

Subdesenvolvimento econômico brasileiro: retomando a contribuição de Celso Furtado

Fernanda Graziella Cardoso*

Resumo

O presente artigo apresenta a perspectiva de Celso Furtado sobre a economia brasileira no decorrer de parte de seu período desenvolvimentista. Destaca-se a complexidade concernente ao seu método analítico, na medida em que o autor, por meio de seu enfoque histórico e teórico, procura contemplar as particularidades do Brasil, para então implicar caminhos e políticas possíveis para superar o subdesenvolvimento econômico. Essas políticas apresentavam fundamentalmente um enfoque desenvolvimentista, sugerindo a necessidade de planejamento e intervenção estatal. Por fim, para explicar a perpetuação da armadilha do subdesenvolvimento econômico brasileiro, o autor recorre a uma série de causações circulares e mecanismos cumulativos, cujo funcionamento ajudaria a resultar na própria armadilha do subdesenvolvimento.

Palavras-chave: subdesenvolvimento brasileiro; desenvolvimentismo; armadilha

Abstract

This article discusses the Celso Furtado perspective on the Brazilian economy throughout part of its developmentalist period. The complexity related to Furtado analytical method is emphasized, insofar as the author, through its historical and theoretical approach, seeks to contemplate the Brazilian particularities, based on that the author suggests possible paths and policies to overcome economic underdevelopment. These proposed policies presented fundamentally a developmentalist approach, suggesting the need for State planning and intervention. Finally, in order to explain the Brazilian economic underdevelopment perpetuation, the author resorts to several circular causations and cumulative mechanisms, whose dynamics would help to result in their own trap of underdevelopment.

Keywords: Brazilian underdevelopment; developmentalism; trap

Sessões Ordinárias

Área 2: História Econômica e Economia Brasileira

Subárea 2.1: História Econômica e Social Brasileira

* Doutora em Economia do Desenvolvimento pelo IPE-FEA-USP e Mestre em Economia da Indústria e Tecnologia pelo IE-UFRJ (fernandacardoso@usp.br). A autora agradece, sem implicar, à contribuição crítica de sua banca de defesa de doutorado e especialmente ao seu orientador, Prof. Dr. Gilberto Tadeu Lima.

1. Introdução

A contribuição de Celso Furtado à discussão do período desenvolvimentista brasileiro é realizada por meio de textos cujas datas de publicação variam de desde a década de 50 até o início da década de 90 do século XX. Realiza-se uma discussão de natureza teórica, objetivando destacar a complexidade e a riqueza analítica da reflexão Furtadiana sobre a economia brasileira. No presente texto, aponta-se a complexidade metodológica do autor especialmente por conta da riqueza de elementos teóricos e históricos que abarca para compor sua análise, bem como por conta das causações circulares cumulativas entre os próprios problemas concernentes ao subdesenvolvimento às quais recorre, destacadamente a causação circular cumulativa entre fatores internos e fatores externos.

O artigo está dividido em três seções, além dessa introdução e da conclusão. Apresentam-se reflexões de Furtado sobre o período 1946-1980, em que a economia brasileira passou por importantes transformações produtivas e sustentou grandes taxas de crescimento, e em que foram implementadas políticas desenvolvimentistas,¹ cujos fundamentos, em larga medida, encontravam-se nas obras dos pioneiros do desenvolvimento econômico, inclusive do próprio Celso Furtado.² Assim, a seção 2 apresenta o período do pós-guerra e a década de 1950; a seção 3 discorre sobre a década de 1960; e, finalmente, a seção 4 perpassa a década de 1970. Por fim, na conclusão, destacam-se algumas considerações adicionais a respeito do método Furtadiano, bem como são retomadas suas indicações que ajudariam a compor a explicação da armadilha do subdesenvolvimento econômico brasileiro.³

2. Do pós-guerra à década de 1950: consolidação da base industrial

O período discutido por essa seção engloba o fim do primeiro governo Vargas, o governo Dutra (1946-1951), o 2º governo Vargas (1951-1954), o governo Café Filho (1954-1955) e o governo Juscelino Kubitschek (1955-1961).

Sob a ótica de Furtado (1981), esse foi um período marcante para a industrialização. Para o autor, “Sem lugar à dúvida, os anos 50 são a fase decisiva da industrialização brasileira.” (*Id.*, 1981,

¹ Consideram-se aqui como aquelas políticas que privilegiam o desenvolvimento interno da matriz produtiva e/ou das atividades com grande capacidade indutiva e multiplicadora interna da renda, que geram efeitos de encadeamento (HIRSCHMAN, 1958) e retroalimentação por outros setores e atividades, provocando transformações por toda a economia, no sentido de aumentar a sua autossuficiência produtiva e, por conseguinte, de diminuir a sua dependência com relação aos bens importados. Por questão de delimitação de espaço, optou-se por iniciar a reflexão no pós-guerra. No entanto, o raciocínio apresentado por esse artigo estender-se-ia ao início da década de 1930, quando ocorre o chamado “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira - que de quase totalmente externo passara a ser fundamentalmente interno - e se inicia efetivamente o período desenvolvimentista. “Deslocamento do centro dinâmico” é o título do capítulo 32 de *Formação Econômica do Brasil* e parte do título do capítulo IV de *A Economia Brasileira – “A crise do setor colonial e o deslocamento do centro dinâmico”*.

² Para mais detalhes sobre a contribuição de alguns dos pioneiros do desenvolvimento econômico, vide Cardoso (2012).

³ Termo originalmente utilizado por Furtado (1992) em “*A Armadilha Histórica do Subdesenvolvimento*”.

p. 31), de modo que, em 1959, o setor metal-mecânico já era o mais importante em termos de volume de produção, respondendo por cerca de 27% da produção total, e a contribuição da indústria local à oferta de bens de capital havia aumentado de 36 % para 66% no decorrer da década de 1950 (*Ibid.*, p. 32).

Vejamos a seguir, em mais detalhes, como se deu e quais os problemas que decorreram desse processo de consolidação da base industrial com fundamental participação do Estado, atraindo capital e técnica externos, concedendo incentivos e subsídios aos empresários industriais⁴ e por meio de atuação direta em setores não atrativos à iniciativa privada⁵.

Importante ter em mente que, conforme ressalta Furtado (1989), a composição do comércio internacional sofreu uma transformação fundamental, qual seja, passou a ser principalmente multilateral e dominado pelo intercâmbio de bens manufaturados, o que se refletiu, por sua vez, no incremento do comércio entre os próprios países industrializados. Aos países periféricos especializados na exportação de matérias-primas, lhes foram colocadas duas alternativas: aceitar uma condição cada vez mais dependente na esfera internacional - e, por conseguinte, cada vez mais sujeita aos efeitos da deterioração a longo prazo dos termos de troca dos bens primários - ou promover transformações produtivas e estruturais. Como no pós-guerra, à exceção do petróleo, nenhum produto primário de exportação tivera sua demanda beneficiada, o autor conclui: “Excluída para o Brasil a possibilidade de desenvolvimento apoiado na exportação de produtos primários, o caminho da industrialização era menos uma opção do que um imperativo.” (*Id.*, 1989, p. 28).

No contexto do imediato pós-guerra, Furtado (1954a) discute que, com a regularização das condições de oferta externa e em virtude do barateamento relativo dos bens importados,⁶ o coeficiente de importações aumentou de maneira abrupta.⁷ Ou seja, o nível relativo de preços que havia fundamentado o desenvolvimento industrial desde a crise do início da década de 1930 não mais se verificava.

Em virtude da intensificação da demanda por bens importados e do decorrente esgotamento das reservas que haviam sido acumuladas no período de guerra, para corrigir o potencial

⁴ Conforme destaca Furtado (1981), a atuação dos Grupos Executivos foi crucial, por meio do direcionamento de investimentos para a produção de bens intermediários, cuja demanda crescia rapidamente. Dentro os setores relacionados, destacam-se os de química, celulose e papel, metais não ferrosos e cimento. Segundo o autor, “O apoio financeiro do BNDE, as facilidades introduzidas pela Resolução 113 da SUMOC, os subsídios implícitos na política cambial e a disciplina da lei de similares foram os instrumentos que permitiram ampliar a base do sistema industrial.” (*Id.*, 1981, p. 81).

⁵ Por exemplo, o setor siderúrgico, cujo primeiro complexo iniciara suas atividades em 1946. Outro investimento, embora não produtivo, de grande impacto no período foi a construção de Brasília, à qual Furtado atribui grande responsabilidade pelo estreitamento da capacidade de financiamento criada no início da década de 1950, provocando tensões inflacionárias (*Ibid.*, p. 32).

