

**O LEGADO DE CELSO  
FURTADO NA  
FRONTEIRA ENTRE  
ECONOMIA E POLÍTICA**

## **EXPEDIENTE**

### **Corpo Editorial:**

Camila Vaz  
Fabiano Santos  
Fernanda Feil  
Luiz Fernando de Paula  
Pedro Lange  
Rafael Moura

### **Periodicidade da Publicação:**

Trimestral

### **Autor corporativo:**

Iesp - Uerj

### **Equipe Geep:**

#### **Coordenadores:**

Fabiano Santos  
Luiz Fernando de Paula

#### **Pesquisadores:**

Camila Vaz  
Fernanda Feil  
Helio Cannone  
Kayo Moura  
Laurita Hargreaves  
Luiz Lianza  
Pedro Barbosa  
Pedro Lange  
Pedro Fernandes  
Pedro Txai  
Rafael Moura

## GRUPO DE ESTUDOS DE ECONOMIA E POLÍTICA

### GEEP / IESP — UERJ

Na Ciência Política, Economia Política pode ser entendida de várias formas, incluindo a análise da relação entre economia e poder político dentro dos Estados, teoria das escolhas públicas (“public choice”), relação entre ciclos políticos e política econômica, ou ainda mais amplamente a relação entre política e economia (“projetos políticos” alternativos, como socialdemocracia e neoliberalismo), ou seja, como fatores políticos afetam (e interagem com) as variáveis econômicas, e vice-versa. Já na Economia, Economia Política pode ser entendida tanto como uma abordagem feita a partir de economistas clássicos centrada no excedente econômico e distribuição da renda, quanto com uma abordagem que se contrapõe a concepção neoclássica de “market clear”, baseada, entre outros, em Keynes, Kalecki, Marx e Schumpeter. Há, por fim, a tradição da Economia Política Internacional que relaciona economia e ciência política com relações internacionais, incluindo temas como globalização, finanças internacionais, desenvolvimento, cooperação internacional, governança política, etc.

O **Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do IESP- UERJ** objetiva estimular o diálogo e interação entre Economia e Política, tanto na formulação teórica quanto na análise da realidade brasileira e de outros países. Do ponto de vista teórico, o GEEP tem suas raízes fundadas a partir de três tradições relacionadas: socialdemocracia, keynesianismo e o estruturalismo latino-americano. Essas perspectivas compartilham entre si uma preocupação normativa de fundo com a igualdade socioeconômica, sendo, por isso, como alvos precípuos de análise, tanto políticas públicas e reformas redistributivas, quanto o tema da compatibilidade entre crescimento econômico e promoção da equidade social nos marcos de um sistema capitalista conjugado à democracia representativa. Já especificamente o aspecto estruturalista está relacionado a necessidade de se articular um projeto nacional e industrialista de desenvolvimento que articule mudança estrutural e transformação social.

Neste contexto, interessa um amplo conjunto temático, que inclui, dentre outros: interface entre pensamento político e econômico; interação entre a atuação dos atores sociais e fatores econômicos; pensamento e experiência desenvolvimentista; fundamentos da socialdemocracia e experiências associadas; políticas públicas e sociais; globalização e redução do “*policy space*” dos Estados nacionais; financeirização; etc.

**Apresentação: Celso Furtado, presente!, 1**

Adalberto Cardoso

**Introdução, 4**

Luiz Fernando de Paula, Fabiano Santos, Pedro Lange e Fernanda Feil

**A atualidade de Celso Furtado, 6**

Pedro Fonseca

**Além do horizonte: a atualidade de Furtado e o futuro do desenvolvimento, 8**

Fernanda Graziella Cardoso

**Uma breve reconstituição histórica das contribuições da Cepal à luz do centenário de Celso Furtado e do Brasil de hoje, 15**

Rafael Moura

**O encontro de dois mestres: Repensando o Brasil com Celso Furtado e Ignacio Rangel, 25**

Luiz Fernando de Paula e Elias Jabbour

**A dialética democrática: Teoria e pensamento político em Celso Furtado (1961 - 1964), 31**

Pedro Paiva Marreca e Helio Cannone

**Revisitando os obstáculos políticos ao Crescimento Econômico , 37**

Fabiano Santos, Pedro Lange e Camila Vaz

## APRESENTAÇÃO

### CELSO FURTADO, PRESENTE!

Adalberto Cardoso\*

O ano de 2020 vai ficar em nossa memória como o ano da primeira grande pandemia do século. Cruel, letal, persistente, cansativa. Enquanto aguardamos uma vacina ou um tratamento eficaz, só nos resta torcer para que não se repita, mas os prospectos não são alvissareiros. Não são poucos os que atribuem ao caráter predatório do desenvolvimento capitalista a emergência de pragas e pestes de outra maneira confinadas em nichos intocados da natureza. O desenvolvimento que trouxe os países mais ricos ao padrão de bem-estar invejado pela periferia subdesenvolvida do sistema foi, historicamente, indiferente aos finitos recursos do planeta. Os países centrais se enriqueceram e desfrutaram dessa riqueza como se não houvesse amanhã.

Celso Furtado esteve entre os primeiros a chamar a atenção para a insustentabilidade do desenvolvimento capitalista nos termos em que ele vinha se dando até o final da década de 1960. No seminal “O mito do desenvolvimento econômico”, publicado em 1974, alertou para o previsível esgotamento dos recursos naturais, vendo aí sério obstáculo ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Isto é, se toda a periferia do sistema seguisse o caminho dos países mais ricos, com o mesmo padrão de acumulação predatória do meio ambiente (que Furtado denominava “meio físico”), os recursos naturais se exauririam e o sistema econômico planetário entraria em colapso. Contavam-se nos dedos os economistas

que tematizavam esse problema, num momento em que o capitalismo tinha experimentado 30 anos de crescimento econômico ininterrupto, com forte distribuição de renda e consolidação de estados de bem estar que, a partir daquele ano (1974), seriam cada vez mais culpabilizados pela perda crescente de dinamismo da economia.

A presciência de Celso Furtado era um dos aspectos mais sedutores de sua rica, multidisciplinar e inovadora obra. A crítica ao caráter dualista de sua construção, formulada em 1972 por Francisco de Oliveira no também seminal *A economia brasileira: crítica à razão dualista*, não foi capaz de perceber a imensa inovação que a perspectiva do subdesenvolvimento representou no ambiente intelectual no qual incidiu. Pelo menos três matrizes analíticas sobre a modernidade capitalista prevaletentes na década de 1950 foram colocadas em xeque pela perspectiva furtadiana. A primeira matriz era constituída pelas teorias da modernização. Com origem no pensamento evolucionista do século XIX e que, na sociologia, encontrou em Talcott Parsons seu representante mais consistente já nos anos 1930, postulava que as sociedades ditas “atrasadas” passariam necessariamente pelos processos de revolucionamento de suas estruturas de produção econômica e dominação política baseadas na tradição e no comunitarismo, na direção de sociedades modernas, racionalizadas, burocratizadas e individualistas, isto é, desenvolvidas. Furtado mostrou que o sub-

desenvolvimento é um processo histórico autônomo, “e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”<sup>2</sup>, e se caracterizava pela convivência, no mesmo tempo histórico, de segmentos atrasados e modernos. Isso porque “a industrialização tardia regida pelas leis de mercado levou ao reforçamento das estruturas sociais existentes em razão de sua fraca absorção de mão-de-obra e da forte propensão a consumir das camadas modernizadas da sociedade”<sup>3</sup>. O subdesenvolvimento, pois, se caracteriza pela incapacidade de a acumulação capitalista revolucionar os segmentos atrasados da economia, que funcionariam como uma espécie de lastro a retardar o crescimento econômico. As teorias sociológicas da modernização estavam equivocadas.

A segunda matriz analítica posta em xeque pela teoria do subdesenvolvimento é constituída por duas grandes narrativas prevaletentes no âmbito das teorias econômicas do desenvolvimento. A primeira era a das etapas do desenvolvimento econômico formulada por Walt W. Rostow no final dos anos 1950. Todas as sociedades passariam por cinco etapas em sua história econômica: sociedade tradicional, construção das precondições para o “take-off”, “take-off” propriamente dito, marcha para a maturidade e a era do consumo de massa. Os Estados Unidos dos anos 1950 seriam o exemplo do último estágio, de que as sociedades europeias se estariam aproximando. A segunda grande narrativa era a de Simon Kuznets, que pretendeu ter demonstrado que a evolução das desigualdades nas sociedades industriais teria a forma de um U invertido. A desigualdade cresceria com a industrialização até um

pico representado pelo ápice da incorporação das populações que migraram do campo para as cidades, e a partir daí cairia naturalmente, ou pela operação automática das forças do mercado de trabalho, pelas quais a oferta inelástica de mão-de-obra elevaria os salários reais, reduzindo as desigualdades. Furtado mostrou, contra Rostow, que o subdesenvolvimento não é uma etapa que precede o desenvolvimento, mas um “impasse histórico” do qual, contra Kuznets, não se sai espontaneamente, ou pela operação das leis naturais de mercado. A redução das desigualdades e a superação do subdesenvolvimento requerem intervenção política. Planejamento. Ação coordenada do Estado.

Por fim, a terceira matriz analítica é composta pelas teorias do desenvolvimento político. Formulada por Seymour Martin Lipset no início dos anos 1950, postulava que o desenvolvimento econômico estava estreitamente associado à democracia, pois reduzia desigualdades sociais, dava origem a uma classe média sólida e estabilizada às instituições estatais. A teoria do subdesenvolvimento sustentou que a democracia é uma construção *política*, que requer dedicação e investimento por parte das elites, além de incorporação do povo nos processos decisórios. Nada disso seria possível sem intervenção estatal, não podendo ser decorrência espontânea do desenvolvimento econômico.

Celso Furtado, pois, confrontou três grandes narrativas sobre a modernidade capitalista, construídas no âmbito da sociologia, da economia e da ciência política. E o fez com uma teoria elegante, logicamente consistente, parcimoniosa e geral, que ainda hoje, no centenário de seu nasci-

mento, é capaz de interpelar a realidade da periferia do capitalismo, onde o Brasil permanece ancorado.

No centenário de nascimento desse que foi um dos maiores intérpretes do Brasil, esse boletim do GEEP vem em muito boa hora, abordando dimensões centrais do pensamento de Celso Furtado, deixando fora de dúvidas sua atualidade. Homem de ação, que pensava e construía teorias para intervir no mundo, para transformá-lo, para reduzir desigualdades, para construir a justiça

social e a democracia, Celso Furtado foi o antípoda da razão neoliberal hegemônica. É, portanto, atual e necessário.

\*Professor Associado do IESP-UERJ

### Notas:

<sup>1</sup> Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, p. 180.

<sup>2</sup> Celso Furtado, *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, p. 74.



## INTRODUÇÃO

# O LEGADO DE CELSO FURTADO NA FRONTEIRA ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA

Luiz Fernando de Paula\*, Fabiano Santos\*\* ,  
Pedro Lange Netto Machado\*\*\* e Fernanda Feil\*\*\*\*

No ano do centenário de Celso Furtado, o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do IESP-UERJ apresenta seu terceiro boletim, com o objetivo de refletir sobre o legado do autor e apontar sua relevância e atualidade para pensar o desenvolvimento do Brasil. Esta edição é composta por seis artigos de pesquisadores do GEEP e de convidados especiais. Como se elencará a seguir, os temas contemplados são variados e refletem a vasta produção intelectual de Furtado, cujas contribuições transcendem barreiras disciplinares, esclarecendo processos econômicos, políticos e sociais do país.

No capítulo 1, Pedro Fonseca discute a relevância do conceito de subdesenvolvimento de Celso Furtado para o pensamento econômico sobre o Brasil e a América Latina na segunda metade do século XIX. Especificamente, o autor situa as contribuições da análise furtadiana em um contexto político marcado pela polarização entre os interesses dos agraristas exportadores e as reivindicações do Partido Comunista Brasileiro.

No capítulo 2, Fernanda Cardoso apresenta elementos da contribuição de Celso Furtado à discussão do desenvolvimento - tratado por ele, desde seus primeiros trabalhos, como um tema interdisciplinar - e aponta para a atualidade da obra de Furtado como inspiração frente aos desafios do desenvolvimento atualmente impostos pela realidade do século XXI. O desenvolvimento é uma questão central da obra de Furtado. Assim

como outros representantes do pensamento latino-americano de meados do século XX, Furtado não aborda o desenvolvimento de forma abstrata ou com uma pretensa busca por aplicabilidade universal, e tinha, como motivação precípua, a compreensão do subdesenvolvimento brasileiro (e latino-americano) para, afinal, pensar em maneiras para superá-lo.

No capítulo 3, Rafael Moura recapitula alguns dos principais aportes e inovações teóricas trazidas pelo pensamento cepalino, tais como a dicotomia centro-periferia, a tendência de deterioração dos termos de troca e a heterogeneidade estrutural das nações periféricas. Destacando a importância da Comissão por inaugurar a primeira escola de pensamento econômico terceiro-mundista, o autor pontua como Celso Furtado se integrou a essa revolução epistêmica e contribuiu para sua consolidação. Além disso, aponta aportes ainda válidos para pensar o Brasil de hoje, em trajetória intensificada de desindustrialização, estagnação econômica e perda de complexidade produtiva.

No capítulo 4, Luiz Fernando de Paula e Elias Jabbour retomam as concepções de desenvolvimento periférico e do Brasil de dois autores “clássicos” do desenvolvimentismo brasileiro: Celso Furtado e Ignacio Rangel. Em particular trata-se de intelectuais que procuram entender as especificidades do desenvolvimento brasileiro, ao mesmo tempo que buscaram pensar um proje-



to de desenvolvimento para o Brasil, de viés reformista, que combine crescimento sustentado com inclusão social, no contexto de uma visão de mundo progressista. O artigo busca ainda apresentar alguns pontos de uma estratégia nacional de desenvolvimento para o momento atual da economia brasileira inspirada nos dois mestres do desenvolvimento brasileiro.

No capítulo 5, Pedro Paiva Marreca e Helio Cannone discutem o pensamento político de Celso Furtado nos anos anteriores ao golpe civil-militar de 1964, buscando entender como o intelectual tentava conciliar desenvolvimento e democracia, junto a uma preocupação profunda com a desigualdade social que assolava o país. Os autores levantam como Furtado se posicionava nos debates entre socialismo e capitalismo, assim como entre liberalismo e marxismo. O resultado acaba sendo um pensamento político singular, que dá insumos para uma teoria política da social democracia no Brasil.

Finalmente, no capítulo 6, Fabiano Santos, Pedro Lange e Camila Vaz revisitam o artigo *Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro*, escrito por Furtado em 1965. A partir do argumento originalmente formulado pelo autor para compreender o impasse que culminou no golpe de 1964, buscam lançar luz a desdobramentos políticos recentes da realidade brasileira. Para tanto, examinam a trajetória econômica do Brasil para analisar o descompasso estabelecido entre a estrutura econômica e política do país nos últimos anos, tal como preconizou Furtado àquela época.

\* Professor do IESP-UERJ e do IE -UFRJ e coordenador do GEEP.

\*\* Professor do IESP-UERJ e coordenador do GEEP.

\*\*\* Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador associado ao GEEP.

\*\*\*\* Doutoranda em Economia na UFF e pesquisadora associada ao GEEP.



## A ATUALIDADE DE CELSO FURTADO

Pedro Cezar Dutra Fonseca\*

O centenário de nascimento de Celso Furtado incita lembrar sua ímpar contribuição para a teoria e o debate sobre o Brasil e a América Latina. Autor de vasta obra, ressalto uma contribuição decisiva: a fixação da categoria “subdesenvolvimento” na análise econômica, transformando a análise sobre o desenvolvimento capitalista, que já vinha dos clássicos, em uma teorização específica, com foco naqueles países com dificuldades ou empecilhos para resolver seus problemas econômicos e sociais. Foi o programa de pesquisa mais original e criativo que surgiu na área de Ciências Humanas na América Latina, reconhecido e lido nas mais importantes universidades europeias e americanas. Seu centro irradiador foi a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, da qual, em sua época, Furtado foi o intelectual de maior envergadura, pois ia além da formação dos economistas tradicionais, transitando com solidez pela história, sociologia, antropologia, ciência política e cultura.

