconhecimento ao conjunto e relevância de sua obra, distribuída em mais de trinta livros, vários traduzidos para diversas línguas.

Celso Furtado, entre vários aspectos, foi um teórico do subdesenvolvimento. Ele definiu essa situação, “como Deus Jano, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que, espontaneamente, não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social” (FURTADO, 1992a).

Em *O subdesenvolvimento revisitado*, aponta esse fenômeno como

[...] um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização”. (1992b, p. 8)

A injustiça social, a política dos coronéis, o mandonismo no sertão nordestino, o atraso, a pobreza e a fome, tinham despertado atenção de Furtado quando ainda muito jovem. Em sua fase estudantil procurou responder várias das questões que o atormentavam, primeiramente no Liceu Paraibano, em João Pessoa, depois no Ginásio

2. Em 14 de junho de 1959, ele escreve nesse sentido: “[...] eu não sou exatamente o que se chama um economista. Por mais que eu haja estudado economia, é fundamental em mim o fato de que busquei nessa ciência, desde o início, um instrumento de análise a mais para compreender a história. Eu parto da observação do processo histórico e metodicamente vou introduzindo a análise econômica” (FURTADO, 2019, p. 167).

Pernambucano, em Recife, e na Faculdade Nacional de Direito, no Rio de Janeiro, capital federal na década de 1940.³

Muitos textos foram escritos sobre suas obras, centenas de resenhas publicadas. Vários momentos de sua vida revelados, como: a passagem pela Força Expedicionária Brasileira (FEB), na II Guerra Mundial; a curiosidade em ver a reconstrução da Europa pós-conflito; os estudos na Universidade de Cambridge; a vida pessoal e acadêmica em Paris; a participação nos governos JK e Jânio; a participação ativa na construção e criação da Sudene e o duelo com as forças políticas conservadoras do Nordeste; o exílio depois do golpe civil-militar no Brasil, em 1964; o retorno ao país e a preocupação em contribuir com sua redemocratização etc.

Toda essa trajetória foi revelada através de suas biografias escritas por ele mesmo. Os livros *A fantasia organizada* (1985), *A fantasia desfeita* (1989) e *Os ares do mundo* (1991) foram reunidos em três volumes e publicados pela Companhia das Letras, em 2014. São textos que primam pela elegância no estilo, invariável rigor analítico e uma importância fundamental para compreensão do papel de um intelectual engajado politicamente, preocupado com o futuro e a construção de uma Nação. Ou seja, um homem que sabia combinar como poucos a teoria e a prática política.

Imaginava-se que tínhamos conhecimento pleno dos trabalhos do autor. Entretanto, fomos surpreendidos por mais um conjunto de textos imprescindíveis, que permitem penetrar ainda mais no universo intelectual de Furtado, em sua vida e nos momentos importantes, marcantes, da trajetória política e econômica brasileira. Foi lançado em 2019, pela Companhia das Letras, *Diários intermitentes de Celso Furtado: 1937-2002*, zelosamente organizado por Rosa Freire d'Aguiar.

Um conjunto de registros, reflexões, relatos, narrativas e, como não poderia ser diferente, análises sobre os impasses do desenvolvimento econômico em regiões periféricas. Divididos em dez eixos temáticos, esses escritos são valiosos por três razões,

3. Veja-se, por exemplo, essa nota de 1 de setembro de 1964: "O que me preocupa é a deformação, a abjeção humana, provocadas pela organização social baseada na exploração econômica ou na dominação política de muitos por poucos. E essa preocupação tem sido tão profunda que condicionou minha vida até o presente. Quando olho para trás, percebo que essa preocupação tomou corpo em minha existência desde os primeiros momentos em que comeci a ter uma vida intelectual, o que em mim ocorreu relativamente tarde, aí em torno dos catorze anos de idade. Antes de qualquer influência ideológica, essa preocupação surgiu ao tomar consciência de [que] a pobreza não era 'natural' e de que havia pessoas que lutavam contra ela, e que essa luta encontrava grandes resistências [...] Aos quinze anos eu já era uma pessoa com uma aguda sensibilidade social e orientava as minhas leituras no sentido de consolidar e aprofundar essa consciência". (FURTADO, 2019, p. 221-222).