⁶ Furtado (1954, p. 163) explica que, entre 1939 e 1949, os preços internos e os de exportação caminharam mais ou menos paralelos, enquanto que os preços de importação cresceram com muito menor rapidez. A explicação para essa inversão relativa de preços residia, por sua vez, na própria elevação interna de preços.

⁷ Segundo estimativas de Furtado (1954, p. 166), o coeficiente de importações atingiu em 1947 praticamente o mesmo valor vigente em 1929.

desequilíbrio externo, foi realizado um controle seletivo das importações,⁸ o qual teria sido crucial para o prosseguimento e intensificação do processo de industrialização. Embora, conforme sugere Furtado, essa não tenha sido uma política industrial intencional.

A combinação da política cambial com a política seletiva de importações teria resultado na concentração do aumento da renda nas mãos dos empresários industriais, bem como na ampliação das suas oportunidades de investimentos. Conforme Furtado (1989), como o mercado local era protegido, facilitava-se a consecução de investimentos de baixo risco e de alta rentabilidade esperada, baseando-se em tecnologia e mesmo em equipamentos já amortizados, processo esse altamente facilitado pela presença de grandes empresas transnacionais com considerável aporte de recursos tecnológicos e financeiros.⁹

Além disso, o próprio processo inflacionário teria favorecido a apropriação pelos empresários industriais de uma parcela crescente do aumento de produtividade econômica decorrente da melhora na relação de preços de intercâmbio externo. Essa redistribuição involuntária se observou porque os benefícios da queda relativa do preço dos bens importados concentraram-se no setor que era o maior absorvedor de divisas, o setor industrial. Nas palavras de Furtado, “[...] a consequência prática da política cambial adotada com vista a combater a alta de preços, foi que se reduziram relativamente as importações de manufaturas acabadas de consumo, e se incrementaram as de bens de capital e de matérias-primas.” (*Id.*, 1954a, p. 168).

Uma importante fonte de pressão sobre os preços internos seria o próprio comportamento do setor exportador - naquele momento, ainda especialmente do café. Quando ocorria uma alta de preços de exportação, os fatores tendiam a se deslocar do setor interno para o setor externo, reduzindo a oferta interna de produtos agrícolas, pressionando a subida de preços internos. E, dado o período de maturação da agricultura, muitas vezes o que se observava como resultado futuro era uma situação de superprodução. Como a essa altura já teriam subido suficientemente os preços internos, ao nivelarem-se esses aos preços de exportação, se iniciava um processo inverso, com transferência de recursos do setor externo para o setor primário interno, mas num momento de contração da renda dos consumidores. Desse modo, o setor primário da economia brasileira constituía-se num mecanismo de ampliação dos efeitos dos desequilíbrios provenientes do exterior. Essas observações de Furtado evidenciam as dificuldades com que se deparava a economia brasileira para estabilizar o nível interno de preços e os riscos, ao desenvolvimento, que poderiam implicar, naquelas condições, as políticas de estabilização. O *trade off* entre crescimento e inflação

⁸ De acordo com Furtado (1981, p. 31), as restrições às importações ocorreram das seguintes maneiras: controle quantitativo até 1953, câmbio diferenciado com leilão de divisas até 1957 e, em seguida, considerável elevação das tarifas de importação.

⁹ Há que se notar desde já que, segundo Furtado (1989, p. 32), a contrapartida das facilidades de acesso à tecnologia criadas pela presença de transnacionais atuando no mercado brasileiro teria sido uma certa dissociação do empresário local com relação à criação de tecnologia própria.

é explicitado pelo autor: “Pretender alcançar essa estabilidade sem ter em conta a natureza e as dimensões do problema, pode ser totalmente contraproducente do ponto de vista do crescimento da economia.” (*Ibid.*, p. 187).

Para Furtado, o desenvolvimento econômico não precisava apresentar como implicação necessária a redução da participação do comércio exterior. O que se notaria concomitantemente ao desenvolvimento econômico seria, sim, uma modificação do papel do comércio exterior. Numa primeira etapa, a indução externa desempenharia o papel de fator dinâmico principal para determinar o nível de demanda efetiva e, por conseguinte, de renda. Numa segunda etapa, aumentaria a importância estratégica do comércio exterior no processo de formação de capital. Para o autor, a transformação estrutural mais importante seria a redução progressiva da importância relativa do setor externo no processo de capitalização.

Assunto recorrente de Furtado são as disparidades regionais em termos de desenvolvimento, especialmente no que se refere à região nordestina.¹⁰ Sobre o subdesenvolvimento nordestino, o autor afirma que “[...] o ecológico, o social e o político se entrelaçaram para produzir o duro cimento em que se alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste.” (*Id.*, 1989, p. 23). Com essa consideração em mente, Furtado (1958) inicia sua discussão sobre as perspectivas de desenvolvimento futuro da economia brasileira a partir do seu grau de integração.

Furtado explica que onde havia ocupação territorial significativa, era possível observar dois sistemas econômicos autônomos: o sistema nordestino, compreendendo da Bahia ao Ceará, e o sistema sulino, de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul. Em relação ao sistema nordestino, o autor observa que, rigorosamente, a região não apresentava o grau de integração necessário para constituir um sistema econômico de fato, na medida em que o seu produto per capita era ainda muito baixo e, por isso, o alcance dos efeitos multiplicadores internos nesse sistema era bastante fraco e descontínuo: “Uma economia com tal nível de renda pode ser descrita como uma série de “manchas” de atividade econômica sem muita articulação umas com as outras.” (*Ibid.*, p. 11). Para reverter essa situação de atrofia do sistema nordestino fazia-se necessária, então, a atuação de fatores externos - por exemplo, intervenção governamental, por meio de introdução de novas culturas de exportação ou injeção de capital para criar nova atividade manufatureira -, permitindo incrementos de produtividade e a geração de excedentes comercializáveis. Sobre esse mesmo assunto, Furtado (1959) apresenta uma observação importante, relacionada à atrofia da região nordestina, a qual, ao representar e refletir os resquícios do Brasil-colônia, seria simbólica do caráter desigual - e de limitado alcance - do processo de desenvolvimento vivenciado pelo Brasil.

¹⁰ Importante lembrar e ressaltar que o nordestino Celso Furtado não apenas discutiu o Nordeste brasileiro em teoria: militou ativamente em prol de políticas específicas para o desenvolvimento dessa região, tendo sido o idealizador e o Superintendente da SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) desde sua concepção no final de 1959, até ser destituído pelo golpe militar de 1964.

Com respeito ao sistema econômico sulino, Furtado (1958) argumenta que constituía um sistema relativamente integrado, com a permanência de faixas de atividade econômica não vinculadas ao mercado - especialmente, atividades de subsistência -, tendo a economia monetária penetrado de maneira desigual em seu território. No entanto, mesmo onde se observava certa descontinuidade, já se seriam notadas interligações e interdependências dinamicamente importantes, com algumas regiões, inclusive, apresentando relativa homogeneidade. O dinamismo do sistema sulino se devia a duas fontes: o setor ligado ao mercado internacional - especialmente, exportação de café, caracterizada por alta produtividade - e o setor industrial. Dessa combinação resultou que, no sistema econômico sulino, “O impulso de crescimento vindo de fora, ao invés de filtrar-se para o exterior - como ocorreria numa economia com menor grau de integração, como é o caso da economia do Nordeste - encontrou nas atividades industriais meios de expandir-se.” (*Id.*, 1958, p. 13). Na medida em que o sistema industrial alcançasse certo grau de autonomia - em relação, principalmente, ao abastecimento dos bens de capital de que necessitava -, o seu papel dinâmico no sistema econômico adquiriria maior alcance e complexidade, constituindo-se em força propulsora fundamental de crescimento e desenvolvimento.

Entretanto, em meados da década de 1950, na etapa de desenvolvimento em que estava a economia sulina, ainda tendia-se a agravar os desequilíbrios externos e internos, em especial em virtude do não investimento suficiente em setores industriais mais complexos. Como resultado, gerava-se capacidade ociosa em alguns setores e excesso de demanda de bens importados em outros setores. Seria justamente nessa criação de uma série de desequilíbrios, decorrentes do processo de crescimento, que se refletia a incapacidade da economia brasileira em manter uma taxa adequada e sustentável de crescimento, pois “A defeituosa orientação dos investimentos, característica da etapa de desenvolvimento em que se encontra o Brasil, provoca permanente desgaste de recursos.” (*Id.*, 1958, p. 17).

Em grande medida, para Furtado, a própria forma de desenvolvimento da economia brasileira teria agravado as suas disparidades regionais, presentes desde a fase colonial. Furtado (1962) sintetiza o que seriam as relações de causalidade entre o sistema econômico sulino e o sistema econômico nordestino como segue: “[...] a economia do Nordeste tende a comportar-se, *vis-à-vis* da do Centro-Sul, de forma similar ao setor artesanal de uma economia em processo de industrialização, em face de novas manufaturas. Não podendo concorrer, traumatiza-se ou desagrega-se.” (*Id.*, 1962, p. 50).