A pergunta desafiadora era antiga e, no Brasil, aflorou na segunda metade do século XIX, no bojo das discussões sobre as consequências da Guerra do Paraguai e a crise do escravismo e do Império: por que o país era “atrasado”? Por que a baixa produtividade, a pobreza, as desigualdades regionais, a ignorância, a alta mortalidade? Nessa época, apareceram os primeiros pensadores posteriormente denominados de “intérpretes do Brasil”, e uma resposta usual argumentava que se

devia ao fato de ser um “país jovem”. Era um avanço, pois pelo menos reconhecia o problema, mas ao mesmo tempo assumia um tom conformista: aconselhava dar tempo ao tempo... um dia seremos igual à Europa. O país era, de certo modo, infantilizado. E, também, induzia outra questão: por que os EUA, também jovem, não conhecia os mesmos problemas e já despontava como um dos países líderes em produção e produtividade, já superando vários europeus, e até sua antiga metrópole, a decadente Inglaterra? O contexto também favorecia as respostas ancoradas no determinismo geográfico ou biológico. O clima tropical, a mistura de raças, a herança do indígena e do negro e a colonização dos portugueses (em si uma mistura de beduínos com povos bárbaros, dizia-se) eram algumas das explicações mais proferidas.

A maior contribuição de Furtado foi ensaiar uma resposta que superava as anteriores em dois aspectos decisivos: não se tratava de “atraso”, porque não era uma etapa de uma linha evolutiva; e as causas não eram naturais ou raciais, mas históricas. E, assim, o país jovem ou atrasado passou a ser denominado de *subdesenvolvido*. Em sua reflexão, Furtado sustentou que não era etapa porquanto, a rigor, os países então considerados desenvolvidos nunca tinham sido subdesenvolvidos.

A tese hoje pode parecer óbvia, mas este ovo de Colombo afrontava várias concepções ar-

raigadas e foi alvo de críticas ferozes, da esquerda aos liberais. Tal situação histórica supunha uma divisão internacional do trabalho na qual países “centrais”, ou industrializados, coexistiam com países “periféricos”, ou predominantemente agrários (os termos entre aspas eram os usados por ele). E havia um segundo motivo mais instigante ainda: em seu entendimento, o subdesenvolvimento tendia a se autorreproduzir, ou seja, não havia forças endógenas que o levariam a ser superado por si só: se nada fosse feito, o Haiti continuaria Haiti e o Nordeste permaneceria sempre Nordeste (Furtado foi o primeiro presidente da Sudene, criada no governo de Juscelino Kubitschek). Não havia no subdesenvolvimento o “gérmen de sua superação”, usualmente associado à negação da tese pela antítese dos manuais de materialismo histórico.

A análise apontava para a industrialização como o caminho necessário (embora não suficiente) para reverter o subdesenvolvimento. A crítica dos coevos não tardou porque, de um lado, abalava o *status quo* dos setores agraristas e exportadores, indispostos a dar novas ênfases à política econômica e a uma redistribuição de renda coerente com a proposta de ancorar a produção no mercado interno. Também trazia como corolário que era preciso intervenção governamental e planejamento, pois, sem ação determinada, o mercado, não superaria o subdesenvolvimento.

Já do lado oposto vinha a divergência quanto ao caminho para a reversão. A análise furtadiana não era apenas contemplativa, mas acenava para um projeto de nação industrializada e menos desigual - mas não de socialismo. No mundo então bipolarizado, era imperdoável não ter a União Soviética como modelo, e – tudo levava a

crer – seu projeto acenava como utopia mais a Europa Ocidental do que a ditadura do proletariado stalinista. Nelson Werneck Sodré, um dos nomes intelectuais mais renomados do Partido Comunista, considerava-o, no chavão da época, um reformista pequeno-burguês – até sofisticado na análise histórica, como mostrara o livro *Formação econômica do Brasil*, publicado em 1959 – mas adepto de um desenvolvimentismo tecnocrático assentado na ortodoxia econômica e no keynesianismo. Seria o sonho do desenvolvimento mera utopia? Tanto quanto, ou até menos – poder-se-ia argumentar - do que aventar a possibilidade de repetir por aqui, em plena Guerra Fria, a experiência histórica da revolução russa de 1917.

Hoje, 100 anos após o nascimento deste paraibano de Pombal, suas análises continuam sendo motivo de intenso debate. O mundo mudou, a globalização estreitou as possibilidades de projetos nacionais com maior autonomia, o fordismo foi ultrapassado e, com ele, a sedução da tese de um mercado ancorado no consumo de massas. O socialismo soviético também foi superado, e a industrialização como mola-mestra da mudança perdeu espaço diante da complexidade da nova onda tecnológica, assentada nos serviços de ponta e intensivos em conhecimento e tecnologia. Todavia, se as teorias precisam ser atualizadas e, com elas, as soluções e caminhos para enfrentar os desafios, os valores permanecem. E os valores que inspiraram a produção científica e as ações de Celso Furtado continuam, renovados, atuais como nunca. Tudo o que ele associava ao subdesenvolvimento não foi ainda ultrapassado.

\*Professor titular da UFRGS—  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## ALÉM DO HORIZONTE: A ATUALIDADE DE FURTADO E O FUTURO DO DESENVOLVIMENTO

Fernanda Graziella Cardoso\*

A questão do desenvolvimento não pode ser analisada apartada do contexto histórico e da diversidade de prioridades que nele se apresentam; longe de produzir consensos, o tema desenvolvimento continua sendo objeto de prolongados debates, tanto no que se refere à tentativa de sua definição, quanto às estratégias para alcançá-lo, o que dependerá, por sua vez, da sua própria definição. Afinal, como definir desenvolvimento? O que define se uma sociedade é ou não desenvolvida? Como medir o desenvolvimento?

O desenvolvimento é uma questão central da obra de Furtado. Na apresentação de um de seus últimos livros, publicado no ano de 2000, *“Introdução ao Desenvolvimento – enfoque histórico-estrutural”*, afirma: “a ideia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo” (Furtado, 2000, p. 7). A sua intenção manifestada com um dos seus últimos livros publicados em vida era “ampliar o quadro do estudo do desenvolvimento” (Furtado, 2000, p. 8). Ora, justamente o que já fazia brilhantemente desde meados do século XX.

Furtado, assim como outros representantes do pensamento latino-americano de meados do século XX, não debaterá o desenvolvimento de forma abstrata ou com uma pretensa busca por aplicabilidade universal; a análise do desenvolvi-

mento de Furtado tinha como motivação precípua a compreensão do subdesenvolvimento brasileiro (e latino-americano) para, afinal, pensar em maneiras para superá-lo. Não bastava entender a realidade; era necessário agir para transformá-la. O autor, portanto, não ficará restrito à análise e interpretação dos problemas enfrentados pelas nações periféricas, notadamente as latino-americanas; a partir da interpretação, desdobrará agendas de políticas, e tentará, em alguma medida, implementá-las em sua atuação como homem público. O método de análise histórico-estrutural amadurecido na Cepal – na qual atuará como Diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico entre 1949-1957 –, a partir do qual se formata a escola de pensamento cepalino-estruturalista, e a agenda desenvolvimentista latino-americana que dela deriva, o acompanhará em sua atuação no governo brasileiro: será o criador e primeiro superintendente da Sudene, em que permanecerá entre 1958-1964; o primeiro Ministro do Planejamento do Brasil, entre 1962-63; e Ministro da Cultura entre 1986-88. O intervalo de 20 anos em que não estará atuando diretamente no governo brasileiro, em grande medida se explica pelo golpe civil-militar de 1964 e seu posterior exílio. Exilado, Furtado será professor por quase duas décadas na Universidade de Paris, onde havia se doutorado em 1948.

Nesse breve texto, serão apresentados elementos da contribuição de Furtado à discussão

do desenvolvimento, tratado por ele, desde seus primeiros trabalhos, como um tema interdisciplinar. A obra de Furtado apresentou elementos para a discussão conceitual do desenvolvimento que englobaram, para além de fatores tradicionalmente classificados como econômicos, também questões sociais, políticas, culturais e ambientais/ecológicas. E, conforme destacado acima, a reflexão sobre o desenvolvimento, seja como um objetivo a ser alcançado, seja no que diz respeito à maneira para alcançá-lo, norteava-se pela interpretação e diagnóstico da condição de subdesenvolvimento. Procura-se demonstrar sobretudo que, tendo em vista os problemas ainda enfrentados pelo Brasil e pela América Latina em geral, a obra de Furtado permanece atual, não apenas porque ajuda-nos a entender como nosso passado se relaciona aos nossos problemas do presente, mas, especialmente, porque nos inspira a olhar além do horizonte, prospectando um futuro diferente.

O texto divide-se em três seções, além dessa introdução. Na primeira, destaca-se elementos da teoria do subdesenvolvimento de Furtado. Na seção 2, evidencia-se o ceticismo do autor quanto à possibilidade da reprodução universal dos padrões de consumo dos países avançados, bem como os limites impostos pela ausência de criatividade e pela dependência cultural dos países subdesenvolvidos. Na terceira seção, aponta-se para a atualidade da obra de Furtado como inspiração frente aos desafios do desenvolvimento atualmente impostos pela realidade.

### **História, estrutura e economia: a especificidade do subdesenvolvimento**

Segundo Furtado (1967), cada economia nacional é um caso particular, na medida em que apresenta distintas dotações de fatores, características próprias (econômicas, sociais, culturais, etc.) e diversos graus de desenvolvimento. Por outro lado, embora o

desenvolvimento tenha necessariamente uma dimensão histórica, isso não significa que o trabalho do economista deva se limitar a uma simples descrição de casos históricos: faz-se necessário um instrumental analítico adequado, que contemple abstração e capacidade explicativa. Por isso, atesta que “A complexidade da ciência econômica – seu caráter abstrato e teórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico” (Furtado, 1967, p. 4).

O estruturalismo latino-americano – baseado no método histórico-estrutural parte da análise da forma como as instituições (fatores não econômicos) e a estrutura produtiva herdadas condicionaram a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geraram comportamentos socioeconômicos diferentes do padrão das nações mais desenvolvidas. Também por isso, para Furtado (1967), o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, mas vai além dela, porque requer transformações mais profundas do que a simples repetição, em maior intensidade, do mesmo padrão de geração de excedente antes observado. E, no caso das economias periféricas, a não correspondência direta entre os dois fenômenos seria ainda mais evidente, justificando a necessidade de um tratamento teórico diferenciado com respeito à condição de subdesenvolvimento, não encarado como uma fase que antecede o desenvolvimento, mas antes como um fenômeno a ele coetâneo. E a superação daquela condição, por conseguinte, não ocorreria naturalmente ou espontaneamente; eram necessárias mudanças impactantes, metodicamente planejadas pelo Estado, as quais um processo de simples crescimento não daria conta de entregar sozinho.

Do tratamento teórico-metodológico diferenciado, buscando na formação histórica elementos que

desnudassem a origem e a profundidade dos problemas estruturais particulares enfrentados por esses países subdesenvolvidos, derivava-se também uma implicação normativa, em termos de estratégia e/ou modelo de desenvolvimento diversa da mais tradicional, inspirada na teoria das vantagens comparativas ricardiana. Para os desenvolvimentistas, entre eles, Celso Furtado, o setor industrial deveria ser priorizado por possuir maior poder germinativo (ou seja, maior capacidade de engendrar transformações no sistema econômico) comparativamente aos demais setores produtivos; por isso a defesa da industrialização (ou a complexificação da matriz produtiva) como condição necessária para promover o alçamento ao desenvolvimento. A industrialização permitiria não apenas a diversificação e ampliação da matriz produtiva, como a requalificação do padrão de inserção externa, contrapondo-se aos efeitos deletérios da tendência à deterioração dos termos de troca a que estavam sujeitas as nações especializadas na produção e exportação de bens de baixa complexidade (Prebisch, 1949). Era a maneira de internalizar o centro dinâmico (e de decisão) dessas economias, tornando-as mais autônomas na determinação de seu processo de desenvolvimento.

A industrialização nacional traria, em tese, a chave da libertação da dependência das nações periféricas. Em tese porque a maior capacidade de geração e apreensão de excedente por meio da modificação da matriz produtiva e do padrão de inserção externa por si só não daria conta, da perspectiva de Furtado e do estruturalismo cepalino, de enfrentar todos os problemas estruturais definidores da condição de subdesenvolvimento. Além de transformações econômicas, relacionadas à matriz produtiva e ao padrão de inserção externa, faziam-se necessárias transformações sociais, relacionadas à forma como se distribuía a renda gerada e a riqueza acu-

mulada e, por conseguinte, também o poder político. Por isso, a promoção de mudanças estruturais e institucionais impactantes – tais como uma reforma agrária e uma reforma tributária progressiva – constituía-se não apenas em uma finalidade do processo de desenvolvimento, mas, principalmente, parte constitutiva dele. Sem o enfrentamento direto das desigualdades, não seria possível promover o desenvolvimento.

Vale notar que, naquele contexto de meados do século XX, desenvolvimento parecia confundir-se vulgarmente com a emulação de padrões de consumo dos países industrializados ou com a modernização de estilos de vida. Porém, o mimetismo cultural, para além de ser um reflexo da dependência, ao moldar o perfil da demanda, também implicava efeitos perniciosos relevantes, ajudando a obstaculizar, segundo Furtado, a passagem do crescimento para o desenvolvimento (Furtado, 1992). Por isso que, para enfrentar os problemas estruturais do Brasil – e dos países periféricos latino-americanos, no geral –, seria necessária uma atuação simultânea tanto no lado oferta, conferindo-lhe maior flexibilidade; quanto no lado da demanda, de modo a modificar seu perfil. Para o primeiro objetivo, concorreria especialmente a transformação da matriz produtiva interna, diversificando-a na direção de atividades de maior produtividade e com maior poder germinativo; para o segundo objetivo, concorreria tanto a redistribuição progressiva da renda, quanto a superação da tendência ao mimetismo cultural dos estilos de vida dos países de civilização industrial mais avançados. E para que ambos fossem cumpridos, requeria-se um amplo e bem pensado planejamento estatal. Estariam as diversas nações dispostas ao cumprimento dessa agenda?

De maneira geral, nos textos datados de até meados da década de 1960, o tom argumentativo de

Furtado era otimista; apesar de todos os problemas econômicos e sociais historicamente consolidados. Em 1964, com o golpe civil-militar no Brasil e o posterior exílio de Furtado, a fantasia organizada parecia desfeita. Os limites políticos e geopolíticos ao avanço da utopia desenvolvimentista da tradição cepalina se impõem, impactando, em boa medida, as expectativas que se formavam com respeito ao futuro do desenvolvimento do Brasil e da América Latina – não só de Furtado, mas de considerável parte dos pensadores latino-americanos que dedicaram-se a pensar a região.

Como resultado, apesar de todas as transformações acumuladas desde especialmente a década de 1930, a utopia do desenvolvimento – entendido como um processo que resultasse na melhoria significativa do padrão de vida da maioria da população Furtado (2004a). - não se realizara. O que se observou foi um desenvolvimento definido como periférico ou mimético, qual seja, “a diversificação (e a ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de alta produtividade e onde o desenvolvimento se apoiou, desde o início, no progresso tecnológico” (Furtado, 1967, p. 248).

Porém, por que é problemático, do ponto de vista de Furtado, modernizar-se e acessar as benesses do progresso tecnológico por meio do consumo, sem que o país tenha desenvolvido sua matriz produtiva? É justamente sobre os obstáculos à superação da armadilha histórica do subdesenvolvimento (Furtado, 1992) que se joga luz na próxima seção.

## **Dependência tecnológica, mimetismo cultural e o mito do desenvolvimento**

Furtado (1967) afirma que há um processo de retroalimentação entre a forma de dominação

política e a de dominação cultural, e a maneira como se apropriam os frutos do progresso tecnológico - protagonizado pelos países centrais, e cujos efeitos são recebidos passivamente pelos países periféricos, tal como explicara Prebisch (1949). O progresso tecnológico acabou se constituindo, na periferia, como uma consequência do desenvolvimento, não sendo, portanto, o seu motor, como fora nos países centrais. Os países subdesenvolvidos, ao crescerem pela simples assimilação de tecnologias já existentes, em geral intensivas em capital e poupadoras de mão de obra – pensadas, portanto, para contextos com diferentes dotações de fatores e prioridades – acabaram se aprisionando numa dinâmica que implicou subemprego estrutural de fatores, notadamente de seu fator mais abundante, a mão de obra. Ao não integrarem adequadamente os trabalhadores à dinâmica socioeconômica, o enfrentamento da armadilha do subdesenvolvimento, caracterizado por heterogeneidade estrutural – qual seja, a grande disparidade de níveis de produtividade dos setores que compõem a matriz produtiva – e pelas abissais desigualdades que dela derivam – seja entre regiões, seja entre classes, se torna uma tarefa inglória.