a nosso ver. Primeiro, porque entramos em contato com um Celso Furtado mais solto, com a intimidade de suas reflexões. Provavelmente, não imaginaria que esses rascunhos fossem conhecidos algum pelo público em geral. Assim, mesmo conservando a elegância de sempre na escrita, ficamos diante de um intelectual de “peito mais aberto”, muitas vezes confessando assuntos de domínio pessoal, impressões sobre certos protagonistas, interlocutores. Em várias passagens, ele discute consigo mesmo suas próprias características, emoções, dilemas, como estivesse em uma sessão de terapia, com ele mesmo assumindo o papel de psicanalista, revelando um domínio impressionante dos seus sentimentos e compreensão de si.

Aqueles que conhecem sua obra enaltecem a ampla capacidade de interpretar o país e antecipar dilemas e obstáculos. No entanto, no estado bruto que encontramos suas reflexões nos *Diários intermitentes*, percebemos um indivíduo profundamente envolvido e preocupado com o nosso futuro. Na juventude revelou: “Quero registrar hoje, aqui, uma ideia que há tempo venho acariciando: escrever uma História da civilização brasileira. Seria uma obra completa sob o ponto de vista crítico-filosófico. Não seguiria o plano até hoje seguido pelos nossos historiadores” (FURTADO, 2019, p. 48). Conseguiu! Quem imaginaria isso de um jovem de 18 anos?

O Brasil e a construção da Nação guiam o comportamento intelectual de Celso Furtado em todos os textos agora revelados em seus *Diários*. O livro aponta que temos muito ainda que aprender com Furtado. Já eram atuais suas análises e teses. Com os *Diários*, abrem-se novos *insights* e revelam-se várias lições.

Um aspecto torna-se mais evidente, especialmente nos períodos da redemocratização e quando assumiu o comando do Ministério da Cultura. Em *A fantasia organizada*, por exemplo, notamos um Furtado muito atuante politicamente, sagaz e audacioso na missão de enfrentar as forças políticas e econômicas do atraso no Nordeste, com objetivo de criar a Sudene e implementar um ousado programa de modernização e transformação das estruturas produtivas. Por sua vez, naqueles dois momentos, vemos um intelectual com acumulada experiência, novamente um grande articulador e interlocutor privilegiado, trafegando com muita desenvoltura entre pessoas como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, José Sarney, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Renato Archer, Miguel Arraes, Paulo Brossard, D. Helder Câmara, Mário Covas, Dilson Funaro, Bresser-Pereira, Orestes Quércia, Luiz Gonzaga Belluzzo, Maria da Conceição Tavares. Enfim, figuras de proa, protagonistas do processo de condução política do país na segunda metade da década de 1980.

Dois outros pontos encontrados nos escritos de nosso autor merecem destaque pela atualidade. Primeiro, sua visão de desenvolvimento como um elemento político e a identificação das forças que travam esse processo, especialmente no Brasil. Nisso, ele compartilha de uma visão muito próxima de Max Weber, que compreendia o desenvolvimento econômico como um processo de dominação. Vejamos parte da nota escrita em 25 de agosto de 1983.

No caso do Brasil estou convencido de que o grande atraso acumulado, que se agravou nos últimos vinte anos, é no plano político, e não há desenvolvimento real sem o desenvolvimento político. O desenvolvimento político está intimamente ligado à própria essência de transformação da sociedade. As condições que favoreceram o desenvolvimento das grandes nações capitalistas de hoje em dia não se deram nos países do Terceiro Mundo. Isso aprendemos faz tempo, tanto Prebisch como eu, meditando sobre o subdesenvolvimento como uma realidade própria.

[...] as enormes disparidades das condições de vida não constituem apenas um fenômeno econômico, mas político e social.