Considerando que os problemas de disparidade regional não se resolveriam espontaneamente, derivava-se a necessidade, naquele momento, de que qualquer programação de desenvolvimento levasse em consideração o fato de que a economia brasileira não constituía um sistema integrado, e tampouco homogêneo. Uma sugestão apresentada por Furtado (1958, p. 54-55)

seria a promoção de uma política nacional de colonização, tendo especialmente como objetivo o incremento da oferta de alimentos e como foco principal a região Nordeste, da qual seria deslocada a população excedente para povoar e desenvolver outras regiões. Também sobre o problema do Nordeste, Furtado (1962, p. 59) enfatiza que, nessa região, o esforço de capitalização deveria realizar-se em conjunto com a adaptação ao meio, exigindo inclusive a criação de uma tecnologia própria.

Além das disparidades regionais, Furtado destaca a disparidade em outro nível, qual seja, o de classes. No início da década de 1960, o autor afirmou de maneira categórica a não observação de melhoras significativas no padrão de vida da maior parte da população, mesmo tendo o país atravessado por mudanças e crescimento significativos. Em suas palavras, “Sabemos que o desenvolvimento de que tanto nos orgulhamos, ocorrido nos últimos decênios, em nada modificou as condições de vida de três-quartas partes da população do país.” (*Id.*, 1962, p. 14).

Para Furtado, outro aspecto negativo decorrente do modelo de desenvolvimento brasileiro até aquele momento fora a concentração de recursos nas mãos de grupos privilegiados, especialmente por conta da estrutura de subsídios - cambiais e creditícios - montada pelo Estado, que acabou por premiar preferencialmente investimentos em setores produtores de bens supérfluos.

Além dessa tendência ao sobre-investimento em alguns setores em detrimento de outros, e seus efeitos perniciosos à sustentabilidade da taxa de crescimento, Furtado destaca os efeitos também prejudiciais ao crescimento da inelasticidade da oferta de alimentos. A inexistência de uma agricultura moderna ligada ao mercado interno seria, então, uma das principais responsáveis pela tendência da economia brasileira a apresentar desequilíbrio interno, especialmente na forma de inflação. Essa tendência estaria posta já que uma decorrência esperada do crescimento da economia seria justamente um aumento da demanda por alimentos, pois a mão-de-obra que se deslocava do setor agrícola para o setor industrial e de serviços o fazia não em virtude de um incremento de produtividade na produção agrícola, mas sim em busca de melhores salários, os quais lhes proporcionariam um maior poder de compra. Assim sendo, mantido o gargalo na oferta de alimentos, “Quanto maior for o impulso de crescimento criado pela procura externa e pelo setor industrial, maior será a tendência ao desequilíbrio.” (*Id.*, 1958, p. 19).

De acordo com Furtado, em nenhuma parte como no setor agrário, as tensões estruturais ocasionadas pelo rápido crescimento industrial foram tão significativas, em virtude do grande incremento por demanda de produtos agrícolas e da inelasticidade da oferta. Sob as condições estruturais vigentes, a pressão de demanda, ao encarecer os produtos agrícolas, ao invés de estimular o aumento da oferta, acabava se traduzindo em crescimento da renda da terra, dificultando ainda mais a reorganização da estrutura agrária em prol da satisfação da demanda crescente de alimentos. A política de desenvolvimento requerida por um país subdesenvolvido deveria possuir,

portanto, um caráter essencialmente qualitativo - e revolucionário, no sentido Schumpeteriano -, e por isso “[...] exige um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional.” (*Id.*, 1962, p. 38). As reformas de base deveriam, então, ser compreendidas como uma via tentativa de eliminar os fatores estruturais que estariam dificultando a adaptação dos diversos setores da economia brasileira à dinâmica engendrada pelo seu rápido crescimento industrial.

Como diretriz de ação, Furtado aponta para a crucialidade de tornar as estruturas do país mais elásticas, por meio da realização de diversas reformas, tais como a agrária, a administrativa, a fiscal e a bancária.¹¹ Sobre essa questão, Furtado (*Ibid.*, p. 42-43) observa, sobre o papel do Estado brasileiro, que esse teria se modificado substancialmente, mas sem que tivesse sua estrutura igualmente se modificado para se adaptar adequadamente a essas alterações de papel. Vale destacar, ademais, que as consequências perniciosas da inflação acabariam recaindo especialmente sobre a parcela da população que já menos de beneficiava do processo de desenvolvimento.

A política de industrialização orientada para substituir importações teria criado a necessidade de intensificar o próprio processo substitutivo, na medida em que as indústrias instaladas eram cada vez mais densamente capitalizadas, implicando uma pressão permanente e crescente sobre a capacidade de importação. Como resultado, conforme palavras do autor, “Essa pressão permanente sobre o setor externo criou sérias dificuldades à consecução da estabilidade na economia brasileira, cuja tendência à elevação do nível de preços e ao endividamento externo é amplamente conhecida.” (*Id.*, 1964, p. 99-100).

Furtado explica a interação de retroalimentação observada entre os processos de acumulação de capital e o inflacionário. Até então, a industrialização havia se apoiado em dois pilares: a substituição de importações e a transferência de renda, provocada pela inflação, em favor do setor industrial, possibilitando-lhe uma grande acumulação de recursos, a qual também se reforçava pela transferência espontânea de recursos provenientes do setor exportador.

Furtado se refere ao período iniciado em 1930 como um processo de desenvolvimento sem uma política específica de desenvolvimento. A industrialização dos anos 1930 teria sido uma consequência indireta da política de defesa dos preços do café; e, no imediato pós II Guerra Mundial, a política cambial adotada visava combater o viés industrialista dos anos de guerra, resultando no rápido esgotamento das reservas então acumuladas e na necessidade de reverter novamente essa política cambial, por meio do controle do câmbio, o que, indiretamente, teria beneficiado o setor industrial; porém, acabou incrementando os investimentos especulativos em indústrias menos essenciais e estratégicas do ponto de vista do desenvolvimento.

Reafirmando o seu argumento de que a industrialização não era intencionada, o autor diz

¹¹ Vale notar que essas reformas serão contempladas pelo Plano Trienal elaborado pelo próprio Celso Furtado.

que “Observando, retrospectivamente, os últimos três decênios, chega-se à conclusão de que o nosso desenvolvimento resultou muito mais de uma imposição histórica do que da tomada de consciência da realidade nacional pelos homens que dirigiam o país.” (*Id.*, 1962, p. 65).¹² Prova dessa ausência de intencionalidade no processo de desenvolvimento no período referido seriam os próprios desequilíbrios gerados e perpetuados, tal como discutido anteriormente, porque, de outro modo, hipoteticamente, se tivessem sido elaborados planos de desenvolvimento industrial, teriam sido tomadas medidas para fazer frente ou a fim de tentar eliminar esses desequilíbrios. Nesse contexto, Furtado (*Ibid.*, p. 78) ressalta novamente o papel crucial do Estado que, da organização quase que exclusivamente destinada à prestação de serviços passara, nos últimos decênios, a assumir a responsabilidade de transformar a estrutura econômica, embora não estivesse preparado para desempenhar esse papel.

Particularmente nas regiões mais pobres do país, estratégias e políticas baseadas no *laissez-faire* implicavam, como bem destaca Furtado, a própria perpetuação da miséria. Por isso, “Para romper esse círculo vicioso, é mister modificar fundamentalmente a orientação dos investimentos, o que exige ação decidida do setor público.” (*Ibid.*, p. 88). Em um primeiro estágio, os investimentos deveriam se concentrar na formação de infraestrutura,¹³ área de investimento que dificilmente seria contemplada pela iniciativa privada, mesmo porque a ineficiência dos serviços básicos implicava deseconomias externas ao setor privado. Em fase subsequente, seriam criados os estímulos para que o investimento privado pudesse reorientar-se, modificando deliberadamente, portanto, a estrutura de investimentos, algo que dificilmente seria observado como resultado espontâneo.

Da análise de Furtado sobre o período do pós-guerra e da década de 1950, vale destacar, especialmente, a sua insistência na relativa falta de clareza de objetivos por parte do Estado brasileiro, padrão que teria sido observado desde a década de 1930, no governo Vargas. Mesmo na fase do governo Juscelino Kubitscheck, apesar de ser possível inferir uma intenção pró-industrialização, a impressão é que, mesmo nesse caso, as políticas foram sendo adotadas sem grande programação ou planejamento, em seu sentido mais amplo, na medida em que o próprio Estado não se estruturara adequadamente para tal.