O progresso tecnológico, ademais, condicionou o perfil de consumo e o padrão cultural que emergiu em contextos de economias já ricas e desenvolvidas; será esse o padrão emulado pelos países periféricos. Transplantá-lo (inicialmente via importação, e posteriormente, via industrialização, em boa medida protagonizada por empresas estrangeiras) sem que antes se tivesse enfrentado diretamente a raiz dos problemas estruturais, possibilitando seu acesso apenas a uma diminuta parcela da população – justamente a que historicamente concentrara renda, riqueza e poder político -, implicou desperdício de recursos e graves deformações socioeconômicas. Por isso que, para Furtado, o alto crescimento

do período desenvolvimentista brasileiro não se traduziu na conquista da autonomia e da sustentabilidade do processo de desenvolvimento, pois teria agravado as suas disparidades, presentes desde a fase colonial (Furtado, 1962).

Seria o desenvolvimento econômico um mito? É sobre essa pergunta que Furtado busca refletir em o *Mito do Desenvolvimento Econômico*, 1974. Tendo em vista especialmente os limites ambientais e ecológicos, Furtado aponta para a impossibilidade de reprodução do perfil de consumo dos países mais avançados por todas as nações ainda pobres do mundo. A reprodução do modelo de civilização industrial ocidental demandava uma acumulação de capital e uma utilização de recursos não renováveis que, se reproduzida por todas as nações, implicaria o colapso do planeta. Ademais, essa reprodução se mostrava incompatível com o nível de acumulação de capital observado nos países subdesenvolvidos, provocando mais deformações socioeconômicas, especialmente uma massa crescente de excluídos. Ora, se o desenvolvimento era confundido com a reprodução do estilo de vida dos países mais avançados da civilização industrial, ele se configurava em um mito.

Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento (Furtado, 1974, p. 75-76)

Mas seria esse o único desenvolvimento possível a ser buscado? Conforme explica Furtado (1978), “A história da civilização industrial pode ser lida como uma crônica do avanço da técnica, ou seja, da progressiva subordinação de todas as formas de

atividade criadora à racionalidade instrumental” (Furtado, 1978, p. 75). Assim, em grande medida, a ciência foi colocada a serviço dessa capacidade inventiva e inovadora, mirando a potencialização do processo de acumulação, economizando trabalho e diversificando o perfil de consumo. A economia capitalista se move pela inovação e pela difusão dos seus efeitos: a inovação provoca novos padrões de consumo e culturais (ou estilos de vida) que a eles se relacionam, e a difusão conduz à homogeneização desses padrões. Que serão mais ou menos disseminados a depender das intensidade das diferenças entre as classes sociais dos países que buscam reproduzi-los; como vimos, no caso dos países subdesenvolvidos, formados historicamente com base em desigualdades abissais, esse estilo de vida, que supostamente representa o status de desenvolvimento, ficará restrito a uma parcela reduzida da população.

Então, novamente, se coloca a pergunta: com o desenvolvimento, o que se busca somente é a reprodução generalizada desse estilo de vida da civilização industrial, transformando todos em potenciais consumidores? Mesmo que o planeta supostamente aguentasse esse acréscimo de demanda, contrariando a ideia de mito apresentada em Furtado (1974), deveria ser esse o objetivo a ser mirado? Conforme problematiza Furtado, na medida em que a capacidade inventiva e criatividade humanas foram subordinadas aos objetivos da acumulação, “atrofiaram-se os vínculos de criatividade com a vida humana concebida como um fim em si mesma, e hipertrofiaram-se suas ligações com os instrumentos que utiliza o homem para transformar o mundo” (Furtado, 1978, p. 75).

Seria possível fazer diferente, e inverter as prioridades do desenvolvimento na direção de determinados valores substantivos?

## Além do horizonte: a atualidade de Furtado e o futuro do desenvolvimento

Que futuro nos aguarda? Esse é o título de um texto escrito por Furtado em 2002, em que inicia da seguinte forma: “O Brasil atravessa uma fase histórica de desilusão e ansiedade” (Furtado, 2002, p. 27). Naquele contexto, Furtado apontava para as malformações de nossa industrialização, norteadas pelo, por ele chamado, desenvolvimento mimético. Pensando em 2020, o que nos diria Furtado diante do processo recentemente observado de desindustrialização precoce (Rodrik, 2006), reprimarização da pauta exportadora e recrudescimento das desigualdades— não só no Brasil, mas na América Latina no geral (Cardoso; Reis, 2019)? Ou seja, um retorno ao contexto pré-industrialização impulsionada na década de 1930?

Não seria demasiado arriscado afirmar que Furtado ainda apostaria na estratégia desenvolvimentista, representada pela reorganização da matriz produtiva, privilegiando especialmente a diversificação produtiva na direção de atividades de maior complexidade (ou de maior capacidade germinativa) Furtado (2004b) – a fim de requalificar o padrão de inserção externa, no atual contexto de Cadeias Globais de Valor (Cardoso; Reis, 2018) -, combinadas a reformas institucionais, especialmente a tributária (objeto de preocupação direta em seu último texto escrito, 10 dias antes de seu falecimento) e a agrária, a fim de enfrentar as desigualdades em sua raiz. Mas, ressaltaria a importância da maciça inclusão de trabalhadores no processo produtivo (enfrentando a tendência ao subemprego estrutural observado na industrialização de meados do século XX) e da satisfação das condições de sustentabilidade ambiental, implicando, por conseguinte, a necessidade de inves-

timento em educação, ciência e tecnologia, fertilizando o terreno para o desenho de soluções e inovações adequadas ao contexto. E estaria atento, certamente, como já apontara desde a década de 1960, para a necessidade de incluir de forma crescente as classes trabalhadoras no processo político, aprofundando a participação e o debate democráticos: sem um projeto social subjacente, a nação não encontraria o seu destino de desenvolvimento. Ver, por exemplo, Furtado (1964).

Para finalizar essas breves notas sobre a atualidade de Furtado, vale destacar o caminho por ele apontado no contexto do início dos anos 2000, que nos inspira a olhar além do horizonte e evidencia, novamente, a importância da ampliação da participação popular para construir um processo de desenvolvimento que não se guie apenas pela intensificação da acumulação, mas especialmente pela construção de valores substantivos consolidados no senso de cidadania e justiça social, fundamentais para a construção e consecução de um projeto de nação:

Somente a criatividade política impulsionada pela vontade coletiva poderá produzir a superação desse impasse. Ora, essa vontade coletiva requer um reencontro das lideranças políticas com os valores permanentes de nossa cultura. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução que temos que enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento futuro não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação (Furtado, 2002, p. 36).

Para isso, faz-se necessário debater amplamente sobre os fins que se almeja alcançar; dito de outro modo, quais são as prioridades? Qual desenvolvimento se busca? Para Furtado (2002), esse

passaria pela homogeneização da nossa sociedade – enfrentando as abissais desigualdades, portanto -, abrindo espaço para a realização das potencialidades de nossa cultura – superando, por conseguinte, as amarras implicadas pelo mimetismo cultural. O desenvolvimento requereria, então, um reencontro com o potencial criativo de nossa cultura. Pode parecer utópico, conforme destaca o próprio Furtado, mas “o utópico muitas vezes é fruto da percepção de dimensões secretas da realidade, um afloramento de energias contidas que antecipa a ampliação do horizonte de possibilidades aberto a uma sociedade” (Furtado, 2002, p. 37).

Para onde caminharemos? Qual desenvolvimento buscaremos? Que possamos nos inspirar na utopia de Furtado para olhar além do horizonte!

\* Professora dos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas, e do Programa de Pós Graduação em Economia Política Mundial da UFABC. Doutora em Economia do Desenvolvimento pela FEA-USP. Autora do livro *Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico* ([fernanda.cardoso@ufabc.edu.br](mailto:fernanda.cardoso@ufabc.edu.br)).

## Referências

Cardoso, Fernanda Graziella; Reis, Cristina Fróes de Borja. “A divisão centro e periferia no atual contexto das Cadeias Globais de Valor: uma interpretação a partir dos pioneiros do Desenvolvimento”, *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, p. 1-31, 2018.

\_\_\_\_\_. Retomando o estruturalismo para repensar a desigual América Latina no século XXI, *Brazilian Keynesian Review*, v. 5, n. 2, 2019.

Furtado, Celso. *A dialética do desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964. \_\_\_\_\_. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1967] 1977).

\_\_\_\_\_. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. *Brasil - a construção interrompida*, São Paulo: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao Desenvolvimento – Enfoque Histórico-Estrutural*, São Paulo: Paz e Terra, 3ª edição, 2000.

\_\_\_\_\_. “Que futuro nos aguarda?” em Furtado, Celso, *Em busca de um novo modelo – reflexões sobre a crise contemporânea*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. “O verdadeiro desenvolvimento” em Furtado, R. F. (org.), *Essencial Celso Furtado*, São Paulo: Editora Schwarcz, ([2004a] 2013).

\_\_\_\_\_. “Para onde caminhamos?” em Furtado, R. F. (org.), *Essencial Celso Furtado*, São Paulo: Editora Schwarcz, ([2004b] 2013).

Prebisch, Raúl. “O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas” em Bielschowsky, Ricardo (org.), *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*, Rio de Janeiro: Record, vol. 1, ([1949] 2000).

Rodrik, Dani. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33. 2016.

## UMA BREVE RECONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DAS CONTRIBUIÇÕES DA CEPAL À LUZ DO CENTENÁRIO DE CELSO FURTADO E DO BRASIL DE HOJE

Rafael Moura \*

No dia 26 de julho do presente ano, se vivo fosse, o paraibano Celso Furtado completaria o seu centenário. Excetuando alguns pequenos círculos acadêmicos, a data passou largamente despercebida por grande parte das autoridades públicas do país, mesmo do campo mais progressista. As escassas menções não chegam sequer perto de fazerem jus à contribuição intelectual e política de Furtado não só para o Brasil, mas ao pensamento crítico latinoamericano. Neste curto artigo, de caráter puramente ensaístico, faço uma recapitulação sintética incorporando o referido autor no espectro de relevância mais amplo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), órgão das Nações Unidas criado em 25 de fevereiro de 1948 para debater e formular uma agenda de desenvolvimento para a região.

Sendo assim, nos próximos parágrafos procuro, na seguinte ordem: **1)** analisar o contexto de surgimento da Cepal sua importância e como medidas por ela advogadas foram fulcrais no bojo de toda a mudança de paradigma de economia política assistida em boa parte dos países latino-americanos nas décadas de 1930 e 1940; comentando brevemente, é claro, algumas contribuições de Furtado no bojo das reflexões teóricas e intelectuais gerais vinculadas à comissão. E, por fim, **2)** discorrer sobre a eventual validade dos aportes cepalinos no que tange ao cenário político e econômico do Brasil presente, evidentemente requerendo uma repaginação para o contexto atual.

Estabelecida formalmente em Santiago no Chile, a Cepal pode ser definida como a *primeira escola genuína de pensamento econômico terceiro-mundista*, pensando tais países a partir de seus próprios termos e especificidades; e trazendo uma ideologia anti-oligárquica, reformista e tecnocrática (KAY, 1989: p.25-8). Ela emerge no contexto político pós-Crise de 1929 onde os países latino-americanos transitavam de paradigmas agrário-exportadores (então predominantes) para modelos substitutivos de importações visando a industrialização doméstica; e, no contexto intelectual, em meio à Revolução Keynesiana, que havia fertilizado a teoria econômica com vozes mais críticas desafiando os postulados da escola liberal clássica (KAY, 1989). Tal escola clássica, por vez, guardava uma forte crença na *Teoria das Vantagens Comparativas* do economista David Ricardo, segundo a qual a integração ao comércio internacional iria, eventualmente, equivaler os níveis de renda dos países ricos e pobres, desde que cada grupo se especializasse nos setores produtivos onde gozasse de vantagens comparativas relativas vis-à-vis o outro (RICARDO, 1982; CARVALHO e SILVA, 2004). No caso dos países latino-americanos, isso significaria aprofundar ainda mais a malfadada “vocação” agrário-exportadora.

O argentino Raul Prebisch (1901-1986) foi o cânone pioneiro da comissão, alcançando protagonismo graças ao seu “Manifesto Latinoamericano” lançado em 1949, que pavimentaria a linha de reflexão intelectual seguida por outros autores a ela vinculados.<sup>1</sup>

Em tal obra, lançou o que seria o principal pilar teórico de tais trabalhos: a **dicotomia centro-periferia**, que embasaria também a formulação da **dialética desenvolvimento-subdesenvolvimento** (RODRÍGUEZ, 1981; KAY, 1989; BIELSCHOWSKY, 2004; NERY, 2011; PREBISCH, 2011; CARDOSO, 2018). Em suma, tal dicotomia se expressa nos seguintes termos: de um lado, há um centro composto por nações hegemônicas detentoras das tecnologias mais modernas do estado da arte da produção industrial. De outro, uma periferia atrasada tanto tecnologicamente quanto pela ótica organizativo-institucional, com o progresso técnico restrito apenas a um enclave fornecedor de matérias primas às nações ricas, com um padrão de vínculo altamente dependente ao circuito de comércio global. Contudo, tanto o centro quanto a periferia seriam, em essência, frutos de uma *única forma assimétrica de difusão dos ganhos da economia mundial*, num sistema de desenvolvimento desigual produzindo um centro complexo homogêneo concomitante a uma periferia especializada e heterogênea (RODRÍGUEZ, 1981; PREBISCH, 2011).

Tal *heterogeneidade estrutural* periférica, embora seja uma noção que depois seria mais bem trabalhada e refinada pelo teórico de “segunda geração” da CEPAL Aníbal Pinto (1973), já figurava na contribuição de Furtado (1967) aludindo à divisão interna dentro dos próprios setores econômicos, entre um estrato moderno e outro tradicional polarizados. Ou seja, a estrutura social diferenciada e heterogênea nos países pobres - onde a maior parte da população vivia ainda no meio rural, inexistiam instituições financeiras, a saúde e a educação eram precárias e o analfabetismo era altíssimo - jogava completamente por terra a suposição de uma realidade econômica universal com instituições uniformizadas nesses locais (FURTADO, 1967; PINTO, 1973; KAY,

1989; NERY, 2011; CARDOSO, 2018). As economias da periferia, em suma, se tornavam *dualistas*, o que implicava num *gap* produtivo colossal entre o setor de subsistência e o setor exportador: de um lado, um segmento “pré-capitalista” tradicional acomodava gigantesco excedente de mão-de-obra que mantinha os salários baixos, impedindo a periferia de reter os frutos de seu progresso técnico; enquanto, de outro, um setor moderno totalmente voltado às exportações transferia seus ganhos de produtividade ao centro via *deterioração dos termos de troca ou TdT* (FURTADO, 1965; 1967; PINTO, 1973; KAY, 1989; NERY, 2011).

Retornando à dicotomia centro-periferia, esta foi formulada tendo por pressuposto a observação empírica de Prebisch de que os ganhos do comércio e da divisão internacional do trabalho na economia capitalista global eram extremamente assimétricos.<sup>2</sup> Essa dinâmica é transmitida aos países do globo por dois canais: *primeiro*, pela *distribuição desigual dos frutos do progresso técnico*, cuja incorporação é mais acelerada nos centros industriais do que nas nações primário-exportadoras. Isto ocorre porque a renda aumenta mais nos países centrais, visto que são mais industrializados vis-à-vis os periféricos (menos industrializados), uma vez que a produtividade agregada no setor secundário ou manufatureiro excede a dos setores primário (agrícola) e terciário (serviços). O *segundo* canal é o da já aludida *deterioração dos TdT*, causada pela diferença na elasticidade-renda da demanda por importações no centro e na periferia. Ou seja, as importações de produtos primários da periferia pelo centro oscilam menos ante variações na renda nacional deste último, enquanto as importações de produtos industriais do centro pela periferia, em via oposta, crescem a uma taxa mais rápida do que a renda periférica; o que conduziria a uma tendência sistemática de instabili-

dades no balanço de pagamentos e também constantes estrangulamentos externos (RODRÍGUEZ, 1981; KAY, 1989; PREBISCH, 2011; NERY, 2011; CARDOSO, 2018).

