

## Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino\*

RICARDO BIELSCHOWSKY\*\*

### INTRODUÇÃO

*Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado, continua sendo, 30 anos após seu lançamento, a mais famosa e divulgada obra da literatura econômica brasileira, editada em nada menos que dez idiomas e um quarto de milhão de exemplares.



O presente artigo faz um retorno ao contexto intelectual da época do seu lançamento, quando foi imediatamente identificado como um marco na historiografia brasileira, exercendo marcante influência sobre a intelectualidade das ciências sociais do país. Busca-se, aqui, identificar, no livro, as preocupações analíticas típicas do quadro desenvolvimentista dos anos cinqüenta e ressaltar sua fundamentação “estruturalista-cepalina”.

O livro teve, como importante dimensão, a de haver sido instrumento da militância intelectual de Furtado no sentido da consolidação da consciência desenvolvimentista

\* Este texto é uma versão ligeiramente modificada de uma seção do livro *Pensamento Econômico Brasileiro — O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento* (Bielschowsky, 1988). O livro descreve e analisa as correntes de pensamento econômico do período 1930/1964, a obra de seus principais economistas — Celso Furtado, Eugênio Gudin, Roberto Simonsen, Roberto Campos, Ignácio Rangel e outros — e o “movimento” desse pensamento, seu “ciclo ideológico” (“Origens”, de 1930 a 1945; “Amadurecimento”; daí até 1955; “Auge”, durante o governo Kubitschek, e “Crise”, entre 1961 e 1964). A referida seção inclui-se no capítulo “Furtado e as Características Distintivas do Pensamento Desenvolvimentista Nacionalista Brasileiro”.

\*\* Do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro — IEI/UFRJ.

brasileira, que estava requerendo uma argumentação histórica. O esforço de elaboração dessa argumentação, que ocupou o autor por muitos anos — a versão preliminar da obra fora publicada já em 1954, sob o título *A Economia Brasileira* — resultou num avanço da própria abordagem estruturalista.

Para entender o significado da inovação analítica que a obra continua, é necessário ter em conta que, no início dos anos 50, a referida abordagem apresentava-se ainda duplamente vulnerável: em primeiro lugar, o quadro analítico estruturalista encontrava-se imperfeitamente delineado e a argumentação pecava por certa assistemática, o que tornava a proposta cepalina de análise alternativa às teorias convencionais difícil de ser compreendida e aceita, e, em segundo, era indispensável a essa proposta a demonstração de que a evolução histórica dos países que em meados do século XX continuavam subdesenvolvidos era, necessariamente, distinta daquela dos países desenvolvidos. Apenas assim se podia legitimar a idéia de que suas estruturas econômicas e a problemática de sua transformação eram também distintas, a ponto de exigir uma criteriosa adaptação da teoria corrente e mesmo um esforço próprio de teorização.

O livro de Furtado constituiu uma resposta a essa dupla vulnerabilidade: em primeiro lugar, porque, embora não fosse seu objetivo teorizar sobre a abordagem estruturalista, a clareza do texto automaticamente reforçava a mensagem teórica que a CEPAL vinha transmitindo aos economistas latino-americanos; e, em segundo, e mais importante, porque Furtado fornecia um estudo histórico decisivo para a legitimação da referida abordagem, pelo menos no que se refere ao caso brasileiro.

Um bom exemplo de como a obra preenchia a lacuna básica da proposição estruturalista é dado pela dificuldade em responder adequadamente a uma inquietante pergunta, comum na época e sugerida pelos próprios elementos dispersos nos textos da fase pioneira da CEPAL ou seja: “Por que razões ter-se-ia a estrutura econômica dos países latino-americanos tornado tão distinta daquela que se observava em outros países jovens, como os Estados Unidos?”

Ao aceitar o desafio de responder a esse tipo de questão, aprofundando-se no estudo da história econômica do Brasil, Furtado alcançou um resultado duplamente feliz: em primeiro lugar, deu uma resposta a essa e outras indagações básicas, através de uma abrangente explicação estruturalista da formação econômica do país; e, em segundo, ao fazê-lo, conferiu definitiva legitimidade à abordagem no Brasil e, mais ainda, criou uma metodologia estruturalista de análise da história de países periféricos, desvendando um alcance analítico da abordagem estruturalista que causou admiração aos próprios economistas da escola cepalina.