Essa observação é importante na medida em que, no contexto do subdesenvolvimento, caberia ao Estado, por meio especialmente de suas políticas públicas, o papel de direcionador das

¹² Furtado (1962) afirma que a partir de 1953 começaram a ser estruturadas as linhas de uma política de desenvolvimento. Cita como exemplos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Nesse sentido, sugere que “Apreciando em conjunto o período que se inicia em 1953, comprova-se que está praticamente superada aquela etapa intermediária, iniciada em 1930, e que se caracterizou pela busca de novos caminhos.” (*Ibid.*, p. 68).

¹³ Não que o governo brasileiro não tivesse realizado nenhum investimento em infraestrutura importante até então. Furtado (1962, p. 112) destaca que alguns setores básicos estrategicamente importantes, tais como a siderurgia e a indústria petrolífera, haviam sido formados, estavam sob a administração e o controle estatais e desempenharam papel fundamental, enquanto condicionantes, na trajetória de desenvolvimento da matriz industrial brasileira.

forças que permitiriam às nações escapar aos círculos viciosos que compõem a armadilha do subdesenvolvimento. No caso brasileiro, embora o Estado tenha se mostrado cada vez mais atuante, as suas estruturas e ferramentas não teriam se transformado adequadamente. Como resultado, observaram-se diversos níveis de desequilíbrios que acabavam por atenuar, e até esterilizar, os efeitos positivos decorrentes do desenvolvimento da matriz produtiva.

Nas duas subseções subsequentes, a ênfase de Furtado sobre a crucialidade do papel do Estado e da inadequação dos meios continua presente, bem como a identificação da permanência de desequilíbrios e disparidades.

3. Década de 1960: crise, golpe, reestruturação e milagre

Essa seção se contextualiza no final do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), no breve governo Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961), no governo de João Goulart (setembro de 1961 a abril de 1964) e na instauração da ditadura militar, com os governos Castello Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969).¹⁴

Diante do quadro de crise e esgotamento do dinamismo do modelo de substituição de importações, naquele momento, início da década de 1960, Furtado se questiona: “Abriremos uma nova fase de transformações qualitativas em nossa formação de nação continental, ou caminharemos para uma cristalização da estrutura já estabelecida?” (*Id.*, 1962, p. 107). Sobre as opções que se colocavam nos anos 60, Furtado (1981) afirma que “Se o objetivo era preparar o sistema econômico para alcançar níveis mais altos de desenvolvimento, fazia-se necessário reforçar sua capacidade de autotransformação, mas também definir melhor os objetivos a lograr.” (*Id.*, 1981, p. 37).

Para alcançar essa capacidade de autotransformação, segundo Furtado, era preciso: dotar o setor produtor de bens de capital de maior autonomia tecnológica, significando “[...] estar capacitado para dar solução aos próprios problemas, em contraste com o simples esforço de adaptar a sociedade a modelos importados.” (*Id.*, 1981, p. 38); e orientar o sistema industrial para os mercados externos, permitindo uma diversificação da própria pauta exportadora. Uma maior capacidade de autotransformação era, entretanto, condição necessária, mas não suficiente para que a economia prosseguisse no seu processo de desenvolvimento de maneira sustentável. Era fundamental incrementar a capacidade de financiamento para viabilizar os investimentos necessários para alcançar a almejada capacidade de autotransformação. De acordo com o autor, “Aumentar o esforço de poupança e canalizar os investimentos em função de prioridades claramente definidas era o desafio que se colocava ao Brasil no começo dos anos 60 [...]” (*Ibid.*, p.

¹⁴ O governo Médici se inicia em outubro de 1969, por isso refere-se mais à próxima seção, onde sua discussão encontra-se contemplada.

39). No entanto, os caminhos trilhados e as decisões tomadas não teriam sido esses indicados pelo autor. Vejamos, a seguir, alguns fatos que compuseram a trajetória econômica brasileira na década de 1960.

Conforme relata Furtado (1989), no fim de setembro de 1962, ele recebeu de João Goulart o convite para assumir o Ministério Extraordinário do Planejamento, por indicação do então Ministro das Relações Exteriores, e posteriormente Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas. A Celso Furtado caberia a responsabilidade pela elaboração de um plano de governo. Furtado aceitou o convite, com a condição de que conservasse a SUDENE sob seu controle.

A primeira redação do Plano Trienal ficara pronta em meados de dezembro de 1962 e fora apresentada ao Conselho de Ministros. A essência do Plano, segundo o próprio Furtado, era promover medidas de ajustamento com o intuito de corrigir os desequilíbrios internos e externos, embutidas numa política que assegurasse o crescimento da economia e, ao mesmo tempo, estimulasse as transformações estruturais necessárias para diminuir o custo social desse crescimento. Para o autor, “Sem lugar a dúvida, a confiança que o Plano despertou contribuiu amplamente para a esmagadora vitória obtida pelo presidencialismo no plebiscito realizado nos primeiros dias de 1963.” (*Ibid.*, p. 162), pois a tarefa, apesar de ser complexa, mostrava-se exaltante, e o próprio texto estaria marcado por um tom marcadamente otimista.

O Plano Trienal foi apresentado pelo presidente Jango em seu discurso de ano novo. Segundo Furtado, “[...] pela primeira vez entre nós, um Plano de Governo continha um conjunto de diretrizes das reformas de base mais urgentes - a administrativa, a bancária, a fiscal e a agrária [...]” (*Ibid.*, p. 162). Assim como explicitado no próprio documento “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965”, as reformas administrativa e bancária diziam respeito à racionalização da ação governamental, e as reformas fiscal e agrária se referiam à eliminação de entraves institucionais à utilização ótima de fatores.¹⁵

Com a posse de Jango, Furtado permaneceu como Ministro do Planejamento, porém por apenas mais alguns meses, sendo desempossado em julho de 1963. Em um livro escrito às vésperas

¹⁵ Essa descrição encontra-se em livro organizado por Rosa Freire d’Aguiar Furtado, 2011, p. 424. Vale notar que, embora o Plano Trienal tenha fracassado definitivamente ao final de 1963, na prática, tinha sido abandonado em maio do mesmo ano. Em 1º de abril de 1964, foi instaurada a ditadura militar, que permaneceu até o início da década de 1980. Embora o Plano Trienal não tenha sido implementado em sua totalidade, especialmente no que se refere às reformas de base, vale tecer algumas considerações sobre a sua diferenciada percepção de planejamento relativamente aos planos de governo anteriores. A adoção de reformas de base seria a tradução, na prática, das discussões teóricas realizadas pelos estruturalistas, tal como Prebisch e Furtado, a respeito da necessidade de promover transformações estruturais para viabilizar o desenvolvimento no contexto do subdesenvolvimento. Desse modo, pelo menos do ponto de vista da intenção, o Plano Trienal elucidava uma visão ampla das mudanças profundas que precisavam ser empreendidas pelo governo brasileiro para alcançar uma trajetória sustentável de desenvolvimento econômico. No entanto, não há como afirmar, com qualquer grau de certeza, quais teriam sido as consequências para a trajetória econômica brasileira, a partir de então, se as reformas de base previstas pelo Plano Trienal tivessem sido efetivamente realizadas.

do golpe militar de 1964,¹⁶ Furtado (1964) buscara realizar um diagnóstico da crise pela qual passava a economia brasileira. Sinteticamente, indicava que, naquele momento, o desenvolvimento industrial alcançado pelo Brasil lhe permitia o abastecimento de bens de consumo quase que totalmente via produção interna, e que os investimentos podiam ser efetivados apoiando-se principalmente na oferta interna de equipamentos, mesmo as importações de bens de capital ainda desempenhando papel fundamental de transmissão de progresso tecnológico. No entanto, conforme discutido acima, a capacidade de autotransformação ainda não havia sido conquistada.

O esgotamento do processo substitutivo de importações ocorrera, segundo Furtado, porque as substituições a serem realizadas requeriam investimentos altamente capitalizados e, em geral, com período de maturação de longo prazo. Nesse contexto, a capacidade para importar passara a ser um grande entrave ao desenvolvimento. E, em virtude da deterioração dos termos de troca a partir de 1955, as dificuldades se tornaram ainda mais graves. A tentativa de resolução de tais dificuldades se voltou à recorrência ao endividamento externo, cujos efeitos a médio prazo foram uma contração ainda maior da capacidade para importar, por conta do serviço da dívida, que crescia cada vez mais.

Desse modo, na tentativa de solucionar o problema da redução da capacidade de importação, via recorrência ao endividamento externo, o resultado foi a criação de mais um processo cumulativo pernicioso ao desenvolvimento, “[...] um processo cumulativo circular pelo qual as medidas tomadas para contornar a barreira da capacidade para importar tenderam a elevar essa barreira.” (*Id.*, 1964, p. 119). Nesse quadro de deterioração dos termos de troca, a inflação perdera a sua função de distribuidora de renda em favor dos setores mais dinâmicos da economia, tornando-se prejudicial inclusive àquele setor que anteriormente se beneficiara dela.