Além da dicotomia centro-periferia, a outra crucial dialética que precisa ser compreendida é a entre **desenvolvimento e subdesenvolvimento**, produtos do mesmo fenômeno que foi a difusão da civilização industrial desde o Século XVIII; e aqui as contribuições de Furtado são particularmente bem valiosas. O subdesenvolvimento foi matizado pela primeira vez como tomada de consciência acerca da realidade histórica específica da periferia, requerendo adaptação dos arsenais teóricos existentes ou criação de um original, como foi o caso do estruturalismo (BIELSCHOWSKY, 2004; NERY, 2011; FURTADO, 2013c; CARDOSO, 2018). Furtado avança e enriquece a visão original de Prebisch através da articulação entre as dimensões doméstica e externa, mostrando como o subdesenvolvimento é, ao mesmo tempo, um processo e uma condição relegados à periferia pelo próprio progresso capitalista nos países europeus; sendo um movimento histórico “autônomo” causado pela difusão desigual do progresso técnico e reproduzindo restrições externas e a própria heterogeneidade antes aludida (FURTADO, 2013a: p.128-9; BIELSCHOWSKY, 2004; NERY, 2011).

Para mudar tal realidade até aqui descrita, não haveria para Prebisch, Furtado e demais intelectuais cepalinos outro caminho exceto a **industrialização nacional**, permitindo a urbanização, diversificação e maior complexidade da matriz produtiva e da própria estrutura da sociedade, para além da maior homogeneização da produtividade entre os segmentos do sistema econômico (FURTADO, 2013b). Tal industrialização não ocorreria pelo livre jogo das forças de mercado, mas somente seria en-

gendrada por um Estado racionalizador via *planificação*, objetivando aumentar substancialmente a produtividade e renda nacional através do emprego de recursos em segmentos manufatureiros domésticos estratégicos capazes de retenção do progresso técnico (PREBISCH, 2011; RODRÍGUEZ, 1981; BIELSCHOWSKY, 2004; FURTADO, 2013b).<sup>3</sup>

É válido destacar também que a visão dos autores da comissão sobre o processo substitutivo de importações no continente jamais foi acrítica. Isto é, não consideravam que a industrialização, por si só, eliminaria todas as mazelas existentes; e já na década de 1950 pontuavam elementos negativos da mesma tal como o subemprego, a concentração de renda, o mercado interno ainda diminuto, etc. (KAY, 1989; CARDOSO, 2018). **Ou seja, a indústria era condição necessária, porém não suficiente, ao desenvolvimento.** Furtado (2013a), em trabalho escrito em 1961, já destacava algumas particularidades perniciosas da industrialização brasileira, onde havia uma lentidão na transformação da estrutura ocupacional e na absorção do setor de subsistência em função do emprego excessivo de técnicas intensivas em capital pelos industriais nacionais, objetivando a mesma estrutura de custos e preços dos países avançados. Outra contribuição interessante é quando se arvora numa espécie de sociologia política da cultura: a dependência do país periférico teria, como outra de suas consequências deletérias, a criação de um “enclave social” culturalmente colonizado pelo sistema dominante (FURTADO, 1974: p.84). Isto é, as elites ou classes dirigentes incorporariam padrões de consumo similares aos dos países ricos com acumulação de capital mais alta; e tais padrões só poderiam ser mantidos via geração de excedente criado no próprio comércio exterior e a manutenção do padrão concentrador de renda, aumentando a exploração interna (FURTADO, 1967; 1974; CARDOSO,

SO, 2018).

Na perspectiva cepalina, encontrando influências em teorias de autores da Economia do Desenvolvimento e também de keynesianos, o desenvolvimento constituiria uma elevação do padrão de vida da sociedade através de um processo de acumulação intrinsecamente ligado ao progresso tecnológico imbuído na atividade manufatureira, gradualmente ampliando a densidade de capital (por trabalhador empregado na indústria, e mesmo na produção primária) e a produtividade do trabalho (PREBISCH, 2011: p.99).<sup>4</sup> Outra contribuição cepalina, não tão inovadora assim se considerarmos os aportes de Friedrich List sobre os sistemas nacionais de economia política no Século XIX, é o emprego recorrente do arcabouço analítico do nacionalismo metodológico. Há duas razões para tal uso: a primeira é a necessidade de pensar os países não isoladamente, mas sim dentro da dinâmica de integração interestatal permanente junto à divisão internacional do trabalho; e a segunda é o fato de que o Estado-nação é a organização sociopolítica mais relevante e o único móvel capaz de satisfazer as necessidades da coletividade (RODRÍGUEZ, 1981; CARDOSO, 2018).

Até o momento, busquei fazer um mapeamento dos aportes teóricos e conceituais considerados mais relevantes para retratar o pensamento estruturalista latino-americano cunhado pela Cepal, bem como algumas reflexões de Celso Furtado no bojo de tal corpo analítico. Evidentemente, não tive qualquer pretensão de, nas páginas anteriores, esgotar o pensamento nem da comissão nem do autor, o que demandaria esforços muito além do escopo deste pequeno ensaio. Ainda assim, gostaria de dedicar a parte final abaixo a uma breve reflexão ou elucubração acerca da atualidade de tais perspectivas e se elas fariam sentido ou não à luz da economia política brasileira atual. Para isso, faço uma brevíssima gene-

alogia da trajetória recente do país para, em seguida, discorrer sobre que pontos ainda acho válidos, ainda que evidentemente repaginados à luz de circunstâncias bem distintas das do Século XX.

Desde os anos 1980, ironicamente após abandonar o mesmo modelo substitutivo de importações que lhe fez sair da condição de exportador majoritário de café para um país moderno, urbano e industrial com um denso complexo petroquímico e fabricante de maquinários e até mesmo aviões, o Brasil vem passando por um contínuo processo de *desindustrialização* (NASSIF *et al.*, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2014). Esse processo é refletido pelos diversos indicadores: de 1980 até 2019, o peso do setor manufatureiro em termos de valor agregado do Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 30,25% para míseros 9,44% (WORLD BANK, 2020). No mesmo interregno, a participação da indústria de transformação também tombou de 30% do PIB para pouco mais de 10% a partir de 2015, e desde então permanece em torno de tal mínima histórica (BRESSER-PEREIRA, 2014; IBGE, 2020a). Por fim, os bens manufaturados como parcela das exportações também declinaram de 58,86% para 33,44% entre 1993 e 2019, com a participação do Brasil na produção industrial mundial chegando ao medíocre nível de 1,19%, o menor patamar desde o início da mensuração pela Confederação Nacional da Indústria (FSP, 2020; WORLD BANK, 2020).

Tal processo foi fruto de inúmeros fatores, dentre os quais pontuo rapidamente: as próprias dificuldades econômicas derivadas da hiperinflação na década de 1980; o abandono da política industrial em prol da ênfase sobre a estabilidade monetária nos anos 1990, quando as autoridades nacionais optaram pela agenda institucional propalada pelo Consenso de Washington e conduziram o Brasil rumo à desregulamentação comercial e financeira; a parida-

de cambial em vigor nos anos iniciais do Plano Real; a crescente competitividade da China no cenário global; a apreciação da taxa de câmbio sofrida nos anos 2000; a conjuntura internacional desfavorável pós-crise financeira de 2008 e, finalmente, a complexa crise política doméstica a partir de 2015 (BOSCHI, 2014; BRESSER-PEREIRA, 2014; SANTOS e MOURA, 2019). Não importa aqui auferir a magnitude exata de um ou outro fator na produção de tal resultado, e sim destacar a confluência de todos eles na gradual conformação e intensificação de tal trajetória referida de perda de poder manufatureiro.

Nos anos 2000, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, de inclinação mais socialdemocrática, o Brasil adentrou numa momentânea rota de crescimento com distribuição de renda, com medidas de geração de emprego, forte valorização do salário mínimo e políticas públicas de inclusão social (BOSCHI, 2014; CARVALHO, 2018; SANTOS e MOURA, 2019; PAULA *et al.*, 2020). Com um cenário externo a princípio “favorável” graças à entrada da China na Organização Mundial do Comércio em fins de 2001, abriu-se também uma janela de oportunidades aos países periféricos ou emergentes conforme a demanda do país asiático valorizou drasticamente bens os quais eram abundantes: matérias-primas ou *commodities* agrícolas e minerais (RODRIGUES e MOURA, 2019). Nesse sentido, o Brasil, como quase toda a América do Sul, abraçou tal lógica de inserção na economia mundial e aprofundou a especialização produtiva em tais nichos, ainda que de forma concomitante à desindustrialização que prosseguia a passos largos (RODRIGUES e MOURA, 2019; SANTOS e MOURA, 2019). Tal momento expansivo da economia global permitiu ao país acelerar seu crescimento, ainda que na rebarba da clara especialização regressiva e reprimarização da matriz produtiva e da pauta exportadora. O então presi-

dente Lula aproveitou os dividendos de tal expansão para promover políticas de redistribuição de renda via expansão do crédito e indução ao mercado doméstico, conformando a bolha que Laura Carvalho (2018) batizou de “CCC”: *Commodities-Consumo-Crédito*.

Pouco após a crise financeira estadunidense de 2008, contudo, as crescentes incertezas na economia mundial, dentre outros fatores, fizeram com que os preços de tais commodities (principalmente soja, minério de ferro e petróleo) caíssem e os termos de troca brasileiros se deteriorassem (ver o Gráfico 1 abaixo), impactando severamente na arrecadação fiscal do país e desacelerando seu crescimento ao longo do mandato de Dilma Rousseff. Portanto, com o fim da miragem da conjuntura externa “favorável” da década anterior, somado à saturação do crescimento via expansão do crédito e do consumo, o governo do PT foi cada vez mais colocado em cheque até a eclosão da crise política e econômica em fins de 2014, culminando pouco tempo depois no impeachment da presidenta e saída do partido do poder (SANTOS e MOURA, 2019). Definitivamente, o céu de brigadeiro vivenciado por Lula não existia mais. A forte política social, voltada inegavelmente aos estratos mais baixos da população, não foi suficiente para sustentar um ritmo contínuo e prolongado de crescimento, com a desindustrialização deixando o país incapaz de reagir em termos de produtividade (PAULA *et al.*, 2020). **A política social, afinal, também se mostrou uma condição necessária, embora não suficiente, ao desenvolvimento.**

Hoje, o Brasil amarga uma estrutura produtiva cada vez menos sofisticada, responsável apenas pela exportação de gêneros agrícolas e minerais em larga medida, e tem se mostrado, em grande parte por causa disso, incapaz de retomar uma rota de de-

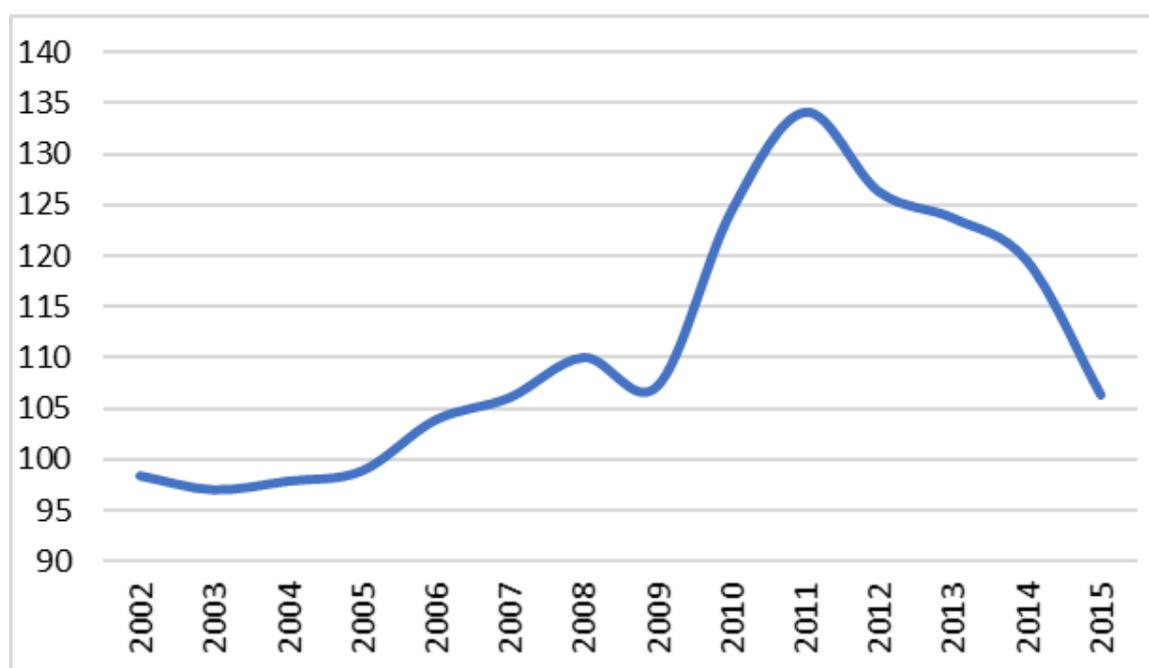
envolvimento. Depois das severas recessões vivenciadas nos anos de 2015 e 2016, quando nosso PIB per capita caiu 4,35% e 4,07%, respectivamente, o país segue estagnado e incapaz de reagir: o mesmo indicador cresceu apenas 0,5%, 0,52% e 0,38% nos anos de 2017, 2018 e 2019 (WORLD BANK, 2020). O desemprego fechou o ano de 2019 com uma taxa de 11%; e, no mercado de trabalho, quase metade da população (41,1%) se encontra na informalidade (IBGE, 2020b; IBGE, 2020c).

No que se refere à inserção comercial do Brasil no mundo, destacam-se os dois maiores parceiros do país, China e Estados Unidos da América (EUA), que em 2018 representaram respectivamente 26,96% e 11,14% das exportações e 18,91% e 21,84% das importações nacionais. Contudo, ao olharmos o perfil de tais relações, em particular com os chineses, constatamos desde o início que apresentam um padrão extremamente regressivo; não tão distinto (resguardadas as devidas diferenças históricas) do padrão de comércio assimétrico

entre Brasil e Grã-Bretanha sobre o qual Furtado discorreu em “Formação Econômica do Brasil” (1971: Capítulo XXVII). O país virou um grande celeiro de *commodities*, sendo basicamente um exportador de bens da agricultura, donde a soja se destaca perfazendo 13,40% da pauta; e de minerais, com o petróleo cru e minério de ferro representando 10,29% e 9,23% das exportações. Por outro lado, pela própria obliteração acumulada da indústria nacional, requeremos cada vez mais importar bens manufaturados tais como maquinários, produtos químicos – principalmente os insumos consumidos pelo nosso próprio agronegócio – e eletrônicos (ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2020). O Gráfico 2 abaixo permite atestar isto:

À guisa de conclusão, parece perfeitamente razoável dizer que os aportes de Prebisch, Furtado e da Cepal sobre a deterioração dos termos de troca permanecem altamente válidos, com a especialização primário-exportadora sendo deletéria e antípoda a qualquer paradigma de desenvolvimento com

**GRÁFICO 1 - TERMOS DE TROCA DO BRASIL (2000 = 100)**



Fonte: WORLD BANK, 2020.