Quando me refiro a desafio político falo da organização progressiva de todas as forças sociais, para que participem da estrutura de poder, das decisões, e portanto da apropriação e uso final do excedente social produzido por toda a sociedade mas apropriado por alguns. É na apropriação do excedente que geralmente nos damos conta da política de um país. (FURTADO, 2019, p. 276)

Ora, segundo Furtado, o Brasil e boa parte das regiões do Terceiro Mundo foram forjados e formados sob o jugo do poder da exploração colonial, impedindo a criação de sociedades democráticas, na base das lutas sociais e políticas, que nos países do Primeiro Mundo ajudaram construir sociedades com mais direitos civis e cidadania.

No caso do Brasil é ainda mais complexo o fenômeno, porque além do nosso passado escravocrata, no século XX assistimos um forte movimento de industrialização, numa tentativa de modernização das estruturas econômicas. Entretanto, esse movimento aconteceu com estreitas margens de ampliação para a ativa participação política e social, seja através dos movimentos sociais, quase sempre reprimidos, ou pelas

instituições do capitalismo moderno, invariavelmente constituídas e ocupadas pelos próprios sujeitos das elites que comandavam os centros de decisão, econômicos e políticos, do país.

Ao mencionar uma conversa com o então ministro da Economia, Luiz Carlos Bresser-Pereira, na casa de Ulysses Guimarães, em uma anotação de 15 de maio de 1987, Furtado fala sobre a gravidade da situação naquele momento. O país caminhava para uma inflação de 50% ao mês e isso ameaçava o processo de transição democrática. Fez duras críticas ao sistema de *overnight*, sugerindo formas de saneamento da dívida interna, de alongar seus vencimentos e converter os títulos para aliviar a rolagem da própria dívida. Isso poderia baixar as taxas de juros e diminuir o movimento especulativo no *overnight*. Eis, então, que Bresser, comentando sobre a estrutura do sistema financeiro-bancário brasileiro, falou que não existia força no Brasil, naquele momento, com capacidade de enfrentar o setor financeiro. O próprio, que já tinha sido membro da direção da Fiesp, completou dizendo que existia uma solidariedade dos dirigentes das indústrias com os interesses financeiros: “No fundo é uma coisa só” (FURTADO, 2019, p. 346).

Podemos deduzir com certa facilidade que essa relação de força se estende para os principais acontecimentos na política econômica das últimas três décadas no Brasil: passando pelos governos FHC, com a explosão da dívida pública interna e liberalização total dos fluxos de capital; pelos governos Lula e sua Carta ao Povo Brasileiro, na verdade uma carta acalmando os mercados (diga-se, financeiro-bancário); e, culminando nos escandalosos e contínuos lucros do sistema bancário ao longo desse período todo, com crise ou sem crise econômica, com recessão ou sem recessão.

A distância que separa as avenidas Paulista, símbolo da indústria, e Brigadeiro Faria Lima, centro financeiro do país, é sempre encurtada pelo Ministério da Fazenda em Brasília. Em 1988, Furtado apontava a capacidade de poder da *haute finance*, no termo usado por Karl Polanyi em seu extraordinário livro *A grande transformação: as origens de nossa época*, de 1944.

Existe uma massa enorme de ativos financeiros que podem ser utilizados a qualquer instante para ameaçar o governo, seja especulando nos mercados de bens reais, seja monetizando-os. O governo está acuado pelo setor financeiro, que é, aliás, o que mais se beneficia no conflito redistributivo. (FURTADO, 2019, p. 381)

Sem muito espaço para dúvidas, podemos colocar que desde a democratização todos os governos, uns mais outros menos, atuaram com estreitas margens de liberdade na política econômica. Foram poucos os momentos que essa política escapou da curta vigilância e controle da força e poder econômico e político do sistema financeiro. Essa é a estrutura hegemônica que comanda a organização social brasileira na contemporaneidade; é na cultura do rentismo que se amplia a capacidade de apoio às formas de ganhos estéreis do ponto de vista da criação da riqueza, o *rentismo-parasitário*.

Por fim, no contexto em que vivemos no Brasil, com as forças conservadoras e autoritárias no protagonismo da condução dos principais centros de decisão e poder, Furtado já nos alertava para o caráter reacionário de nossa elite política. Após a proposta do presidencialismo vencer como forma de governo na Assembleia Constituinte de 1988, ele depositou a culpa em nosso parlamento à época, por seu caráter “profundamente conservador”, sintetizando um país “que teme demasiado a mudança, a experiência, o risco” (FURTADO, 2019, p. 378).