O mais importante a reter desse processo de esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, naquele momento, era que ocorrera antes que a economia brasileira tivesse alcançado um grau de desenvolvimento de sua matriz industrial que lhe permitisse autonomia frente ao setor externo. Porém, como o próprio prosseguimento no desenvolvimento industrial dependia da capacidade para importar, as chances de romper esse círculo vicioso foram se tornando ainda menores quando o comando sobre a utilização da capacidade para importar disponível fora diminuído, por exemplo, por meio do processo de desnacionalização pelo qual passara a economia brasileira, em virtude de concessões a grupos externos.¹⁷ De acordo com Furtado, “Criou-se, assim, uma contradição entre os interesses mais amplos do desenvolvimento

¹⁶ A introdução do livro referido, *A Dialética do Desenvolvimento Econômico*, fora escrita em janeiro de 1964, tendo a primeira edição sido lançada em junho de 1964, cerca de dois meses após o golpe que instaurou a ditadura militar no país.

¹⁷ Importante ponderar, entretanto, que, segundo Furtado (1967), a experiência brasileira seria um caso especial, na medida em que se apresentam: o controle por grupos nacionais da produção exportável, a abundância de recursos naturais e as dimensões relativamente grandes do mercado interno em formação.

nacional e os interesses particulares das milhares de empresas controladas por grupos estrangeiros que operam com custos em divisas de tipo mais ou menos irremovível.” (*Ibid.*, p. 133). Para a composição desse quadro, segundo Furtado (1981), teriam contribuído as modificações institucionais realizadas entre 1964 e 1967, cujas principais beneficiárias teriam sido as empresas transnacionais.

Furtado (1969)¹⁸ prossegue no intuito de identificar as causas da paralisia da economia brasileira na década de 1960, apresentando como conclusão que “[...] as causas últimas são complexas e estão enraizadas na estrutura do sistema econômico de nosso país.” (*Id.*, 1969, p. 13). Uma das causas básicas, de acordo com Furtado, se referiria à existência no sistema econômico brasileiro de uma deformação estrutural, a qual se refletiria no perfil da demanda global e se traduziria, no plano social, sob a forma de uma grande concentração dos benefícios do desenvolvimento. Essa deformação estrutural seria a responsável tanto pela penetração lenta do progresso tecnológico, quanto pela difusão escassa dos frutos de aumento de produtividade por toda a economia, impedindo que a economia brasileira - mesmo sendo dotada de recursos naturais em abundância, de uma grande população e de um relativo grau de desenvolvimento - se beneficiasse satisfatoriamente das benesses do progresso tecnológico, o que lhe permitiria, em tese, avançar no seu processo de desenvolvimento.

Importante assinalar ademais que, conforme bem destaca Furtado, o desenvolvimento de uma economia dependente, sendo reflexo do progresso tecnológico das nações centrais, apresenta como elemento dinâmico fundamental não a irradiação do progresso tecnológico em si, mas a diversificação das formas de consumo. Dessa observação, o autor deduz uma relação de retroalimentação entre a tecnologia e a concentração da renda. Em suas palavras, “[...] existe um processo causal circular entre a forma como se assimila a tecnologia moderna e a concentração de renda, o que exige, se se pretende romper o círculo vicioso, que se concentre a pressão sobre um dos elos da cadeia.” (*Ibid.*, p. 15).

Outra causa de paralisia apontada por Furtado diz respeito à estrutura agrária, a qual implicaria efeitos, semelhantes aos discutidos acima, ao perfil da demanda que se estabeleceria no mercado brasileiro, na medida em que era mais uma fonte importante de concentração de riqueza e de barreira aos incrementos de produtividade e da disseminação de suas benesses por toda a economia nacional. Na agricultura brasileira haveria um grande desperdício de mão-de-obra e uma baixa eficiência no uso do capital, deformação a que o autor atribui a dois motivos: à extrema miséria e insuficiência alimentar da população rural, e à concentração de terras, na forma de latifúndios. A elevação do nível de vida da população rural teria, para o autor, ao menos dois efeitos

¹⁸ Uma parte significativa das discussões presentes em Furtado (1969) são retomadas em Furtado (1973). No entanto, com base em critério cronológico, as referências serão realizadas reportando-se a Furtado (1969).

dinâmicos: o próprio incremento de produtividade, em virtude das melhores condições de vida, aumentaria a oferta agrícola; e o aumento do poder de compra da população rural significaria mais demanda por bens industriais.

Outra deformação estrutural e fonte de paralisia destacada por Furtado se relaciona às grandes empresas, que estariam exercendo funções de direito público sob a cobertura de entidade privada. Por meio especialmente da política de preços administrados, os benefícios dos incrementos de produtividade acabavam sendo retidos especialmente na forma de lucros, ao invés de serem repassados na forma de redução de preços ao consumidor. Essa situação só era possível, vale observar, no contexto de substituição de importações e de limitada capacidade de importar, ou seja, já havia demanda garantida para os bens substituídos. Acresça-se a isso a existência de um grande excedente estrutural de mão-de-obra, mantendo os salários em níveis relativamente baixos, e pouco sensíveis aos incrementos de produtividade.

A referida deformação estrutural adquiria maior gravidade quando essas empresas eram estrangeiras, na medida em que, por meio do mecanismo de autofinanciamento - mobilização de reservas de amortização e de uma fração constante dos lucros -, elas estariam em condições de se apropriar, de maneira crescente, da riqueza que se criava no país. Além disso, os setores em que seria mais rápido o progresso tecnológico estavam sob o controle justamente de grandes empresas estrangeiras. Segundo Furtado, o mais importante a reter a respeito da observação referente às grandes empresas estrangeiras concerne ao poder de interferência na distribuição da renda que elas possuíam, na medida em que dominavam determinado setor produtivo da economia e atuavam especialmente nos setores que concentravam as inovações tecnológicas. E por meio dessas inovações, possuiriam poder para condicionar o comportamento das massas consumidoras.

Em síntese, de acordo com Furtado, o progresso tecnológico vinha sendo no Brasil uma consequência do desenvolvimento e não o seu motor. Ademais, a assimilação da tecnologia acabou resultando na própria alienação da capacidade de decisão interna da economia brasileira. Para o autor, a única maneira de conter essa tendência seria o desenvolvimento de pesquisa científico-tecnológica própria, o que por sua vez exigiria maiores atenção e investimento em educação e qualificação de mão-de-obra.

Na medida em que avançou o processo de substituição de importações, passando de indústrias mais simples para indústrias mais complexas, incrementou-se a relação capital-trabalho, o que, face ao excedente estrutural de mão-de-obra, resultou na pressão pela acentuação da concentração da renda. Se a concentração de renda fora funcional quando da substituição de bens menos complexos, quando se passou à substituição de bens mais elaborados, a concentração teria atingido tal ponto que teria implicado a contenção do próprio processo de desenvolvimento. Esse problema estrutural tendeu a se agravar especialmente com a rápida aceleração do progresso

tecnológico observada no pós II Guerra Mundial, orientado no sentido da economia de mão-de-obra, fator relativamente escasso nos países desenvolvidos, mas excedente nos países subdesenvolvidos, como o Brasil.

Desse modo, Furtado conclui que, no contexto de subdesenvolvimento da economia brasileira, quanto mais se concentrava a renda, mais se imprimia a tendência à diversificação das formas de consumo de grupos privilegiados, restringindo as possibilidades de realização da industrialização a campos cada vez mais estreitos. O resultado se refletia na inadequação da evolução do perfil da demanda no sentido do aproveitamento das economias de escala de produção, exigindo cada vez mais capital (recurso escasso) e cada vez menos mão-de-obra (recurso excedente). Por isso a assimilação apenas superficial do progresso tecnológico e a reduzida dispersão de seus benefícios por toda a sociedade. Porém, importante destacar que os problemas refletidos no perfil de demanda emergente não seriam consequência direta do progresso tecnológico, mas sim do sistema de decisões, relacionado ao quadro institucional, à orientação das políticas cambial, de crédito, de preços e de salários. Assim, conclui o autor: “A solução do problema não está, portanto, em frear a penetração do progresso tecnológico, e sim em modificar o sistema de decisões, de forma a que ele não tenha as consequências negativas que hoje se manifestam.” (*Ibid.*, p. 45). Dito de outro modo, não haveria como bloquear a influência do fator externo representado pela tecnologia absorvida do exterior; por isso, fazia-se necessário preparar-se internamente para tentar redirecionar os efeitos do progresso tecnológico no sentido de impulsionarem o processo de desenvolvimento.