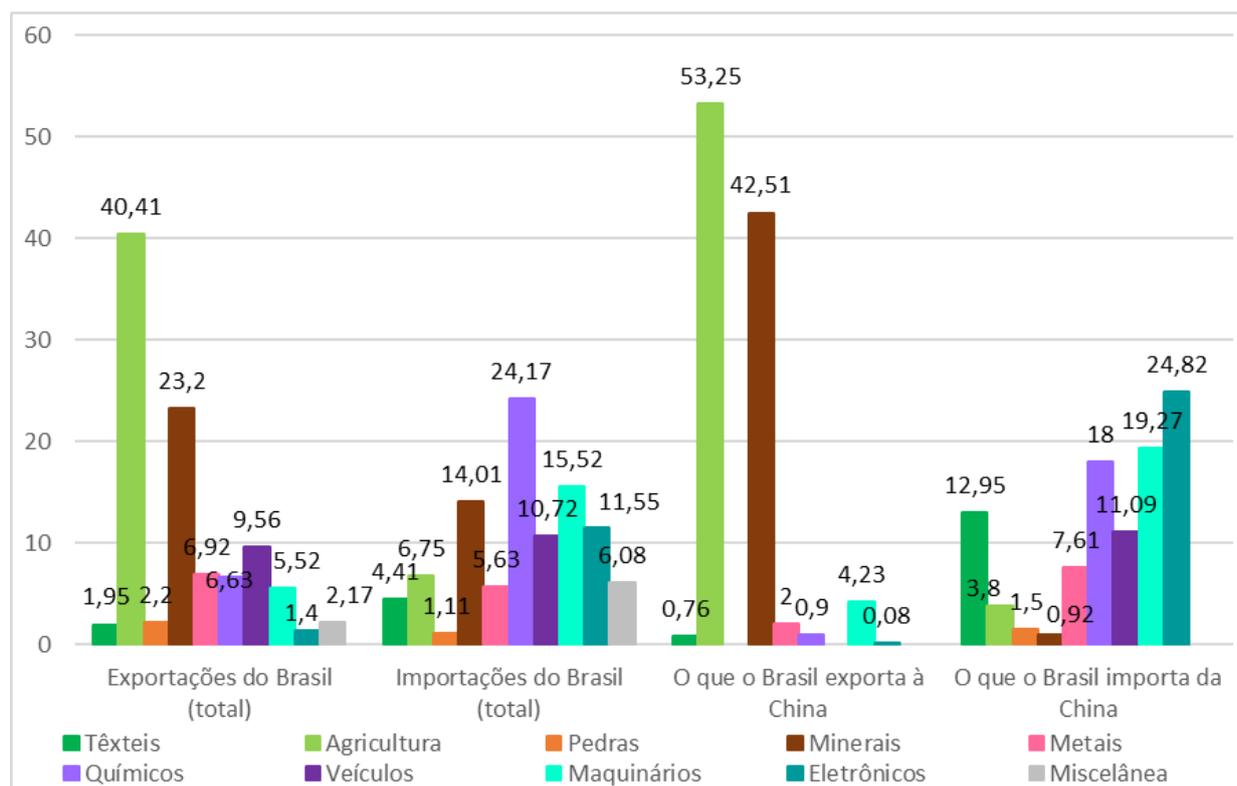
mudança estrutural, aperfeiçoamento tecnológico e geração sustentada de renda genuínos. É preciso, portanto, ressignificar a importância, por eles atendida, da **política industrial substitutiva de importações** conduzida pelo Estado para escapar da estagnação com a qual o Brasil se defronta, progredindo socialmente e ascendendo na divisão internacional do trabalho; enfim superando a condição de **subdesenvolvimento**.

Evidentemente, tal política industrial precisará ser repaginada em novos contornos para as condições colocadas pelo Século XXI, onde: a economia global se encontra financeiramente desregulada e integrada; a interação entre o Estado e o empresário adquiriu uma conotação distinta do século anterior através de sociedades mais cosmopolitas, urbanas e digitais; o paradigma tecnológico da indús-

tria se vê cada mais automatizado, maquinizado e incorporando menos mão de obra; considerações ecológicas foram assimiladas à agenda de desenvolvimento; entre muitas outras (RODRIG, 2004; WILLIAMS, 2014; EVANS, 2014). Pensar fugas de tal quadro, diante dessas condições e de forma antagônica ao pensamento *mainstream* neoliberal, dotado de uma única receita para todos os países e com caráter profundamente a-histórico (assim como os economistas clássicos contra os quais os cepalinos escreveram); é uma obrigação política e também uma tarefa intelectual hercúlea sobre a qual os pesquisadores do GEEP se debruçam diuturnamente, assim como o gigante Furtado fez em seu tempo.

\* Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Secretário assis-

## GRÁFICO 2 - INSERÇÃO COMERCIAL DO BRASIL E SUAS RELAÇÕES COM A CHINA (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de Atlas of Economic Complexity (2020).

tente na Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Email: [rafaelmou-ra5028@gmail.com](mailto:rafaelmou-ra5028@gmail.com).

## Notas

<sup>1</sup>O nome original de tal ensaio era “*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*”, e foi escrito em 1949 integrando o documento “Estudio económico de la América Latina 1948” da Cepal. Tal documento pode ser encontrado na íntegra em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1002>.

<sup>2</sup>Tal observação empírica se deu durante a experiência que Prebisch teve como assessor dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura e posteriormente como diretor do Banco Central da Argentina durante as décadas de 1920 e 1930, onde a Crise de 1929 e seus desdobramentos (Grande Depressão) haviam sido bastante deletérios e recessivos (PREBISCH, 2011: p.119; DOSMAN, 2011).

<sup>3</sup>Isto não quer dizer, absolutamente, que Prebisch, Furtado e demais autores da Cepal rechaçassem por completo o papel do setor primário. Muito pelo contrário, este seria fundamental para obtenção das divisas necessárias ao impulso industrializante inicial, através da importação de tecnologias indispensáveis como máquinas e equipamentos (PREBISCH, 2011; CARDOSO, 2018). Furtado trabalha tal ponto de forma arguta em “Formação Econômica do Brasil” (1971), no Capítulo XXXII, para tratar da transferência do excedente agrícola para financiamento da industrialização voltada ao mercado interno.

<sup>4</sup>Embora não etapistas como os expoentes da Economia do Desenvolvimento do Pós-Guerra, concordavam com estes acerca do setor manufatureiro como alavanca da produtividade e mudança estrutural. Já

da macroeconomia keynesiana, a CEPAL e particularmente Furtado incorporaram a noção dos *multiplicadores* (adaptada teoricamente, é óbvio), atendendo ao mercado interno como elemento potencialmente dinamizador do emprego e da renda (BIELSCHOWSKY, 2004; CARDOSO, 2018).

## Referências

- ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. *What did Brazil import in 2018?*. Disponível em: < <https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=32&product=undefined&year=2018&tradeDirection=import&productClass=HS&target=Product&partner=undefined&startYear=1995> >. Acesso em 20 de novembro de 2020.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2004.
- BOSCHI, Renato Raul. “Politics and trajectory in Brazilian capitalist development”. In.: BECKER, Uwe (Ed.). *The BRICS and Emerging Economies in Comparative Perspective: Political Economy, Liberalisation and Institutional Change*. London: Routledge, 2014. pp.123-142.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- CARDOSO, Fernanda. *Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico*. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.
- CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto. *Economia Internacional*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos*

*econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

DOSMAN, Edgar. *Raúl Prebisch (1901-1986): A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

EVANS, Peter. “The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First Century Economy”. In.: WILLIAMS, Michelle (Ed.). *The End of the Developmental State*. London: Routledge, 2014. pp.220-240.

FOLHA DE SÃO PAULO (FSP). *Brasil atinge menor participação na produção industrial mundial desde 1990, diz CNI*. 4 de Setembro de 2020. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/brasil-atinge-menor-participacao-na-producao-industrial-mundial-desde-1990-diz-cni.shtml> >.

FURTADO, Celso. “Development and Stagnation in Latin America: A Structuralist Approach”. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 1, No. 11, 1965. pp.159-175.

\_\_\_\_\_. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1967.

\_\_\_\_\_. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

\_\_\_\_\_. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. [1961] “Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento”. In.: D’AGUIAR, Rosa (Org.). *Celso Furtado – Essencial*. São Paulo: Penguin Classics/Cia das Letras, 2013a. pp.113-140.

\_\_\_\_\_. [1988] “A Comissão Econômica para a América Latina”. In.: D’AGUIAR, Rosa (Org.). *Celso*

*Furtado – Essencial*. São Paulo: Penguin Classics/Cia das Letras, 2013b. pp.84-106.

\_\_\_\_\_. [1993] “A superação do subdesenvolvimento”. In.: D’AGUIAR, Rosa (Org.). *Celso Furtado – Essencial*. São Paulo: Penguin Classics/Cia das Letras, 2013c. pp.276-284.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Contas Nacionais*. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html> >. Acesso em 18 de novembro de 2020a.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua – Séries históricas*. Disponível em: < [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego) >. Acesso em 20 de novembro de 2020b.

\_\_\_\_\_. *Desemprego cai em 16 estados em 2019, mas 20 têm informalidade recorde*. 14 de fevereiro de 2020. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26913-desemprego-cai-em-16-estados-em-2019-mas-20-tem-informalidade-recorde> >. Acesso em 20 de novembro de 2020.

KAY, Cristóbal. *Latin american theories of development and under development*. London: Routledge, 1989.

NASSIF, André; FEIJÓ, Carmem; ARAÚJO, Eliane. “O debate sobre a desindustrialização precoce no Bra-

sil: estamos avançando ou regredindo em relação aos países desenvolvidos?”. In.: FEIJÓ, Carmem et al. (Orgs.). *A desindustrialização Brasileira*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2013. pp.25-69.

NERY, Tiago. *A Economia do Desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950-1990*. São Paulo: Caros Amigos, 2011.

PAULA, Luiz Fernando de; SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. “The Developmentalist Project of the PT Governments: An Economic and Political Assessment”. *Latin American Perspectives*, Volume 47, No.2, 2020. pp.8-24.

PINTO, Aníbal. “Heterogeneidad Estructural y Modelo de Desarrollo Reciente de la América Latina”. *Lecturas del Fondo de Cultura Económica*, No. 3, 1973. pp.1-54.

PREBISCH, Raul. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios* (Org. de Adolfo Gurrieri). Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RODRIGUES, Bernardo; MOURA, Rafael. “De la Ilu-

sión de las Commodities a la Especialización Regresiva: América del Sur, China y la nueva etapa de la dependencia en el Siglo XXI”. *Papel Político*, Vol. 24, No. 2, 2019. pp.1-27.

RODRÍGUEZ, Octavio. *Teoría do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

RODRÍK, Dani. “Industrial Policy for the Twenty-First Century”. *UNIDO Working Paper*, 2004.

Disponível em: < <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-policy-twenty-first-century> >.

SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. “¿Camino al fracaso? La economía política de la crisis brasileña”. *Desarrollo Económico*, Vol. 58, No. 226, 2019. pp.341-372.

WILLIAMS, Michelle. “Rethinking the Developmental State in the Twenty-First Century”. In.: WILLIAMS, Michelle (Ed.). *The End of the Developmental State*. London: Routledge, 2014. pp.1-29.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. 2020. Disponível em: < <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> >. Acesso em 18 de novembro de 2020.

## O ENCONTRO DE DOIS MESTRES: REPENSANDO O BRASIL COM CELSO FURTADO E IGNACIO RANGEL

Luiz Fernando de Paula\*

Elias Jabbour\*\*

A grande tarefa intelectual no momento atual reside em pensar em um Brasil pós-pandemia e, possivelmente, pós-Bolsonaro. Ambas ocorrem em meio a uma completa desarticulação do tecido econômico e social brasileiro com um mix de altíssimas taxas de desemprego e subemprego e forte redução na participação do valor adicionado da indústria na composição total do PIB. Do ponto de vista institucional todo arcabouço de políticas de caráter neoliberal teve seu desenvolvimento acelerado desde o ano de 2016 – já com o Governo Temer – incluindo a chamada lei do “teto de gastos” cuja essência é a abrupta diminuição do papel do Estado na economia e criminalização do uso contracíclico da política fiscal.

Do ponto de vista do debate de ideias, a visão de mundo que persiste em sobreviver no horizonte do Estado nacional brasileiro e na sua burocracia é produto de uma autoritária revisão da teoria econômica transformando a separação entre Estado e mercado em um problema contemporâneo que somente se legitima na medida em que o neoliberalismo transforma-se em uma ideologia de Estado capaz de apetrechar a formação da opinião pública em torno de mantras que colocam em campos opostos os dois elementos fundamentais que formam o organismo econômico: o Estado e o mercado (Bresser-Pereira, 2009).

Neste sentido, o desafio intelectual do pensamento progressista brasileiro é revisar os termos em que esse debate se desenvolve. O desenvolvi-

mento é o processo histórico em que a mudança estrutural da economia envolve uma grande simbiose que combina capacidade estatal com fortalecimento de uma economia de mercado sob a forma empresas nacionais (privadas e estatais).

Em momentos de crise de pensamento e defensiva política das forças de esquerda, a inspiração ao enfrentamento de grandes questões não prescinde de um “retorno aos clássicos”. No nosso caso retornamos ao que poderíamos denominar de “país do desenvolvimentismo brasileiro” como fonte de inspiração à elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento que recoloca o país diante do mundo e garanta dignidade e futuro à totalidade de sua população.

Portanto, nada mais justo do que trazer Celso Furtado e Ignacio Rangel ao centro do debate sobre uma estratégia nacional, dois intelectuais oriundos da periferia do Brasil (Nordeste). Nada mais atual do que as premissas pelas quais nossos mestres palmilharam suas trajetórias intelectuais e políticas: projeto de Estado—nação, defesa de políticas voltadas ao fortalecimento do mercado interno, industrialização, desenvolvimento de um sistema financeiro nacional e formação de blocos de poder comprometidos com determinados objetivos de curto médio e longo prazos. Enfim, um projeto de desenvolvimento nacional!

Neste curto artigo buscaremos retomar algumas das influências intelectuais e contribuições de

ambos os autores como forma de auxiliar uma reflexão atualizada e aprofundada sobre o futuro de nosso país.

## Visão do desenvolvimento dos clássicos do desenvolvimento brasileiro

### 1. Celso Furtado

Celso Furtado, economista brasileiro – nascido no Estado do Paraíba - de maior renome mundial, trabalhou na CEPAL de 1949 a 1953 sob a chefia de Raul Prebisch, chefiou o Grupo Misto CEPAL-BNDE em 1954/55, elaborando um estudo de apoio a um programa de desenvolvimento para o país, foi diretor especial do BNDE no Governo JK, criou e chefiou a SUDENE em 1959/62, e foi ainda Ministro do Planejamento no Governo Goulart, quando elaborou o Plano Trienal. De 1986 a 1988 foi Ministro da Cultura no Governo Sarney. Fez seu doutorado na Universidade de Paris-Sorbonne, onde seria mais tarde professor por 20 anos, tendo feito nos anos 50, a convite de Nicholas Kaldor, um estágio de pesquisa na Universidade de Cambridge, onde escreveu seu clássico publicado originalmente em 1959, “Formação Econômica do Brasil” (Furtado, 2007).

Furtado desenvolveu e refinou o pensamento estruturalista cepalino<sup>1</sup>, e nesse sentido foi um seguidor de Prebisch. Suas influências intelectuais e teóricas são amplas, e incluem Keynes, Marx e Schumpeter, como ele reconhece no seu artigo *Aventuras de um economista brasileiro* (republicado em Furtado, 2013), mas também foi influenciado pelos modelos keynesianos de crescimento desenvolvidos por Harrod-Domar, Kaldor e Joan Robinson, bastante citados no seu livro “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (Furtado, 2009), além dos autores conhecidos hoje como “pioneiros do desenvolvimento” dos anos 50, como Arthur Lewis.

Alguns dos aspectos mais importantes da análise desenvolvida em várias obras por Furtado sobre o processo de desenvolvimento incluem: (i) na tradição estruturalista, importância de se analisar a questão do subdesenvolvimento no contexto da relação histórica centro-periferia e de se buscar as especificidades estruturais dos países subdesenvolvidos; (ii) noção de que o mercado interno constitui um elemento essencial da dinamização da produção e da renda; (iii) defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico; (iv) contribuição do capital estrangeiro deve ser limitado a setores estratégicos e submetida a controles; e, por fim, (v) defesa estruturalista da submissão da política monetária e cambial a política de desenvolvimento.

Furtado compartilha a visão dos textos pioneiros da Cepal de que o subdesenvolvimento corresponde à existência de uma estrutura produtiva heterogênea na periferia, onde setores modernos (atividades de exportação) e um setor de subsistência com baixa produtividade, sendo o desenvolvimento um processo de homogeneização dos níveis de produtividade na economia, através da industrialização induzido pelo planejamento econômico. Para este autor, o sucesso da industrialização brasileira dependia, em grande medida, do controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais da economia do país, sendo para tanto indispensável um sistema de planejamento abrangente e uma ampla participação estatal na captação e alocação de recursos.

Na visão de Furtado, o subdesenvolvimento não corresponde a uma etapa histórica comum a todos os países, mas a uma condição específica da

periferia do sistema capitalista, um resultado histórico da evolução da economia mundial desde a Revolução Industrial. Assim, subdesenvolvimento é um subproduto do desenvolvimento, ou seja, uma estrutura produtiva historicamente determinada pelo desenvolvimento do capitalismo europeu. O efeito deste sobre as estruturas econômicas atrasadas resultara na formação de uma estrutura econômica totalmente distinta em relação aos primeiros. Já o desenvolvimento econômico, na visão de Furtado, é mais do que simples crescimento econômico ou acumulação de capital, pois representa além do incremento da capacidade produtiva uma irradiação do progresso econômico para a sociedade como um todo. O problema da industrialização periférica é que ela acontece vinculada a um moderno padrão de demanda, que se impõe sobre uma estrutura produtiva pouco diversificada e com abundância de mão-de-obra.