Como um autêntico social-democrata, Celso Furtado era adepto do parlamentarismo e acreditava que a experiência presidencialista brasileira não teria sido capaz de formar uma classe política apta para governá-lo, o que exigiria

[...] um processo lento e a existência de uma matriz institucional adequada. Daí que o país não haja aprendido a governar-se no quadro das instituições representativas e haja apelado com tanta frequência para o autoritarismo. O autoritarismo degrada a classe política e expõe o país ao aventureirismo de ‘iluminados’. O mais importante é aprender a governar-se, e isso somente é possível se o Parlamento assume o governo. Não deixa de ser curioso que entre nós, no século XIX, não obstante o enorme atraso social, o regime parlamentarista permitiu a formação de uma classe política de inegável competência. (FURTADO, 2019, p. 420)

No parlamentarismo, as decisões seriam tomadas coletivamente e a responsabilidade de todas elas divididas entre os membros do governo e o próprio Parlamento. Por outro lado, no presidencialismo cada decisão ou política pública é, invariavelmente, conduzida individualmente pela pasta competente, com pouca ou nenhuma articulação com outras áreas governamentais, ficando sob a determinação quase exclusiva do chefe do executivo. Para Furtado, essa diferença seria fundamental, pois a “enorme concentração de poder nas mãos do presidente [bem como governadores e

prefeitos] dificulta o desenvolvimento dos partidos políticos e conseqüentemente da classe política”. Assim, “nenhum país pode ascender ao regime democrático sem formar uma autêntica classe política. E só no regime democrático se consegue limitar a tendência dos que exercem o poder a corromper-se” (FURTADO, 2019, p. 420).

Esse aspecto, talvez, nos abra a possibilidade para aprofundar alguma linha de interpretação das razões pelas quais nosso regime político-partidário tenha afundado em sua mais séria e profunda crise institucional, desde a instauração da Nova República. Com efeito, testemunhamos a ascensão do autoritarismo institucionalizado, regido por grupos de extrema-direita instalados no sistema de governo presidencialista, confrontando outros poderes constituídos, solapando as instituições formais e informais e impondo uma agenda político-econômica conservadora e reacionária, sem discussão alguma com a sociedade.

Se a leitura de Celso Furtado já era obrigatória para conhecer melhor o Brasil, suas raízes e características estruturais, a publicação dos *Diários intermitentes* reforça a necessidade de revisitar seus escritos com ainda mais vigor, utilizando-os na difícil tarefa de ajudar a desmanchar as redes de dogmatismo ideológico e restabelecer o diálogo científico e político. Elementos importantes para tirar o país do impasse que se encontra no momento.

Referências

FURTADO, Celso. *Diários Intermitentes: 1937-2012*. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

_____. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992a.

_____. O subdesenvolvimento revisitado. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, SP: Instituto de Economia, nº 1, agosto de 1992b.

O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, fundado em 22 de novembro 2005, tem a missão precípua de participar e enriquecer o debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente o do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento do seu patrono, Celso Furtado.

Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX. Intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele se deve a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado desde o final dos anos 1940, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. A agenda do desenvolvimento supõe permanente adequação às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva seu nome.

Atividades

A programação do Centro é elaborada pela diretoria em consonância com o Conselho Deliberativo, aprovada na Assembleia Geral dos sócios e patrocinada pelos Associados Patronos. A temática é diversificada e abrange o desenvolvimento em suas diversas concepções, passando pelos estudos da economia, das políticas sociais, do desenvolvimento regional, da industrialização, da integração sul-americana, da economia internacional, e, propriamente, das análises sobre o pensamento e obra de Celso Furtado.

As atividades acadêmicas têm se concentrado em seminários, mesas-redondas e congressos. Resumidamente, em 14 anos o Centro organizou:

- 52 seminários e palestras com professores do Brasil e do exterior, sobre temas como Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, “Qual Desenvolvimento?”, Cidades Médias; Integração sul-americana; Comunicações e novas mídias; Saúde e desenvolvimento; China e relações Sul-Sul.