Para Furtado, esse problema só encontraria solução mediante um condicionamento do perfil da demanda. Com vistas a esse objetivo, implicava-se a necessidade de certo grau de centralização das decisões de investimento, sem a qual dificilmente seria possível transformar a estrutura de uma economia subdesenvolvida e dependente como a brasileira, porém com o seguinte critério: os meios utilizados para direcionar as decisões de investimento não poderiam implicar mais concentração de renda e riqueza.

Furtado ressalta que dois aspectos fundamentais estariam relacionados ao planejamento. O primeiro deles engloba o horizonte temporal, visando especialmente às decisões que buscassem incrementar a participação das indústrias de bens de capital na estrutura produtiva; e o segundo diz respeito à estruturação espacial, relacionado a medidas que ajudassem a combater a tendência à concentração regional da produção industrial. Com a descentralização produtiva, estaria facilitado o acesso da maior parte da população aos frutos do desenvolvimento. Na discussão das duas dimensões, tempo e espaço, o autor faz referência ao argumento da indústria nascente que fundamentara a industrialização de muitos países centrais, destacando, por conseguinte, a necessidade de adoção de políticas protecionistas.

Conforme aventado anteriormente, a variável-chave do processo de substituição de importações é a capacidade para importar. A queda relativa da capacidade para importar da economia brasileira refletiria, em primeiro lugar, o próprio comportamento do comércio mundial de matérias-primas, conforme bem explicara a tese Singer-Prebisch. A reação a essa tendência estrutural da economia brasileira foi a substituição de importações. No entanto, conforme destaca Furtado, a forma assumida pela industrialização até então acabou por desqualificar ou despreparar as indústrias formadas internamente para a concorrência internacional. Como consequência, mesmo diante da diferenciação do sistema econômico, a pauta exportadora não se modificara de maneira significativa. Sobre essa assimetria na estrutura produtiva, diz o autor: “[...] as importações acompanharam a evolução estrutural, mas não as exportações: o Brasil do decênio atual, com seu considerável parque industrial, apresenta uma pauta de exportações similar à do Brasil do começo do século [...]” (*Ibid.*, p. 67).

Ainda sobre a questão da pauta exportadora brasileira, Furtado (1975) faz uma importante observação. Em razão da estrutura agrária brasileira, extremamente concentrada, baseada em latifúndios, mesmo que a mão-de-obra não fosse fator excedente, sempre seria barata, porque as condições de vida eram baixas; desse modo, mesmo que se introduzissem melhorias técnicas, isso não implicaria necessariamente um aumento dos salários agrícolas. Além disso, há que se considerar que os próprios salários baixos, refletidos em precárias condições de subsistência, acabavam não estimulando a penetração do progresso técnico, perpetuando formas predatórias do uso da terra, o que encontraria parte da explicação no próprio despreparo da mão-de-obra que atuava no campo.

Dessa maneira, segundo Furtado, sendo o baixo nível de vida da população rural um fator crucial na determinação do salário da força de trabalho não especializada urbana, tratar o problema da agricultura somente em termos da necessidade de se criarem excedentes exportáveis poderia apresentar como efeito principal a perpetuação da então estrutura produtiva agrária, bem como o baixo custo de reprodução da mão-de-obra, o que criaria condições, inclusive, para que a renda continuasse a ser concentrada também nas zonas urbanas. Assim, por exemplo, o subsídio à mecanização agrícola poderia levar à formação de excedentes exportáveis, porém, sem que estivesse disponível uma ocupação alternativa à mão-de-obra rural, e sem modificações no padrão de distribuição de renda e riqueza, “Uma tal política poderá ter efeitos positivos sobre o balanço de pagamentos, mas agravará necessariamente as desigualdades sociais já existentes.” (*Id.*, 1975, p. 110-111).

Furtado complementa que, da maneira como estava estruturado o modelo de desenvolvimento brasileiro, o excedente gerado no setor primário-exportador acabaria sendo utilizado, por sua vez, em prol da modernização das formas de consumo da minoria privilegiada.

Em sua conclusão sobre a questão, o autor salienta que não há dúvidas de que a industrialização substitutiva de importações contribuíra significativamente para intensificar o processo de concentração da riqueza e da renda; no entanto, a causa básica desse processo de concentração deveria ser buscada no baixo custo de reprodução da mão-de-obra no setor agrícola.

Ao final da década de 1960, iniciou-se o chamado período do “milagre” brasileiro, com significativo crescimento da produção industrial. Entretanto, esse suntuoso crescimento se realizou a despeito de reformas estruturais, tendo a capacidade de autofinanciamento e o coeficiente de exportação se mantido praticamente estáveis. Em virtude da grande liquidez internacional, o influxo de poupança externa teria produzido certa ilusão de flexibilidade, levando as empresas a se endividarem, com vistas à aquisição de equipamentos mais modernos.¹⁹ Ou seja, de certa forma, a possibilidade de recorrer a recursos externos acabava retirando um suposto incentivo a se desenvolverem formas autônomas de financiamento dos investimentos, assim como ocorrera com a questão tecnológica.

Com o auxílio do endividamento externo²⁰, o reaquecimento da indústria brasileira pôde ser ativado sem que o sistema tivesse aumentado a sua capacidade endógena de autotransformação. E, note-se, esse reaquecimento pautou-se, novamente, pela modificação da composição da cesta de consumo na direção de bens mais sofisticados e supérfluos - em sua maioria, bens duráveis de consumo - tendo, ademais, os salários reais básicos permanecido estacionários, ou até declinado no período. Dessa maneira, embora a concentração da renda tenha sido funcional para dinamizar a indústria por um tempo, especialmente a de bens de consumo duráveis, ela também teria contribuído para esterilizar o potencial de autofinanciamento da economia brasileira, requisito para alcançar a capacidade de autotransformação discutida por Furtado.

Sobre a década de 1960, Furtado, assim como concluía sobre o período anterior, continua a insistir na importância do planejamento, sem o qual, a política de desenvolvimento acabava por adquirir um caráter de improvisação ou de ausência de qualquer norte de direção. Na elaboração do Plano Trienal, por exemplo, o então Ministro Extraordinário do Planejamento indicara a crucialidade da promoção de reformas de base, visando também corrigir as condições de atuação estatais, dotando o Estado de ferramentais mais adequados para desempenhar seu papel de planejador e de agente econômico. Para o autor, só assim seria possível vislumbrar quaisquer possibilidades de alcançar resultados satisfatórios e sustentáveis em termos de desenvolvimento.

¹⁹ Para ilustrar a dimensão do incremento das importações no período, financiadas por dívida externa, diz Furtado (1981): “Entre 1966 e 1972, a participação das importações na oferta interna de bens da indústria mecânica aumentou de 28,8 para 40,2 por cento; na de material elétrico de 11,1 para 24,9 por cento, e na de produtos metalúrgicos de 16,9 para 18,7 por cento. O coeficiente de importação do setor de bens de capital praticamente dobrou durante esse período. (*Id.*, 1981, p. 41).

²⁰ Também para efeitos de ilustração, segundo Furtado (1981, p. 41), a dívida externa saltou de 3 bilhões de dólares em 1964 para quase 13 bilhões de dólares em 1973.

Note-se também, para esse período, a importância crescente que é concedida à interação perniciosa, em termos de resultados de desenvolvimento, que se desenvolve entre as condições estruturais brasileiras, a forma como se difunde o progresso tecnológico e a insistência do modelo de desenvolvimento em pautar sua dinâmica na demanda de bens de consumo duráveis, aos quais têm acesso apenas uma camada privilegiada da população. A insistência nessa forma de desenvolvimento, não apenas não teria conduzido a determinadas transformações estruturais e à diminuição das desigualdades, de renda e riqueza - que também compõem as condições iniciais e resultam das condições estruturais -, como dificultou a superação das dificuldades, na medida em que intensificou ainda mais o processo de concentração de recursos, o qual, segundo a ótica de Furtado, constituiria uma das questões de mais difícil solução relacionada à composição dos círculos viciosos que formam a armadilha do subdesenvolvimento brasileiro.

Outra questão importante bastante enfatizada por Furtado é a recorrência à dívida externa como fonte para dar prosseguimento à insistência naquele modelo de desenvolvimento norteados pelo consumo de bens de luxo. A possibilidade e a facilidade de obter recursos externos teria retirado uma possível restrição, que se traduziria em incentivo, o qual poderia ter estimulado a consecução de certas mudanças estruturais, relacionadas especialmente à capacidade de autofinanciamento da economia brasileira, considerada, pelo autor, como condição complementar à capacidade de autopropulsão.

Em larga medida, todas essas questões, destacadamente a questão do endividamento externo, são retomadas pela análise Furtadiana do período seguinte, conforme apresentado na próxima seção.