Importante destacar o caráter reformista de Celso Furtado, para quem havia a necessidade de corrigir a deformação estrutural da economia brasileira, que era o perfil de demanda de alta concentração de renda, que levava a um mal aproveitamento dos recursos produtivos. Neste sentido, defendia desde cedo a proposta de redistribuição de renda através da tributação sobre as classes mais ricas, ampliação da margem de poupança compulsória dotando o governo de instrumento fiscal capaz de financiar seus investimentos via reforma tributária, reforma agrária com objetivo de introduzir o progresso técnico no campo, melhorar o aproveitamento das terras e proporcionar a melhoria do nível de renda da população rural pobre. Por último, mas não menos importante, defendia a subordinação da política monetária à política desenvolvimentista, sugerindo que a superação do problema da inflação passa pelo planejamento econômico, permitindo que a

oferta adquira maior flexibilidade e se adapte mais rapidamente às mudanças na demanda.

## 2. Ignacio Rangel

Ignacio Rangel foi o mais criativo e original analista do desenvolvimento econômico brasileiro (Bielschowsky, 1988, p. 209). Ainda segundo Bielschowsky (1988, p. 210), “sua obra corresponde a um original ensaio de adaptação do materialismo histórico e da teoria econômica à análise do caso brasileiro (...)”. A formulação da tese da dualidade básica como uma formação social complexa que se desenvolve no Brasil desde a chegada dos portugueses no país é a principal contribuição de Rangel ao pensamento brasileiro. Trata-se de um exercício de abstração amplamente baseada em Hegel (Mercadante, 1997, p. 43).

A presença da filosofia clássica alemã é muito presente na própria visão de Rangel sobre o papel do Estado na economia, não o reduzindo a um mero balcão de negócios das classes dominantes e sim a uma instituição sob intensa pressão “de baixo” e “de cima”, por onde se processam as transformações institucionais necessárias à abertura de horizontes e mesmo, do caminho peculiar e brasileiro ao socialismo (Jabbour, 2017, p. 565). Sua teoria do desenvolvimento econômico pode ser vista um tanto quanto eclética dada a liberdade com a qual Rangel trabalhou e adaptou conceitos marxistas, schumpeterianos e estruturalistas que se veem presentes na forma com que apoia sua visão do “crescimento para dentro”, “crescimento para fora” e o processo de substituição de importações atrelado às ondas largas da conjuntura (Kondratiev).

Sua preocupação com a capacidade de consumo das massas trabalhadoras o levou a encontrar Marx e Keynes no problema da baixa propensão ao consumo dos trabalhadores urbanos, fruto de um

processo de industrialização sem prévia reforma agrária. Daí sua verdadeira obsessão, assim como Hirschman, com uma visão de ciência econômica apoiada em um aporte que instrumentalize o ser humano à descoberta de recursos dispersos e ociosos existentes no tecido econômico seguida das necessárias mudanças institucionais fundamentais à mobilização destes recursos.

A noção de ciclos de inovações institucionais é funcional dada a descoberta rangeliana de a economia brasileira ter internalizado os chamados ciclos decenais juglarianos, o que implicou – por parte de Rangel – em uma visão sofisticada das relações entre os setores estatal e privado da economia. Segundo Rangel, ao final de cada ciclo o Estado e o setor privado devem mudar de papel na economia em uma combinação dialética entre fortalecimento do papel de coordenação do Estado concomitante à ampliação do escopo das atividades à cargo do setor privado que mudam de papel a cada grande onda de inovações institucionais (Rangel, 1981).

A influência marxista e sua passagem pela Cepal, e as polêmicas em que se envolveu com muitos dos integrantes desta instituição, foram aprimorando sua percepção da centralidade do planejamento econômico e a historicidade conferida à formação do capital financeiro – e sua internalização pelo Brasil – no sentido da completa independência nacional. A influência do conceito desenvolvido por Lênin de imperialismo o coloca no campo dos intelectuais para quem a planificação e o desenvolvimento não seriam funcionais a um chamado “curto prazo”. A grande batalha pela independência nacional demandava visões de longo prazo e comportamento ativo do país no cenário internacional – incluindo aproximação comercial com o antigo mundo socialista e os países periféricos em geral (Rangel, [1981], 2005).

A tese da “dualidade básica” é possivelmente a grande contribuição intelectual de Ignacio Rangel à compreensão da evolução da sociedade e economia brasileira. Em linhas gerais, Rangel dispõe o nosso processo histórico como uma sucessão de dualidades que espelham uma formação social dúplice, com duas ordens de leis econômicas que interagem em função tanto dos ciclos de Kondratiev (polo externo) quanto das mudanças institucionais advindas da superação das crises geradas pelo esgotamento do ciclo decenal de substituição de importações. A contrapartida política é uma “frente unida” de duas classes dirigentes cuja evolução não ocorre por rupturas radicais e sim por exclusão dos elementos mais atrasados em prol de elementos mais progressistas (Rangel, [1962], 2005).

## Pontos para um Projeto Nacional de Desenvolvimento

No esquema analítico de Rangel, por sua vez, o quadro mais avançado do seu esquema analítico levaria ao fim da própria dualidade com a emergência da Quarta Dualidade cujo sentido histórico estaria no aparelhamento de um capitalismo de Estado baseado: 1) na emergência de um grande sistema de intermediação financeira capaz de carrear recursos aos setores carentes de investimentos; 2) novos esquemas institucionais que permitissem acesso do capital privado nacional de grandes concessões de infraestruturas estranguladas, e 3) planificação do comércio exterior, com vistas à superação de problemas de estrangulamento do balanço de pagamentos de uma economia em desenvolvimento. A grande questão é que esta dualidade não veio a ocorrer no Brasil. O final da URSS e a ascensão neoliberal paralisaram esta evolução levando a uma mudança de conteúdo das classes dominantes brasileiras, cada vez mais financeirizadas e cosmopolitas – distantes do que vislumbrou o mestre maranhense.

Pode-se dizer que os governos do PT foram tentativas de retomada de algumas das iniciativas propostas por Furtado e Rangel, sobretudo no uso de políticas redistributivas para induzir um crescimento voltado para desenvolvimento do mercado consumidor doméstico, que, entretanto, não veio acompanhado de um planejamento do comércio exterior, considerando que a tendência de um câmbio apreciado acabou contribuindo para uma reprimarização da pauta de exportação brasileira.

Se a tese relacionada à “dualidade” de Rangel de duas classes exercendo o poder político, dada a mudança de conteúdo das próprias classes dominantes, pode ser deixada de lado, a questão do poder político – sempre levantada por Rangel – continua fundamental. O desafio político do nosso tempo é a formação de uma maioria política capaz de viabilizar as transformações institucionais necessárias a um novo arranque ao desenvolvimento do país.

Retomada a hegemonia da sociedade por forças progressistas e decididamente antineoliberais, a agenda proposta por Rangel passa à ordem do dia. Cabe destacar que a globalização financeira não assistida pelo pensador maranhense (faleceu em 1994), não desatualiza sua hipótese, mas oferece novas possibilidades. Por exemplo, suas propostas de introdução de mecanismos de planificação do comércio exterior são amplamente contempladas de forma que as políticas cambial e monetária estariam blindadas por novos marcos institucionais que regulariam nossa conta financeira e de capital do balanço de pagamento e permitiriam ao Estado poder de determinação sobre a taxa de câmbio mais adequada aos interesses nacionais.

No conjunto nada mais furtadiano e rangeliano do que, ao lado dos mencionados mecanismos

que nos permitiriam controle sobre o comércio externo, o desenvolvimento da plena utilização do potencial represado de nosso sistema financeiro de longo prazo e, mesmo, de nossos mercados de capitais. Neste sentido, tanto o fim dos mecanismos de indexação financeira que contribuem para a atrofia dos instrumentos financeiros de longo prazo no Brasil, quanto o uso estratégico dos bancos públicos para dar suporte ao financiamento em segmentos chave (investimentos produtivos, inovação tecnológica, setor exportador, setor agrícola, etc.) podem contribuir para tal desenvolvimento.

Por outro lado, mudanças profundas voltadas para uma reforma institucional na governança da política macroeconômica deveriam ser feitas, tanto para Furtado quanto para Rangel, colocando a cargo do Banco Central a responsabilidade de criação de condições macroeconômicas voltadas para uma política de expansão do emprego e renda e alterando as regras fiscais hoje existentes, que dificultam o uso de políticas fiscais contracíclicas no Brasil. Ou seja, política macroeconômica a serviço de uma política de desenvolvimento, como sustentava Furtado. Neste sentido, seria bem-vindo o fim do mandato único do BC voltado à estabilidade de preços, substituído por um duplo mandato: estabilidade de preços e redução do desemprego, tal como no caso do FED. A depender da correlação de forças políticas de metas de inflação poderiam ser extintas ou, no limite, ter sua operacionalidade mudada, com o estabelecimento de um horizonte da meta para um período mais longo do que o ano calendário, permitindo assim uma melhor acomodação dos efeitos dos choques de oferta sobre a taxa de juros. Além disso é fundamental alterar a sobreposição de regras fiscais (regra de ouro, meta do resultado primário e teto de gastos), que, além de irracional, impede, como dito, o uso

contracíclico da política fiscal, instrumento necessário para fazer a administração da demanda efetiva em qualquer economia.

Acrescente-se, ainda, a necessidade de implementação de uma agenda reformista, não no sentido de reformas liberais, mas progressistas, como sustentava Furtado, incluindo, entre outras, uma reforma tributária que combine melhoria da eficiência das empresas com um aumento na progressividade tributária, contribuindo assim para aprimorar o perfil de distribuição de renda do país, além de dotar o Estado de condições de financiamento tanto no provimento de bens públicos quanto na realização de um programa de investimentos em infraestrutura.

Por fim, não menos importante: um setor industrial privado (porém, nacional) deverá ser reconstruído voltado à consecução de algumas tarefas. A engenharia mecânica pesada, em grande medida inviabilizada pela operação Lava-Jato, deverá ser reconstituída enquanto setor fundamental ao enfrentamento do nó das infraestruturas estranguladas, incluindo imensas intervenções urbanas nas grandes cidades brasileiras. A Petrobras e seu atual processo de desmantelamento deverá ser revertido e (re)constituídos os complexos petroquímicos voltados à elevação das forças produtivas nacionais.

\* Coordenador do GEEP, Professor do IE/UFRJ e do IESP- UERJ, e bolsista de produtividade do CNPq e Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

\*\* Professor da FCE/UERJ, e dos programas de pós-graduação, PPGCE/UERJ e PPGRI/UERJ.

## Notas

<sup>1</sup>Para uma análise ampla da obra de Furtado, ver entre outros, Bielschowsky (1988, seção 5.4.2) e Mantega (1985, cap. 2). Para uma boa coletânea de textos, ver Furtado (2013).

## Referências

- BIELSHOWSKY, R. *O Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. *Estudos Avançados*. n<sup>o</sup> 23 (66), 2009.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Cia das Letras, 2007 (publicado originalmente em 1959).
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 5<sup>a</sup>. edição. Rio de Janeiro, Contraponto, 2009.
- FURTADO, C. *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.
- JABBOUR, E. O marxismo e outras influências sobre o pensamento de Ignacio Rangel. *Economia e Sociedade*. v. 26, n<sup>o</sup> 3 (61), 2017.
- MANTEGA, G. *A Economia Política Brasileira*. São Paulo/Rio de Janeiro, Polis/Vozes, 1984.
- RANGEL, I. A dinâmica da dualidade brasileira. In: RANGEL, I. *Obras reunidas*. V. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, [1962] 2005.
- RANGEL, I. A história da dualidade brasileira. In: RANGEL, I. *Obras reunidas*. V. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, [1981] 2005.

## A DIALÉTICA DEMOCRÁTICA: TEORIA E PENSAMENTO POLÍTICO EM CELSO FURTADO (1961 - 1964)

Pedro Paiva Marreca\*

Helio Cannone\*\*

O presente artigo discute a ideologia política sustentada pelo economista paraibano e grande pensador brasileiro, Celso Monteiro Furtado (1920 - 2004), ao longo de sua vasta produção teórica e longa atuação pública. Os anos tensos que antecederam o Golpe de 1964, e todas as idiosincrasias políticas que espreitavam aquele momento crítico da história brasileira, nos parecem, paradoxalmente, um bom recorte para compreender o projeto político e a ideologia subjacente à obra do autor, que, defendemos, ainda que derrotada à época, carrega consigo contribuições valiosas no âmbito do Pensamento Político Brasileiro.

O período que precede a derrocada da República de 1946 foi marcado pela radicalização ideológica e, segundo Furtado, por leituras distorcidas da conjuntura por ambos os lados do espectro político. Tal radicalização derivava da rápida modificação na estrutura social brasileira decorrente dos processos de industrialização e urbanização, do espraiamento das dinâmicas da Guerra Fria sobre a América Latina - a “síndrome de novas Cubas”-, da emergência de organizações como as Ligas Camponesas, Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), bem como do embate entre liberalismo, marxismo e posições nacionalistas provocavam o que Furtado qualificava como “alucinações”.

Já nos anos 1960, Ainda à época, o *status* ideológico de Furtado era disputado por seus detratores; à direita, acusado de ser comunista e “sabotador

da Aliança pelo Progresso” e à esquerda, alcunhado como “agente de Wall Street” e colaboracionista *yankee* (FURTADO, 1989, p. 133)<sup>1</sup>. Em suas memórias, Furtado descreve as tensões ideológicas do período de seguinte forma:

*Para a direita, era como se o mundo estivesse virando de pernas para o ar. Como sempre ocorre quando muitos parâmetros são alterados, os atores diretamente envolvidos fizeram dos acontecimentos uma leitura distorcida, que permitia deduzir o que lhes convinha. Do lado da direita, o pânico servia para legitimar a preparação do golpe. [...] Aparentemente, a direita fizera sua opção: dar um basta ao avanço das forças sociais. E contava com apoio externo. Do lado das esquerdas, prevalecia a ideia de que as massas organizadas estavam ocupando posições e conseguido mudar a relação de forças, o que justificaria radicalizar as confrontações. As duas leituras eram vesgas, pois o que estava ocorrendo era a incorporação ao processo político de importante segmento da população ainda vitimadas pelas sequelas do escravismo. Ora, essas leituras distorcidas da realidade induziam a comportamentos irracionais, cujas graves consequências não eram difíceis de prever (FURTADO, 1989, p. 136).*

Com o deliberado intuito de “intervir no debate” de ideias e combater a “alienação crescente nos dois lados da contenda”, Furtado publica dois ensaios nos quais alterna passagens originais com um compilado de conferências e palestras: *A pré-revolução brasileira* (1962) e *Dialética do desenvolvimento* (1964). Nesses textos, o autor objetivou con-

tribuir para construção de uma ideologia autóctone capaz de compatibilizar os aportes teóricos produzidos nos centros do pensamento mundial de forma a estruturar as bases de uma política de desenvolvimento econômico, político e social do Brasil.

Argumentamos que Furtado recupera da tradição nacionalista as preocupações eminentemente reformistas do plano social brasileiro e a crítica à importação de teorias exógenas para, em seguida, elaborar uma economia política periférica formatada em uma compreensão histórica do processo de subdesenvolvimento e sua superação a partir de atuação política sob o signo de uma democracia conflitiva. Sua perspectiva heterodoxa combina elementos da teoria neoclássica, do marxismo, do keynesianismo e da Cepal com pensadores políticos brasileiros e outros como Karl Mannheim e Gunnar Myrdal. A partir de tal síntese criativa, Furtado gesta o que podemos chamar de uma economia política social-democrata de corte nacionalista e periférico.

## Marxismo e Liberalismo

Apesar de Furtado rejeitar o marxismo-leninismo como teoria da modernização ou da ação revolucionária, o marxismo é entendido pelo autor como “estágio superior do humanismo”, carregado do “desejo de liberar o homem de todas as “peias que o escravizam socialmente” Nessa perspectiva, Furtado propõe uma interpretação humanista do marxismo, valorizando elementos que explicariam o porquê de sua grande penetração nas ideias da juventude brasileira do período, tais como: a) o reconhecimento de que a ordem social que aí está se baseia, em boa medida, na exploração do homem pelo homem, fundando o bem-estar de uma classe, que abriga muitos parasitas e ociosos, na miséria da grande maioria; b) o reconhecimento de que a realidade social é histórica, portanto, em permanente

mutação, devendo a ordem presente se superada, e c) o reconhecimento de que é possível identificar os fatores estratégicos que atuam no processo social, o que abre a porta à política consciente de reconstrução social. O último ponto conduz a uma atitude positiva e otimista, com respeito à ação política.