Não foi outro o reconhecimento que a obra obteve de um dos mais destacados membros da CEPAL, Noyola Vásquez, ainda a partir de sua versão de 1954, isto é, de *A Economia Brasileira*:

“Em muito poucos casos poder-se-á apreciar melhor o grau de maturidade e de independência alcançado pelo pensamento econômico latino-

americano, como nesse livro. A obra de Furtado não é só muito valiosa por sua penetrante análise da história econômica do Brasil, mas, sobretudo, por sua contribuição metodológica. Trata-se de uma síntese feliz de lógica cartesiana e consciência histórica. O afã cartesiano da precisão e clareza leva o autor a reduzir a modelos de grande simplicidade a estrutura e o funcionamento dos sistemas econômicos. Ao mesmo tempo, sua segura visão histórica o conduz a situar esses modelos em sua perspectiva adequada” [Vásquez (1955)].

A obra deve ser vista, na verdade, muito mais como um ensaio de interpretação histórico-analítica de orientação estruturalista do que uma pesquisa histórica em grande profundidade.

Como o próprio autor afirma na introdução, “o livro pretende ser tão-somente um esboço do processo histórico de formação da economia brasileira”, cuja preocupação central seria descortinar uma perspectiva a mais ampla possível ao leitor desejoso de “tomar um primeiro contato em forma ordenada com os problemas econômicos do país”. O objeto teria sido simplesmente a análise dos processos econômicos e não a reconstituição dos eventos históricos que estão por trás desse processo”.

As primeiras considerações do autor sobre a história econômica brasileira aparecem num artigo publicado na *Revista Brasileira de Economia* (1950), do qual já constam algumas idéias mestras da análise posterior, como a de “deslocamento do centro dinâmico” e a de “concentração de renda nas fases de prosperidade e socialização das perdas nas fases de depressão”.

Essa última é explicada como resultado da pressão baixista sobre os salários reais em todas as fases do ciclo econômico. Na alta, a abundância de mão-de-obra permitiria a apropriação de um excedente crescente por uma reduzida parcela da população. Na fase de depressão, o prejuízo causado ao setor exportador e ao Estado pela baixa de preços da exportação seria transferido à massa compradora, através da desvalorização cambial.

É curioso assinalar que, nesse texto de 1950, Furtado pôs grande ênfase numa conclusão, a que chegou a partir dessa análise, que deve ter feito o deleite de economistas conservadores como Eugênio Gudín. Afirmou o autor que tais características da economia brasileira teriam feito surgir “um espírito de elevados lucros que passará da agricultura à indústria”. Explicou que predominava na indústria um espírito protecionista exagerado, que incluía proibição de importação de equipamentos para enfrentar crises, em vez de um esforço de elevação de produtividade.

Já no livro *A Economia Brasileira*, porém, Furtado abandonaria esse tipo de argumentação. Mais ainda, abandonaria toda a abordagem à qual a mesma estava associada no texto de 1950, ou seja, a de ênfase na existência de um empresariado dinâmico como obstáculo ao desenvolvimento, expressa, por exemplo, pela seguinte passagem:

“Os lucros excessivamente elevados, a socialização das perdas, o controle parcial das atividades agroexportadoras por grupos financeiros estrangeiros, o elevado preço do dinheiro e a debilidade do mercado interno — todos esses fatores concorrerão para retardar a formação no país de um autêntico espírito de empresa, condição básica do desenvolvimento de uma economia capitalista” (1950, p. 25).

A menção à questão de inexistência de um empresariado nacional dinâmico persistiria a partir daí, na obra de Furtado, apenas como reforço à sua sistemática defesa de uma participação crescente do Estado nas tarefas desenvolvimentistas. Mas deixaria de figurar, nas análises históricas, como fator de realce na explicação da formação da estrutura subdesenvolvida da economia brasileira. Esta passou a ser analisada pelo autor em torno dos mecanismos de determinação da renda nacional nos “ciclos” da cana-de-açúcar, mineração e café, e na fase mais recente da industrialização. E a incluir, em primeiro plano, as questões de composição de emprego, distribuição de renda e formação de mercado interno.