4. Década de 1970: o Brasil pós-milagre, II PND e a crise da dívida

O período coberto por essa seção, que encerra o período de investigação da fase desenvolvimentista do Brasil sob a ótica de Celso Furtado, engloba os governos Médici (1969-1974), Geisel (1974-1979) e o início do governo Figueiredo (1979-1985).

Em seu prefácio, Furtado (1981) retoma o questionamento que fizera no início da década de 1960, no auge da crise pela qual passava a economia brasileira. O atual contexto é do início da década de 1980, também em meio a uma crise, de proporções ainda mais profundas. Duas décadas se passaram entre os questionamentos expressos pelo autor. Dentro desse período, se encontra justamente o chamado “milagre” brasileiro e a consecução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Conforme o autor, as inquietações resultantes da crise na década de 1980, após um período de prosperidade, não teriam se alterado com relação às daquelas da década de 1960.

Conforme discussão iniciada na seção anterior, embora o período do “milagre” tenha sido de

grande dinamismo industrial e crescimento, mais uma vez na história econômica brasileira, esse crescimento não se traduzira na conquista da autonomia e da sustentabilidade do processo de desenvolvimento da economia nacional.

A respeito das condições internacionais vigentes no início da década de 1970, vale destacar observações feitas por Furtado (1992). O autor sugere que os grandes desequilíbrios observados na economia internacional a partir de então estavam relacionados, em boa medida, à “[...] não existência de um centro principal dotado de efetiva capacidade ordenadora [...]” e que a “Manifestação flagrante desses desequilíbrios é a enormidade da dívida externa das economias periféricas.” (*Id.*, 1992, p. 68). Em outras palavras, teria sido a desordem promovida no sistema financeiro internacional, provocada pelo excesso de liquidez gerado pela crise do dólar, a desencadeadora do endividamento de boa parte das nações periféricas, especialmente as latino-americanas. Tal quadro de desajuste foi agravado com o choque do petróleo em 1973.

Com o choque do petróleo em 1973, a vulnerabilidade do modelo de desenvolvimento subjacente ao “milagre” teria sido posta a descoberto. Furtado explica que o sistema industrial vinha operando com plena utilização de sua capacidade produtiva, em condições cambiais altamente e crescentemente favoráveis, com a moeda supervalorizada. Se as condições se mantivessem, a pressão implícita à balança de pagamentos não teria necessariamente se transformado num problema real; contudo, caso mudassem, o problema poderia ser muito grave.

Em meados da década de 1970 foi implementado o II PND (1974-1979), cujos objetivos, de acordo com Furtado, poderiam ser resumidos em: ampliação da base do sistema industrial e incremento do grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho.

Diferentemente do que ocorrera no período de crescimento relacionado à fase do Plano de Metas (1955-1961), o qual também se caracterizava por pressão sobre a balança de pagamentos, no contexto subjacente ao II PND, a estreiteza da capacidade para importar não mais levaria à redução dos investimentos por meio de pressões inflacionárias, as quais poderiam, portanto, desencadear uma reversão da pressão na forma de desequilíbrio externo. O quadro em 1974 era distinto, segundo Furtado, em virtude de fatores aparentemente contraditórios: por conta do choque do petróleo, as condições cambiais se degradaram rapidamente, no entanto, “[...] a possibilidade de endividamento externo criou a falsa euforia de que tudo continuaria como antes,²¹ sendo a turbulência externa um incidente passageiro.” (*Ibid.*, p. 44).

Com base em falso diagnóstico, e tendo em vista a necessidade de incrementar o investimento para cumprir os objetivos do II PND, bem como de conter parte das pressões

²¹ “Tudo continuar como antes” refere-se às condições existentes no período do “milagre”, quais sejam, “[...] conjunção do uso de capacidade produtiva ociosa, de melhoria nos termos de intercâmbio, de grande prosperidade nos países industriais principais importadores do Brasil e de endividamento externo em condições excepcionalmente favoráveis.” (*Id.*, 1981, p. 47).

inflacionárias, permitiu-se um considerável aumento do volume de importações, segundo dados de Furtado, enquanto o volume de exportações declinava. Em termos de dívida externa, essa teria saltado de 12,5 para 21,2 bilhões de dólares entre 1973 e 1975 (*Ibid.*, p. 48). Assim, “É natural, portanto, que se hajam formado tensões na economia de profundidade muito maior do que as provocadas pelas turbulências de origem externa.” (*Ibid.*, p. 44-45). A forte propensão a importar é atribuída pelo autor, em grande medida, ao fato de que o período do “milagre” implicou um significativo aumento dos custos de produção, em termos de divisas, para o pagamento da importação de equipamentos e de bens intermediários, assim como de serviços técnicos e financeiros.

Como a economia vinha passando por um processo de desnacionalização, com participação crescente das multinacionais e transnacionais, essa pressão por importação era ainda mais intensificada. Uma maneira de contrabalançar essa tendência ao desequilíbrio na balança de pagamentos seria via incremento do coeficiente de exportações, algo que acabou não se observando. Furtado indica que, em 1974, “[...] as importações cresceram com velocidade três vezes maior do que o Produto Interno, elevando o coeficiente de importações a nível que se desconhecera desde 1929.” (*Ibid.*, p. 45). Como resultado, o custo da dívida externa tendeu a crescer mais rapidamente do que as exportações e a disponibilidade interna de recursos. Importante assinalar que, segundo o autor, a recorrência aos recursos externos não teria sido resultado de uma política consciente do risco em que se poderia incorrer. Em suas palavras, “[...] o endividamento exacerbado da segunda metade dos 70 foi subproduto de uma política anti-inflacionária que pretendeu eludir o caráter estrutural das tensões que originavam a inflação.” (*Ibid.*, p. 51).

Furtado se indaga se o grande endividamento externo ocasionado pelo II PND teve em sua origem, de fato, um esforço para ocasionar mudanças estruturais profundas na base produtiva da economia brasileira, o que possibilitaria o incremento da sua capacidade de autotransformação. Vejamos os argumentos do autor para defender a hipótese de que esse esforço não teria sido realizado na prática.

De acordo com Furtado (*Ibid.*, p. 52-53), para que fosse engendrada a reestruturação da economia, como pré-requisito, era necessário o incremento da taxa de investimento. No entanto, os dados disponíveis à época indicariam que a taxa de investimento em capital fixo entre 1975-1979 fora, em média, a mesma do quinquênio anterior, 23,7%. Já o consumo agregado teria aumentado cerca de 3,6% de um quinquênio para o outro. Com base nesses dados, o autor reafirma que não foram verificadas modificações significativas na estrutura produtiva da economia brasileira, pois, a participação do setor industrial no produto nacional teria se mantido estacionária desde 1975 e, mesmo dentro do setor industrial, o setor que mais havia crescido no período do II PND teria sido o setor produtor de bens duráveis de consumo. Assim, sobre o endividamento externo promovido pelo

II PND, o autor conclui que ele não teria implícito o objetivo de ocasionar as tais mudanças profundas na estrutura produtiva brasileira. Em suas palavras, “Tudo indica que a entrada de recursos externos reais constituiu tão-somente uma operação destinada a absorver pressão inflacionária, ela mesma em parte gerada pela acumulação de reservas de câmbio.” (*Ibid.*, p. 54-55).

Conforme discutido anteriormente, para Furtado, a reconfiguração do sistema produtivo tinha como condição necessária a elevação da capacidade de autofinanciamento da economia brasileira. Entretanto, o cumprimento desse quesito conflitava com a diretriz geral do modelo de desenvolvimento brasileiro, apoiada essencialmente na busca pelo crescimento rápido do mercado de bens de consumo duráveis. O autor sugere, inclusive, que essa diretriz geral teria sido inserida no modelo de desenvolvimento nacional com o patrocínio das empresas transnacionais e a fim de beneficiar os grupos de mais alta renda.

Assim, de acordo com Furtado, a insistência nessa forma de desenvolvimento, pautada pelo consumo de bens de luxo, teria esterilizado os recursos, já escassos, que deveriam ter sido utilizados para provocar mudanças estruturais profundas na base produtiva que permitissem a diversificação e ampliação do sistema industrial, o incremento do coeficiente de exportação e o redirecionamento do setor energético. E a recorrência ao endividamento externo, tampouco, teria tido como fundamento a busca desses três objetivos de transformação estrutural da base produtiva; teria sido sim uma saída encontrada para que a economia brasileira continuasse crescendo com base no consumo de bens duráveis.

Em 1979, quando ocorreu o segundo choque do petróleo, a margem de manobra de atuação do governo brasileiro nos campos cambial, monetário e fiscal, era, segundo Furtado, quase inexistente. O resultado foi a criação de mais um círculo vicioso, senão uma verdadeira armadilha, quase que intransponível.