Furtado argumenta que “é impossível combater frontalmente essa doutrina, pois encerra os anseios profundos do homem moderno” (FURTADO, 1962, p. 17). Isso denota o *esforço* do autor em incorporar referências sem os constrangimentos ideológicos do período. *Para além do embate em torno dos quadros da Guerra Fria, no qual as opções para os países subdesenvolvidos pareciam polarizadas em oposições estanques – laissez-faire ou fim da propriedade privada – ele irá buscar uma alternativa nacionalista de ideologia do desenvolvimento que desvinculava o destino do país ao das grandes potências hegemônicas.*

O argumento de Furtado contrário ao marxismo de corte soviético se funda na defesa incontestada da manutenção da institucionalidade democrática e na crença da possibilidade de conciliação entre um rápido desenvolvimento material para a coletividade e a manutenção de um regime fundado na liberdade individual, a partir de reformas políticas no regime brasileiro. Furtado compreendia o Estado como representante primordial da classe dominante, porém, percebia um movimento de aumento da interferência e poder das classes subalternas devido ao próprio encaminhamento do processo de desenvolvimento, aquisição de consciência reivindicatória e incremento das pressões sociais.

Quanto à possibilidade de completa eliminação do complexo de privilégios das classes dominantes, o autor argumenta que nenhuma sociedade que

procedeu nessa direção conseguiu instituir uma “ordem autenticamente democrática”, na qual estivesse garantido o direito de contestação aos grupos ocupantes do poder. Entretanto, o desenvolvimento da sociedade democrática dependeria da “progressiva eliminação daqueles privilégios que passavam a operar antissocialmente”, ou seja, comprometiam o desenvolvimento econômico e social. Em suma, Furtado defendia o estabelecimento de um marco institucional flexível e passível de reformas quando impellido pela pressão das classes ascendentes.

No outro *front* - avançando em relação às teses cepalinas que apresentam as bases da crítica de Furtado ao *laissez-faire* -, Furtado se debruça sobre questões ideológicas – que escapariam do campo da análise econômica – responsáveis pela desconfiança quanto à possibilidade de superação do quadro de subdesenvolvimento sob a égide de um planejamento democrático. A partir da confrontação do marxismo-leninismo e das teses liberais evidencia-se a busca por um projeto de capitalismo democrático fundado na ideia do bem-estar social:

*Havendo tomado consciência de nosso subdesenvolvimento e havendo definido como aspiração máxima a melhoria das condições de vida do povo – objetivo só alcançável através do desenvolvimento econômico -, fomos inapelavelmente conduzidos a reformular as funções do Estado. Ao especialista em ciência política cumpre prestar-nos, a este respeito, valiosa ajuda. Se admitirmos que é objetivo precípua a ação estatal promover padrões mais altos de bem-estar social, cabe-nos estabelecer em que condições e sob que forma compatível com outros ideais de convivência social postulados poderá o Estado, em um país subdesenvolvido, alcançar aquele objetivo (FURTADO, 1962, p. 88).*

Para Furtado, a industrialização brasileira não fora acompanhada de um equivalente desenvolvimento social. Por conta disso, os movimentos revolucionários que defendiam a necessidade de derubada da dita democracia burguesa para a efetiva promoção do desenvolvimento econômico e social ganhavam força. A partir de um diálogo reflexivo com o referencial construído pela experiência da socialdemocracia na Europa e nos EUA, Furtado buscou compreender as relações determinantes entre o desenvolvimento econômico, da estrutura social e a manutenção de regimes democráticos.

Nessa perspectiva, o autor irá inverter a hierarquia causal histórica própria das teorias da modernização de corte liberal. Estas, compreendiam a necessidade de priorizar o desenvolvimento econômico como condicionante ao desenvolvimento político. Para Furtado, por outro lado, na fase em que se encontrava o Brasil, era o desenvolvimento econômico que ficara submetido à manutenção do regime democrático, visto que a lógica do desenvolvimento político se estabelecera a partir da dinâmica dialética do conflito de classes.

Neste sentido, Furtado rejeita a efetividade de um movimento de ruptura institucional aos moldes revolucionários, propondo o estabelecimento de instituições flexíveis que absorvessem os conflitos no plano político. Se delineia em seus escritos uma concepção de democracia que tem na luta de classes o elemento dinâmico do desenvolvimento social, e que submeteria o próprio desenvolvimento econômico.

Não se trata, entretanto, de um endosso conservador aos marcos do regime político vigente, e sim de uma análise crítica de cunho reformista e democrática. Seu horizonte de expectativas baseava-se no fortalecimento da sociedade civil, considerando

que, de forma progressiva, a participação e autonomia das classes trabalhadoras as elevariam à condição de atores responsáveis pelo dinamismo do processo produtivo, bem como pela atualização das instituições políticas.

## Subdesenvolvimento e dualismo

A característica distintiva do fenômeno do subdesenvolvimento para Celso Furtado era o “dualismo estrutural”. Esse dualismo ocorreria quando fatores históricos propiciam a introdução de elementos da economia capitalista em uma economia de tipo agrária e, portanto, vista por ele como atrasada, gerando desequilíbrios estruturais com reflexos em toda a sociedade. Furtado irá transpor a tese da dualidade para o plano político, propondo que o subdesenvolvimento tinha diversos reflexos específicos na estrutura social das nações subdesenvolvidas. No caso brasileiro, a transformação da estrutura produtiva em direção à industrialização se processara de forma muito acelerada, visto que esta não se dera por indução ou consequência do desenvolvimento tecnológico, mas fora efetivada pelo empréstimo de tecnologia obsoleta dos países centrais.

No campo, a responsabilidade pela volatilidade nos rendimentos dos trabalhadores agrícolas era atribuída às condições que teoricamente escapam do plano relação de classes: como o clima e as técnicas de cultivo. Ademais, a introdução do regime assalariado nesse meio, era percebida pelos trabalhadores como uma forma de ascensão social; nas cidades, por sua vez, o artesão e trabalhador urbano, submetido ao regime de trabalho fabril, sentia que descendia em suas condições ao se proletarizar, mas não encontrava formas de organização.

Essas condições típicas das “economias atrasadas” - importância da terra como fator de produ-

ção, ausência da luta de classes nas áreas rurais e alienação do trabalhador urbano -, que continuam se manifestando nos países subdesenvolvidos mesmo com a urbanização e industrialização, fizeram com que a classe latifundiária no Brasil mantivesse historicamente grande poder político. Como o desenvolvimento capitalista nas economias subdesenvolvidas estabeleceu-se sem conflitar diretamente com a economia e as instituições preexistentes, mesmo com a urbanização e expansão industrial, o Estado não se estabelece expressamente como defensor dos interesses da nova classe ascendente. Logo, o controle do aparato estatal passa a ser um elemento de disputa entre classes dirigentes diversas, configurando, portanto, uma situação de crise de hegemonia.

Em outras palavras, na ausência de uma revolução burguesa clássica no Brasil, que efetivamente eliminasse um número de privilégios relacionados ao modelo econômico anterior, estabeleceu-se uma condição de crise de hegemonia na qual nenhuma das classes dirigentes obtém força para conseguir emplacar um projeto de desenvolvimento. Esse contexto operava como um impedimento para a emergência de uma autêntica luta de classes tal como a que se teria vivenciado nas sociedades europeias - entre as classes trabalhadoras e as classes dirigentes -, e, como “consequência mais grave”, a impossibilidade de “autodeterminação política” dos interesses das classes trabalhadoras.

Se, por certo, havia uma compreensão de que a burguesia nacional constituía o setor mais moderno das classes dirigentes, nas vésperas do golpe militar de 1964, ao que parece, Furtado já questionava o posicionamento efetivamente progressista e desconfiava da adesão dessa classe ao projeto de desenvolvimento nacional. A forma como havia se estabeleci-

do os laços entre a burguesia industrial e o capital internacional – e, assim como Hélio Jaguaribe, Furtado não era contra essa associação caso esta fosse regulada por critérios desenvolvimentistas – pode ter sido um dos fatores que fez Furtado direcionar seu projeto intelectual e político para o debate sobre a democracia e a participação popular. O autor afirmava então que “sem experiência” e “profundidade de visão” a classe capitalista industrial teria se mostrado incapaz de “superar as limitações naturais de seu horizonte ideológico”.

O projeto de Furtado para o estabelecimento de um capitalismo democrático é amparado pela defesa de reformas políticas e sociais de cunho democrático, visando a ampliação da participação e da soberania popular, amplificando voz e as demandas das classes trabalhadoras. Seguindo a concepção de que o “interesse social” da nação se aproxima dos interesses dessas classes, defendia-se a instituição de uma “efetiva democracia” pela incorporação do *demos* nas esferas de decisão por meio de uma reforma política.

A ideia explicitada é a autodeterminação política dos trabalhadores em torno de objetivos próprios, - compreendidos mesmo como inconciliáveis com os das classes dirigentes - de maneira a fortalecer a sociedade civil e instrumentos de representação autônomos das classes trabalhadoras. O Estado e os intelectuais teriam um papel específico de intervenção em defesa das reformas institucionais, pois a modernização das estruturas sociais só se iniciaria de forma efetiva a partir de medidas de cunho político.

Ao conduzir o discurso sobre o desenvolvimento nacional para uma análise crítica do desenvolvimento social e político brasileiro, a partir de uma concepção de democracia fundada na luta de

classes e na soberania popular, as propostas de Furtado configuram o que ele compreende como um “projeto de capitalismo democrático”. Tratava-se tanto da reformulação dos paradigmas da intelectualidade brasileira, quanto da relação entre as classes sociais e instituições, a sociedade civil e o Estado.

Não está posta na teoria do autor a possibilidade de uma ação estatal ou da *intelligentsia* tomada de forma descolada da sociedade civil. Pelo contrário, propõe-se um apelo aos setores esclarecidos no apoio ao movimento reformista para a democratização política e ampliação da participação das classes trabalhadoras como forma de viabilizar a democratização do próprio Estado e demais instâncias da sociedade brasileira.

Ou seja, o plano societário não é desvalorizado, segundo uma lógica meramente estatista, ao mesmo tempo, não existe no pensamento do autor uma oposição intrínseca entre sociedade civil e Estado. De fato, a mediação entre esses entes é dada pela crença no progressivo aumento da organização e participação popular, assim como pela conscientização ampla da sociedade no sentido da luta política. A sociedade civil e o Estado são tomados como instâncias fundamentais - e não excludentes - para a efetivação do desenvolvimento socioeconômico e a renovação das instituições anacrônicas do regime político brasileiro.

A democracia adquire na teorização de Furtado, atributos modernos, isto é, passa a contar com o conflito enquanto elemento intrínseco, ou mesmo como força catalisadora do processo de desenvolvimento. Sua teoria do desenvolvimento e funcionamento da democracia na periferia consiste em uma das formas mais acabada da teoria política nacionalista periférica. A história brasileira passa a ser contada pelo conflito entre e intra classes na disputa

política pelo sentido do desenvolvimento. Por mais que essa história seja interpretada a partir de uma chave crítica, ela não é nem renegada e nem celebrada; adota-se, de fato, uma postura compreensiva, menos normativa e mais descritiva, justamente porque a norma estava ainda por fazer. Não havia necessidade e nem viabilidade de adoção de teorias exógenas como forma de, magicamente, fazer emergir a cultura cívica ou a consciência de classes no Brasil. Tratava-se, portanto, da defesa da continuidade do processo de organização das classes ascendentes e do fortalecimento da sociedade civil, com a abertura do regime e do Estado para a participação das classes emergentes dentro dos marcos da institucionalidade democrática.

\*Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ, Mestre em História Social da Cultura pela PUC-Rio e Licenciado em História pela mesma instituição. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Teoria Política e Pensamento Político Brasileiro (Beemote), do IESP-UERJ.

\*\*Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ, Mestre em Ciência Política pela mesma instituição, Bacharel e Licenciado em História pela PUC-Rio. É membro do Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) e do grupo de estudos e pesquisa em teoria política e pensamento político brasileiro (Beemote), ambos do IESP-UERJ. É bolsista do CNPq.

## Referências

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

## REVISITANDO OS OBSTÁCULOS POLÍTICOS AO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Fabiano Santos\*

Pedro Lange\*\*

Camila Vaz\*\*\*

Há 55 anos, Celso Furtado escrevia *Obstáculos Políticos ao crescimento brasileiro*. O texto, não tão lembrado quanto os outros clássicos do autor, analisa os fatores políticos que explicariam as inconsistências do processo de industrialização no Brasil, bem como a relação entre o golpe militar de 1964 e as mudanças econômicas dos trinta anos que o antecederam. É essa associação entre mudanças econômicas e o sistema político, apresentada por um dos mais importantes economistas da história do país, que buscamos explorar nas linhas que seguem. Assim, à luz da lógica interpretativa proposta por Furtado, fazemos algumas considerações sobre as relações entre economia e política no Brasil de hoje.

Nossa homenagem a Celso Furtado encontra-se dividida em três seções. Na primeira, realizamos um resumo do mecanismo proposto por Furtado para o entendimento dos dilemas do crescimento econômico no Brasil; na segunda, desenvolve-se um breve histórico das mudanças que ocorreram na economia brasileira nos últimos trinta anos; por último, sugerimos um breve exercício contrafactual e nos perguntamos como o autor, se vivo estivesse, aplicaria seu mecanismo a fim de dar contas das transformações recentes nas relações entre economia e política no país.

### **Celso Furtado e a relação entre política e economia**

Os obstáculos políticos ao desenvolvimento econômico brasileiro são analisados por Furtado (2013)

na esteira do golpe de 1964, que acabara de implantar no país a ditadura militar. Em síntese, para o autor, a correta explicação para o processo político que resultou na ruptura democrática residiria no descompasso entre as instituições políticas adotadas pelo Brasil e a estrutura social que se foi configurando ao longo do período de industrialização. Esta, por sua vez, teria ocorrido a reboque da defesa dos interesses das oligarquias agroexportadoras pelo governo, de modo que não se orientou por qualquer planejamento ou estratégia voltada ao desenvolvimento industrial. Como resultado, a dinâmica da urbanização daí decorrente catalisou as instabilidades latentes no desenho institucional do processo político. Isso acabou por se traduzir, em última instância, em embates entre os poderes legislativo e executivo, uma vez que este último gradualmente se tornou portador de demandas das camadas urbanas ascendentes, enquanto o primeiro permaneceu representando os interesses das oligarquias agrárias. A potencialização do conflito entre ambos, que forjou as condições para o golpe de 1964, teria então refletido transformações e contradições da estrutura sociopolítica brasileira.

O argumento de Furtado se inicia a partir da descrição dos eventos que favoreceram, desde a década de 1930, o início do processo de substituição de importações no país. Naquele contexto crítico, a desvalorização da moeda brasileira, decorrente da política de compra do excedente de café pelo governo, estimulou a produção interna de bens até

então importados. Como os lucros do setor cafeeiro também estavam em declínio, a produção manufatureira voltada ao mercado interno se tornou um negócio atraente na economia brasileira. No pós-guerra, período que constituiu-se, para o autor, em uma “segunda fase da industrialização do país”, também foram as medidas voltadas a proteger o preço do café no mercado internacional que condicionaram o desenvolvimento da indústria nacional. Desse modo, este teria ocorrido de forma disfuncional à absorção da mão-de-obra nas cidades, que se mostrava cada vez mais abundante, assim como repleto de distorções em sua estrutura. Nas palavras de Furtado (2013, p. 413), a industrialização “realizou-se à sombra dos efeitos indiretos de medidas adotadas com o objetivo de favorecer aos interesses da agricultura tradicional de exportação”.

Tal realidade expressaria, em última instância, o poder político das elites agroexportadoras, traduzido no desenho institucional voltado a privilegiá-las no processo político. No Congresso Nacional, tanto o Senado, quanto a Câmara dos Deputados sobre-representavam as oligarquias agrárias, sobretudo devido às regras eleitorais. Até o processo de industrialização, a estabilidade da estrutura social do país fez com que o interesse agrário também prevalecesse sobre o poder executivo – tal como ocorrera durante a Primeira República. Com o desenvolvimento industrial, no entanto, a progressiva urbanização faria da população das cidades fator decisivo nas lutas políticas do país, ensejando tensões que refletiam transformações sociais não acompanhadas pelas instituições políticas.