- 5 ciclos de conferências, entre os quais “O Pensamento de Celso Furtado” e “Transformações recentes do capitalismo contemporâneo”.
- 9 congressos internacionais de grande porte.
- 5 pesquisas documentais: “Memórias das instituições do Desenvolvimento: o BNDES: 1) O papel do BNDE na industrialização do Brasil; 2) Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1950-1980; 3) Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo 1982-2004” (4 vol. publicados); “A inflação”; “A Integração sul-americana”; “Os Boêmios cívicos – a Assessoria Econômica de Vargas”; “A Sudene de Celso Furtado”.
- 11 cursos, ministrados em diversas cidades brasileiras, em parceria com universidades e instituições acadêmicas.
- Curso “Macroeconomia e desenvolvimento”, realizado em mais de vinte cidades, em parceria com o IPEA, governos estaduais, agências de fomento.
- 36 bolsas de estudo de mestrado e doutorado em parceria com o Banco do Nordeste.

Publicações

O Centro edita, semestralmente, a revista acadêmica *Cadernos do Desenvolvimento*, dedicada ao debate interdisciplinar sobre o desenvolvimento. Com site próprio, a publicação traz artigos acadêmicos inéditos, resenhas, e ao menos uma longa entrevista com um intérprete do desenvolvimento no Brasil ou no exterior. Também edita números especiais da revista *Memórias do Desenvolvimento*, que são voltados para documentos históricos e pesquisas sobre instituições financiadoras do desenvolvimento no país. A consistente produção editorial contempla ainda três coleções: *Pensamento Crítico* divulga seus próprios projetos de investigação e pesquisa, essencialmente em e-books, em parceria com a Editora Folio Digital; em coedição com a Editora Contraponto, além de diversos livros avulsos, a coleção *Arquivos Celso Furtado* traz a público textos inéditos do acervo pessoal de Celso Furtado; e *Economia Política e Desenvolvimento* vem republicando obras clássicas há muito esgotadas ou de grandes nomes atuais da economia política e do desenvolvimento. Também edita vários livros considerados seminais para o estudo do desenvolvimento, como *Brasil, sociedade em movimento*. Esta obra, que comemorou, em 2015, os 10 anos de atividades do Centro Celso Furtado, é uma coletânea de 45 artigos de pesquisadores nacionais e internacionais, que refletem sobre os obstáculos, as aspirações e reivindicações do modelo de desenvolvimento brasileiro.

Site e redes sociais

O Centro está presente nas redes sociais Facebook e Twitter, e tem no YouTube um Canal Centro Celso Furtado que divulga todos os vídeos de seus eventos.

O portal do Centro Celso Furtado se conecta a outros sites, como dos parceiros, como o Clube de Engenharia (Engineering Club); e a Escola de Sociologia e Política de São Paulo (School of Sociology and Politics of São Paulo), da Rede de Cidades Médias, o da Rede de Desenvolvimento, o do Procondel (site de pesquisa documental da Sudene), Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED) etc.

CENTRO CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br

www.centrocelsofurtado.org.br

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



CURTA NOSSA PÁGINA:
www.facebook.com/centrocelsofurtado



SIGA-NOS:
www.twitter.com/centrocfurtado



ACESSE NOSSO CANAL:
www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1

The Center, its creation and its evolution

The International Celso Furtado Center for Development Policies was inaugurated on November 22 2005, and its principal mission was to take part in and help enrich the debate regarding different strategies for development, in line with the views of its patron Celso Furtado, and especially that of Brazil and Latin America.

The Center's creation represented an important tribute to the memory of one of the most important economists of the 20th Century. Both an intellectual and a public figure, Furtado became a worldwide reference in the struggle against underdevelopment. For over fifty years, his intellectual output exerted an extraordinary influence on the shaping of a critical conscience in Latin America. We owe him our understanding of the fact that structures of power and production need to be modified in order to enable development to break with the logic of dependence and the concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado from the late 1940s on, between nations and within nations, were accentuated by the new conditions imposed by global capitalism. The development agenda assumes there to be on-going adaptations to the transformations that have taken place in the economy and in society in recent decades. However, the challenge remains to build the institutions entrusted with reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This was Furtado's dream and the task that the Center that bears his name has taken upon itself.