Também em 1979, o governo estadunidense implementara uma política de choque de juros. O efeito colateral sobre as nações periféricas, inclusive o Brasil, foi de grande impacto. Sobre a questão, Furtado (1992) conclui que “[...] dois processos de ajustamento ocorridos nas economias cêntricas [...] se encontram no ponto de partida da enorme dívida que pesa atualmente sobre os países que constituem a periferia do sistema capitalista.” (*Id.*, 1992, p. 70), referindo-se ao esforço de recuperação do equilíbrio externo por parte das economias centrais em seguida à primeira elevação de preços do petróleo em 1973 e à política de juros restritiva dos Estados Unidos utilizada como forma de financiar seu próprio déficit.

Com a crise da dívida no início da década de 1980, encerra-se o chamado período desenvolvimentista brasileiro e se inicia uma fase marcada especialmente por políticas de inspiração neoliberal, seguindo as diretrizes provenientes das nações centrais.

Para a análise da década de 1970, Furtado retoma as mesmas questões que valeram para a

década de 1960, especialmente aquelas relacionadas à fase em que se inicia o período do “milagre”. A insistência no modelo de desenvolvimento dinamizado primordialmente pelo consumo de bens de luxo, facilitada, em grande medida, pelo endividamento externo, novamente teria bloqueado qualquer incentivo potencial à promoção de diversas mudanças estruturais profundas, necessárias para o país alcançar a sua capacidade de autotransformação. Em síntese, os círculos viciosos que compunham a armadilha do subdesenvolvimento não apenas continuaram os mesmos na década de 1970, mas foram ainda mais agravados, sob a forma de um enorme endividamento externo, que culminou com a crise da dívida na década de 1980.

5. Conclusão: considerações sobre a ótica Furtadiana

As observações realizadas ao longo das três seções que discutiram, sob a ótica de Furtado, a formação econômica e social do Brasil e a sua trajetória econômica em parte de seu período desenvolvimentista buscaram destacar, com relação ao método Furtadiano, especialmente a sua recorrência à: interação analítica de fatores internos e externos, micro e macroeconômicos; interação analítica entre economia e sociedade, entre teoria econômica e história econômica.

Essas são características que, por si só, já fariam do método Furtadiano um método complexo, por conta da abrangência de fatores e perspectivas analíticas que o autor busca contemplar para compor a sua abordagem historiográfica, assim como fizera em sua abordagem teórica, embora não divorciada da história, relativa à discussão do subdesenvolvimento. E por também buscar levar em consideração em sua análise sobre a economia brasileira a interação dinâmica de diversos fatores, econômicos e não econômicos, internos e externos, em certos momentos traduzidas em círculos viciosos e causalidades circulares multifatoriais e multidirecionais.

Celso Furtado desempenhou papel crucial na composição do pensamento econômico brasileiro, para a compreensão da formação econômica e social do Brasil e para se pensar criticamente a respeito de políticas de desenvolvimento econômico. E talvez, justamente por conta de sua riqueza, complexidade e abrangência, a obra de Celso Furtado é passível de diversas críticas e ponderações, as quais, historicamente, desencadearam importantes desenvolvimentos teóricos e metodológicos posteriores, o que, do ponto de vista do evoluir científico, é extremamente produtivo.

Em linhas gerais, uma particularidade da abordagem Furtadiana, presente em toda a sua obra, é seu aspecto interdisciplinar. Implícita a essa escolha teórica está a não consideração da suposta suficiência dos fatores econômicos. No entanto, mais do que não considerar a suficiência dos fatores econômicos, Furtado não restringe à sua análise a fatores estritamente econômicos. Como bem destaca Cepêda (2008), a interpretação de economia brasileira empreendida por Furtado conecta questões sociais e econômicas de maneira inédita no pensamento brasileiro.

Relacionada à consideração de aspectos sociológicos, estaria a conexão subjacente ao trabalho de Furtado, entre teoria e história, o que faz de sua obra uma fonte informativa importante tanto do ponto de vista estritamente teórico, quanto do ponto de vista estritamente histórico. Exatamente por ter sido construído firmemente sobre esses dois pilares, o método de Furtado seria bastante adequado à discussão dos temas concernentes ao desenvolvimento e ao subdesenvolvimento econômicos; e, também pela sua organicidade, levando em consideração fatores de diversas naturezas. Sobre a relação entre teoria e história na obra de Furtado, diz Oliveira que “O novo em Celso Furtado, assim como nos clássicos demiúrgicos da década de 1930, é a construção de uma complexa relação entre teoria e história.” (OLIVEIRA, 2003, p. 84).

De forma semelhante à de Oliveira, Coutinho (2008) destaca que a abordagem teórica de Furtado contemplaria um duplo caráter, o abstrato e o real, que não pode ser negligenciado pela análise econômica, constituindo o real um limite importante à construção abstrata. Segundo o autor, “Com efeito, este foi o compromisso permanente de Furtado: a aplicação de princípios gerais a realidades econômicas dotadas de historicidade”. (COUTINHO, 2008, p. 142).

Ao longo desse artigo, além de apresentar a perspectiva de Furtado sobre a experiência brasileira, buscou-se apontar algumas das particularidades do método analítico de Furtado. No que se refere às suas conclusões sobre a experiência brasileira, vale ressaltar novamente a importância concedida por Furtado às reformas estruturais - ou reformas de base, conforme denominara na elaboração do Plano Trienal - como condições necessárias para que os efeitos transformadores provenientes das modificações na estrutura produtiva brasileira pudessem ao menos ter chances de se traduzir em melhores condições de vida da maioria da população brasileira, atenuando os grandes níveis de disparidade regional e de desigualdade distributiva. E, provavelmente, na ausência dessas transformações estruturais, residiria parte das explicações para a estratégia de desenvolvimento adotada pelo Brasil no período desenvolvimentista não ter levado à emergência do desenvolvimento econômico, e sim à perpetuação da sua condição de subdesenvolvimento.

Ter transformado a base produtiva, em prol da industrialização, era, portanto, uma condição necessária, porém longe de ser suficiente para que o Brasil se libertasse da armadilha do subdesenvolvimento. Observação que, se por um lado, ajudaria a corroborar o fato de o desenvolvimento necessariamente extrapolar o escopo da Economia, por outro lado, colocaria em destaque que, mesmo aquelas reformas estruturais que teriam motivação e racionalidade econômicas implícitas, acabaram não sendo satisfatoriamente promovidas.

Como inferido de Furtado, também as reformas estruturais não seriam uma condição suficiente para garantir o resultado de desenvolvimento. Por outro lado, na ausência delas, se perpetuariam as fontes de desequilíbrios, disparidades, problemas e desordem que faziam com que os efeitos propulsores das transformações da estrutura produtiva se dispersassem. Sem a resolução

dessas questões, tornava-se ainda mais difícil superar a armadilha do subdesenvolvimento.

Referências

- Cardoso, Fernanda Graziella. A armadilha do subdesenvolvimento: uma discussão do período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da Abordagem da Complexidade. São Paulo: Tese de doutorado. FEA-USP, 2012.
- Cepêda, Vera Alves. “Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento” em Lima, Marcos Costa e David, Maurício Dias (orgs.), *A atualidade do pensamento econômico de Celso Furtado*, São Paulo: Verbena Editora, 2008.
- Coutinho, Maurício. “A teoria econômica de Celso Furtado: *Formação Econômica do Brasil*” em Lima, Marcos Costa e David, Maurício Dias (orgs.), *A atualidade do pensamento econômico de Celso Furtado*, São Paulo: Verbena Editora, 2008.
- Furtado, Celso. *A Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1954.
- Furtado, Celso. *Perspectivas da Economia Brasileira*, Ministério da Educação e da Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Textos Brasileiros de Economia, Rio de Janeiro, 1958.
- Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1959] 2001).
- Furtado, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.
- Furtado, Celso. *A dialética do desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- Furtado, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1967] 1977).
- Furtado, Celso. *Um projeto para o Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Saga, 5ª ed., 1969.
- Furtado, Celso. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, ([1973] 2011).
- Furtado, Celso. *Economia do Desenvolvimento - curso ministrado na PUC-SP em 1975. Arquivos Celso Furtado 2*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, ([1975] 2008).
- Furtado, Celso. *O Brasil Pós- “Milagre”*, São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- Furtado, Celso. *A Fantasia Organizada*, São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- Furtado, Celso. *A Fantasia Desfeita*, São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- Furtado, Celso. *Brasil - a construção interrompida*, São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- Furtado, Rosa Freire D’Aguiar (org.). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento. Arquivos Celso Furtado 4*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.
- Hirschman, Albert Otto. *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University

Press, 1958.

Oliveira, Francisco de. “Formação Econômica do Brasil: gênese, importância e influências teóricas” em Oliveira, Francisco de (org.), *A navegação venturosa - ensaios sobre Celso Furtado*, São Paulo: Editora Boitempo, 2003.