Neste ponto, cabe destacar dois elementos do mecanismo de Furtado. Em primeiro lugar, era o Poder Legislativo quem detinha a prerrogativa de promover eventuais modernizações nos marcos institu-

cionais brasileiros, de modo a fazê-los corresponder às transformações observadas no tecido social. Tal possibilidade, contudo, ia de encontro aos interesses das oligarquias cafeeiras, que o controlavam. Em segundo lugar, as deficiências do processo de desenvolvimento industrial do país, carente de planejamento ou estratégia, ensejaram a ascensão de uma população urbana desprovida de liderança portadoras de agendas industrialistas claras e autônomas, dispostas à confrontação política. Como resultado, num contexto de forte crescimento demográfico, extrema concentração de renda e pouca absorção de mão-de-obra pelo setor industrial, as demandas da população urbana ensejaram, conforme Furtado (2013 p. 421), “um processo precoce de massificação, que daria origem ao populismo característico das lutas políticas brasileiras dos últimos decênios”.

A partir daí, o autor passa a analisar o processo político brasileiro do período à luz da contradição em torno da legitimidade do Poder Executivo, responsável pela canalização dos interesses das camadas urbanas da sociedade. Isso porque, por um lado, o presidente precisava operar dentro dos marcos institucionais, a fim de evitar pretextos para sua destituição. Tais marcos, por sua vez, eram desenhados conforme os interesses das elites agrárias, que controlavam o Poder Legislativo. Por outro lado, a legitimidade do Executivo também se vinculava à realização das demandas da maioria que o elegeu, mas que esbarrava nas regras do jogo impostas pelas forças hegemonicamente representadas no Congresso.

As frequentes crises políticas que atingiram o país a partir dos anos 50 seriam, portanto, manifestação de um impasse institucional, por sua vez, com origem na dualidade básica do crescimento industrial brasileiro. Assim temos, de um lado, concentração importante de poder das classes agrárias tradicio-

nais no Legislativo, símbolo da “sobrevivência da velha estrutura política de base patrimonial, principalmente latifundiária” (FURTADO, 2013, p. 423); de outro, a Presidência, representante das aspirações desenvolvimentistas que não conseguem se realizar devido às limitações de sua capacidade operacional. No limite, a disputa pelo poder teria levado o processo político à arbitragem militar.

Nesta seção, nosso objetivo foi o de resgatar da análise de Furtado um mecanismo causal capaz de provocar reflexões inovadoras em torno das relações entre economia e política no Brasil contemporâneo. Ssubjacente a seu argumento, está a percepção de que as transformações na estrutura econômica do país – no caso em questão, decorrentes do processo de industrialização – manifestaram-se também no campo da política. Tal como apresentado, isso acabou por suscitar conflitos entre a estrutura de poder existente e os representantes, sobretudo no Executivo, da nova configuração social; esta, por sua vez, emergente da trajetória percorrida pela economia nacional nos anos anteriores. Tratemos agora das modificações mais recentes na economia. Em seguida, vamos imaginar um cenário no qual o próprio homenageado aplica o mecanismo para o entendimento das crises políticas no Brasil de hoje.

## Trajectoria econômica recente do Brasil

Em linha com o argumento de Furtado, a compreensão da trajetória da economia brasileira contemporânea pode esclarecer alguns dos desdobramentos sociopolíticos do período recente. Desse modo, nesta seção, buscamos analisar algumas das transformações na estrutura econômica brasileira que consideramos relevantes à análise subsequente. Em especial, dedica-se maior atenção aos processos de desindustrialização e de financeirização que se

configuram no Brasil a partir da década de 1980, período que marca uma transição paradigmática entre modelos de desenvolvimento que orientaram a agenda econômica do país.

Por desindustrialização, nos referimos ao conceito de Tregenna (2009 *apud* OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221), que a entende como uma “situação na qual tanto o emprego industrial como o valor adicionado da indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente”. Já a financeirização pode ser definida tal como proposto por Epstein (2005, p.3), refletindo “o aumento do papel dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras nas operações das economias nacionais e internacional”<sup>1</sup>. No caso específico da economia brasileira, Lavinias, Araújo e Bruno (2017) observam que tais processos vêm se manifestando de formas distintas ao longo do tempo: até 1994, a financeirização no Brasil ocorreu de maneira restrita, com base em ganhos inflacionários derivados da indexação generalizada de contratos relativos ao endividamento público; nas duas décadas seguintes, ampliou-se sobremaneira, fundamentando-se tanto na renda de juros e demais ganhos financeiros com ativos derivados do endividamento público interno e privado quanto em políticas sociais que fomentaram a inclusão financeira.

As origens dos dois processos remontam a meados dos anos 1980, quando a proeminência do Estado no processo de industrialização nacional, em sintonia com o nacional-desenvolvimentismo predominante nos anos anteriores, entrou em descrédito pelo cenário inflacionário e de estagnação econômica que se estabeleceu na esteira da crise da dívida externa. Ecoando tendência global, o Brasil, ao final da década, aderiu à agenda da “globalização”, por meio da adoção de políticas pró-mercado, a partir da eleição de Collor, em 1989.

Ao longo da década de 1990, iniciou-se então um intenso processo de abertura e liberalização econômica, tanto no plano comercial quanto dos fluxos financeiros no país. Nesse sentido, marcos institucionais voltados a esse propósito, inspirados no receituário do Consenso de Washington, foram sendo gradativamente implementados. Em linha com o substrato programático da globalização, a minimização do papel do Estado na economia se refletiu também na agenda de privatizações de empresas estatais e de parte dos serviços públicos, tendo em vista a redução das despesas governamentais, em suposto benefício da atração de investimentos estrangeiros.

Essa tendência se intensificou após o Plano Real, em 1994, responsável pelo equacionamento do problema inflacionário na economia brasileira. Entretanto, as altas taxas de juros que se fizeram necessárias à estabilidade monetária, assim como o câmbio artificialmente apreciado, impulsionaram a financeirização da economia nacional. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, na esteira da crise cambial que se abateu sobre o país em 1999, a institucionalização do tripé macroeconômico – sustentado em metas de inflação, câmbio flutuante e metas de superávit primário – continuou sinalizando o compromisso do país com a agenda emanada do Consenso de Washington.

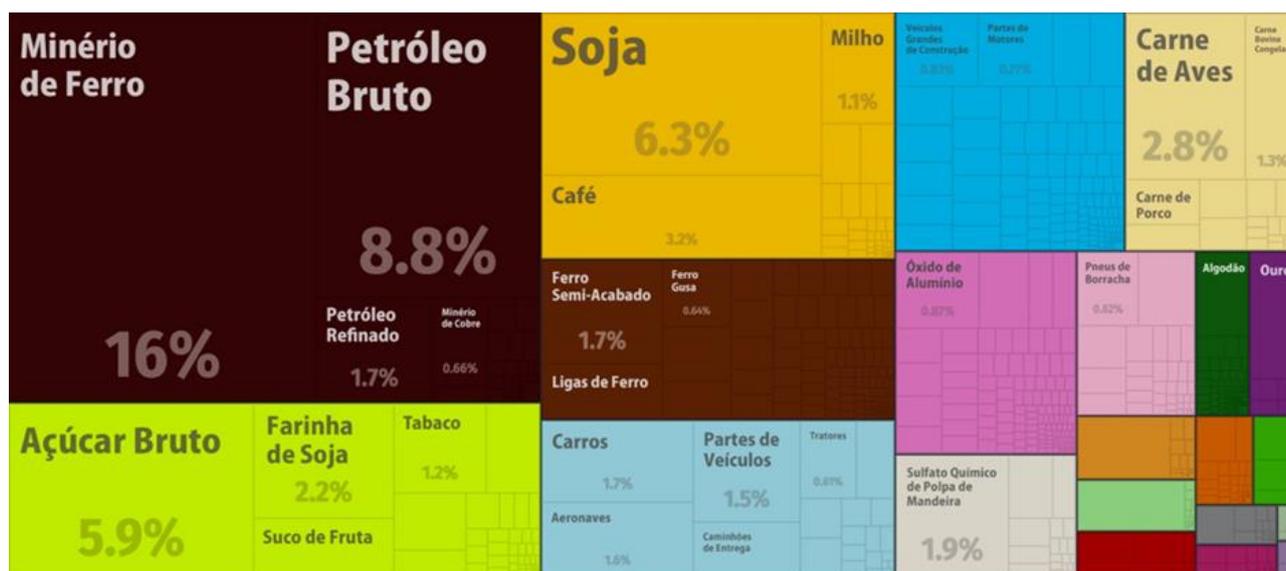
À essa altura, os impactos deletérios da liberalização econômica sobre o crescimento do PIB, assim como as instabilidades macroeconômicas dela decorrentes, já se revelavam e se traduziram na insatisfação popular com o governo. Esta, por sua vez, levou à eleição de Lula, em 2002, do Partido dos Trabalhadores, historicamente comprometido com uma agenda alternativa à que fora implementada na década precedente. Entretanto, os dois mandatos do presidente petista foram marcados pela manutenção

dos fundamentos da política macroeconômica e dos marcos institucionais estabelecidos durante a década de 1990, assim como pela reprimarização da pauta exportadora do país – o que, em certa medida, deveu-se ao contexto internacional de então, no qual a forte demanda chinesa por *commodities* estimulou o agronegócio brasileiro, o que acabou gerando um problema importante de apreciação cambial.

Nesse cenário, o Brasil seguiu uma trajetória de desindustrialização de sua economia, *pari passu* a financeirização. Os gráficos a seguir, gerados pelo Observatório de Complexidade Econômica, refletem essa realidade a partir dos bens exportados pelo país, que indicam a sofisticação de seu tecido industrial (HAUSMANN; HIDALGO, 2014), em três momentos distintos. Em 1962, período que antecede a análise de Furtado, explorada na seção anterior, a pauta exportadora brasileira era ainda monopolizada por produtos primários. Em 1993, a pauta exportadora já reflete a substituição de exportações que sucedeu o período de substituição de importações, sinalizando os resultados alcançados pelo nacional-desenvolvimentismo. Já em 2011, conforme ilustra o gráfico 3, os efeitos da desindustrialização nacional se refletem na reprimarização das exportações brasileiras.

É importante destacar que, em meados de 2011, o primeiro governo Dilma buscou reverter a tendência de desindustrialização da economia através da chamada Nova Matriz Econômica (NME). Esta política, fundamentada na redução das taxas de juros e na desvalorização cambial, contemplou uma série de medidas que visavam a estimular investimentos privados e recuperar a produção industrial no país, mas não obteve os resultados almejados. O debate acadêmico em torno da NME aponta razões variadas para o seu fracasso, que abrangem desde



**GRÁFICO 3. BENS EXPORTADOS PELO BRASIL EM 2011**

Fonte: Observatório de Complexidade Econômica (2020).

Ao longo do governo Temer, novos marcos institucionais aprofundaram a inflexão da economia em favor dos interesses do mercado financeiro. Em especial, deve-se destacar a reforma trabalhista e a Emenda Constitucional 95, que instituiu um teto para as despesas primárias da União pelas duas décadas subsequentes. Nesse contexto, a economia nacional permaneceu em recessão e os processos de desindustrialização e financeirização seguiram avançando. As mesmas premissas orientam a agenda econômica do governo Bolsonaro, eleito ao final de 2018. Desde o início de seu mandato, reformas liberalizantes continuam a ser realizadas, a exemplo da reforma da previdência, sem apresentarem efeitos benéficos à estrutura econômica nacional.

Entendemos que essas décadas de orientação pró-mercado e anti estatista da economia brasileira, com leves atenuantes durante as gestões petistas, promoveram alterações também na estrutura social e política do Brasil. Se Furtado observou o fenômeno da industrialização gerando efeitos sociais e políticos relevantes nas décadas anteriores ao golpe de 1964, a reversão desse processo, assim como a fi-

nanceirização da economia brasileira, também merecem exame sob a ótica de seus impactos na correlação de forças ao nível político. Tal será a linha de análise desenvolvida na seção a seguir.

### **Um breve exercício contrafactual à luz do mecanismo proposto por Furtado**

Nesta seção, concluímos a homenagem ao Celso Furtado propondo um contrafactual. Caso estivesse ainda entre nós e sob inspiração do debate intelectual dos anos 50 e 60, como interpretaria os acontecimentos políticos recentes mais marcantes dos últimos 10 anos no Brasil? Em outras palavras: como aplicar o mecanismo explicativo usado para o entendimento das crises políticas que desembocam no golpe de 64 no contexto da crise que levou ao impeachment de Dilma Rousseff, por exemplo?

O importante a reter como ponto de partida é a relação que se estabelece entre mudanças econômicas, seus impactos em termos de correlação de forças políticas e, posteriormente, os impasses ou destravamentos da agenda de decisões em política econômica e reformas estruturais. Ora, o que ocorre

na economia brasileira a partir da crise da dívida, dos ajustes colocados como condicionantes para a negociação do passivo externo e dos processos de abertura comercial e financeira?

Fundamentalmente, inicia-se um processo de desindustrialização lenta, mas permanente e que se acentua na segunda década do novo século. Como corolário, o país se especializa na produção de *commodities* e aprofunda a sofisticação tecnológica de seu mercado financeiro. É natural esperar a migração do eixo central do poder político da cidade para o campo, num movimento contrário ao descrito quando da formulação dos “Obstáculos”. Se, com a ascensão política das cidades e do voto urbano tivemos o declínio da força eleitoral dos partidos conservadores e a emergência dos partidos trabalhistas e reformistas, na clássica análise de Soares (1973), hoje em dia assistimos a emergência de novos e agressivos atores à direita do espectro político<sup>2</sup>.

Como resultado, é razoável esperar também o veto a políticas mais explícitas de estímulo à indústria nacional e, sobretudo, àquelas que impliquem a proteção do emprego no setor secundário. Assim, em nosso exercício contrafactual, o episódio do *impeachment*, com tinturas de golpe parlamentar (dos Santos 2017), seria, em verdade, efeito direto das modificações incorridas pela economia ao longo das últimas três décadas e a consequente alteração na correlação de forças eleitorais, as quais se fazem sentir mais intensamente no âmbito parlamentar.

Por óbvio, sabemos das inúmeras mediações, institucionais, estratégicas e conjunturais, que as mudanças econômicas cumprem até tornarem-se boa explicação para a emergência de fenômenos políticos relevantes. De todo modo, os obstáculos descritos por Furtado, com mais de cinco décadas de distância do presente texto, não nos parecem uma

página virada na trajetória do país. Pelo contrário, mais do que nunca, é preciso retornar aos seus insights sobre a dicotomia campo-cidade no sentido de se entender as razões da persistência dos impedimentos políticos ao desenvolvimento do país.

Se Furtado busca compreender o golpe de 1964 a partir de uma correspondência entre transformações econômicas e conflito político, devemos nos perguntar até que ponto as mudanças estruturais que ocorreram nos últimos trinta anos ajudam a explicar os novos obstáculos políticos ao desenvolvimento conformados desde então, desde que incluindo as corretas mediações de ordem institucional, estratégica, conjuntural ou efeitos de inércia. Ademais, é necessário considerar em que medida essas transformações podem se expressar em novos impasses que resultem em pontos de inflexão tal qual o *impeachment* de Dilma Rousseff.

\*Professor do IESP-UERJ e coordenador do GEEP.

\*\*Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador associado ao GEEP.

\*\*\*Doutoranda em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisadora associada ao GEEP.

## Notas

<sup>1</sup> Tradução livre para: “[...] financialization means the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies” (EPSTEIN, 2005, p.3).

<sup>2</sup> Ver, Santos e Tanscheit (2019).

## Referências

EPSTEIN, G. *Introduction: Financialization and the World Economy*. In: EPSTEIN, G. (Org.). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: Edward

Elgar, 2005.

FURTADO, C. Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro. In: D'AGUIAR (Org.). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. *The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity*. Puritan Press, 2014.

OBSERVATÓRIO DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA. 2020. Acessado em 20 de novembro de 2020 e disponível em <<https://oec.world/>> .

OREIRO, J.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceitua-

ção, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.

SANTOS, F.; TANSCHKEIT, T. Quando Velhos Atores Saem de Cena: A ascensão da nova direita política no Brasil. *Colombia Internacional*. 99 (99): 151-186. Julho/2019.

SANTOS, W G dos , *Democracia Impedida*. O Brasil no Século XXI. Rio de Janeiro: FGV. 2017.

SOARES, G. A. D. *Sociedade e Política no Brasil: Desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República*. Rio de Janeiro: DIFEL. 1973.