Activities

The Center's program has been compiled by its Board of Directors in conjunction with the Deliberative Council, with the approval of the General Assembly, and is being sponsored by its Associate Patrons. The thematic is diverse and encompasses the development in its diverse conceptions, through, for instance, economics, social policies, regional development, South American integration and international economics studies, and also on the works and ideas of Celso Furtado.

Academic activities are focused on seminars, roundtables and conferences. Briefly, in 14 years, the Centre organized:

- *52 seminars and lectures with Brazilian and international teachers on topics such as Regional Development and Environment; Middle Cities; South American integration; Communications and New Media; Health and development; China and South-South relations.*
- *5 conference cycles, including "The Celso Furtado Thought" and "Recent transformations of contemporary capitalism."*
- *9 major international congresses.*
- *5 documentary research: "Memories of development institutions: the BNDES: 1) The role of the BNDE in Brazilian industrialization; 2) Golden developmentalism years: 1950-1980; 3) Between developmentalism and neoliberalismo: 1982-2004 "(4 vol published); "Inflation"; "The South American integration"; "Boêmios Cívicos - the Economic Advisory of Vargas"; "The Celso Furtado's SUDENE".*
- *11 courses, taught in several Brazilian cities, in partnership with universities and academic institutions.*
- *Course "Macroeconomics and development" held in more than twenty cities in partnership with IPEA, state governments and development agencies.*
- *Concession of 36 master's and doctoral scholarships in partnership with the Banco do Nordeste.*

Publications

The Center publishes a six-monthly academic magazine entitled *Cadernos do Desenvolvimento* (Development Journal), which specializes in the interdisciplinary debate on the subject of development. With printed and virtual editions and its own website, this publication offers readers previously unpublished academic articles, reviews and at least one full interview with a proponent of development in Brazil or abroad.

Special editions of the academic magazine *Memórias do Desenvolvimento* (Memories of Development) deal with historical documents and research into the institutions that fund development in Brazil. The Center also has a regular editorial output in the form of three special collections: *Pensamento Crítico* (Critical Thinking), which publishes its own investigative and research projects, jointly published with *Folio Digital*; with *Editora Contraponto*, *Arquivos Celso Furtado* (The Celso Furtado Archives) which brings to light previously unpublished texts from Celso Furtado's personal archives; and *Economia Política e Desenvolvimento* (The Political Economy and Development), which re-publishes classic works which have disappeared from the shelves, or that by great authors of the present day and that deal with the political economy and development.

Also publish a number of books considered to be seminal to the study of development, such as *Brasil, sociedade em movimento* (Brazil, a society on the move). This work, which in 2015 commemorated ten years of the Celso Furtado Center's activities, is a collection of 45 articles by national and international researchers who reflect on the obstacles, the aspirations and the demands of the Brazilian development model.

Website and social networks

The Center is present on the social networks Facebook and Twitter and runs a Celso Furtado Center Channel on YouTube where it publishes videos of all its events.

The Celso Furtado Center portal has links to other websites, such as that of the activities partners, such the Clube de Engenharia (Engineering Club); Escola de Sociologia e Política de São Paulo (School of Sociology and Politics of São Paulo); Rede de Cidades Médias (Medium-sized Cities Network); Rede de Desenvolvimento (Development Network); Procondel (Sudene document research website) etc.

CELSO FURTADO CENTER

Av. Rio Branco, 124 - sala 1304, 13º andar.
Edifício Edison Passos, Centro - 20040-001
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br

www.centrocelsofurtado.org.br
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



LIKE OUR PAGE:

www.facebook.com/centrocelsofurtado



FOLLOW US:

www.twitter.com/centrocftado



VISIT OUR CHANNEL:

www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1

Este caderno foi composto
nas tipografias Minion Pro e Klavika.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



CORECON-RJ
Conselho Regional de Economia
1ª Região - RJ