O livro *A Economia Brasileira* já contém o arranjo conceitual básico de análise histórica que figuraria no trabalho final, isto é, *Formação Econômica do Brasil*. Contém também uma introdução metodológica, não incluída neste último, que corresponde a um exercício de identificação daquilo que o autor considera “as categorias fundamentais do processo histórico de crescimento”. Nesse exercício encontra-se a base conceitual de um breve ensaio de caracterização da industrialização clássica, publicado em 1955 e depois incluído no livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. E contém, finalmente, um capítulo sobre a “formulação teórica do problema do desenvolvimento econômico”, que também viria a ser incluído nesse último.

*Formação Econômica do Brasil* corresponde ao *A Economia Brasileira*, destituído desses capítulos mais abstratos, modificado em algumas partes e acrescido de alguns capítulos. Entre um e outro livros o autor publicou outro texto (1956), em que a única modificação importante em relação ao primeiro, além da exclusão dos capítulos metodológicos e teóricos, é a substituição do termo “economia colonial” por “economia dependente”, na caracterização da economia subdesenvolvida especializada em exportação de produtos primários.

O texto definitivo é aproximadamente o mesmo que os outros dois nos capítulos finais da Parte IV, referentes à “economia de transição para o trabalho assalariado”, e nos capítulos da Parte V, em que o autor analisa o colapso da economia cafeeira e a transição para a economia industrial. Mas é consideravelmente mais aprofundado em todos os capítulos anteriores, que são precisamente aqueles que dão suporte à caracterização da estrutura brasileira como subdesenvolvida e à análise dos problemas que lhe são específicos.

## A ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA ESTRUTURA SUBDESENVOLVIDA BRASILEIRA: 1500/1850

Para nossos propósitos e não obstante a perfeita validade da organização que o próprio autor deu ao livro, é útil dividi-lo, de forma distinta à do autor, em duas grandes partes. Uma delas compõe-se dos vinte e cinco primeiros capítulos, ou seja, aqueles que versam sobre ocupação territorial e economias escravistas açucareira e mineira, e os dez primeiros capítulos da Parte IV, referentes à transição para o trabalho assalariado. O autor dedica-se, nesse ponto do livro, à análise da formação da estrutura subdesenvolvida brasileira. Na outra, composta dos capítulos subseqüentes, passa à análise da problemática de crescimento que ocorrerá nessa estrutura específica, na fase áurea da expansão cafeeira e na fase de transição para a economia industrial. A argumentação aí apresentada a respeito da expansão da produção e da renda e dos desequilíbrios gerados no processo pressupõe a caracterização da formação econômica até fins do século XIX, realizada na parte anterior.

No restante dessa seção faz-se uma apreciação do conteúdo das duas partes da obra, com o objetivo de realçar a contribuição ao estruturalismo que a mesma contém.

Observe-se, preliminarmente, que a interpretação do autor assenta-se basicamente sobre três linhas de argumentação que se encontravam bastante difusas nos textos anteriores, mas que se revezam de forma perfeitamente integrada no percurso do texto final. Uma delas consiste num feliz artifício de confronto do subdesenvolvimento brasileiro com o desenvolvimento norte-americano, a que o autor é levado por sua preocupação em esclarecer os determinantes históricos da formação de distintas estruturas econômicas na “periferia do capitalismo europeu”. A segunda, reveladora da inclinação keynesiana do pensamento do autor, compreende a determinação dos obstáculos à expansão da renda, à formação do mercado interno e à diversificação da estrutura produtiva ao longo dos diversos períodos da história brasileira. A terceira delas é determinada pela preocupação estruturalista com a questão da heterogeneidade da economia brasileira. Consiste na identificação da formação de uma ampla economia de subsistência, anterior ao ciclo do café, mas que sobreviveria ao mesmo.

O primeiro desses elementos expositivos está apresentado essencialmente em dois momentos do livro. Nos seus primeiros capítulos, figura como parte integrante da análise sobre os fundamentos econômicos da ocupação territorial. A explicação do êxito da colonização portuguesa baseada na exploração comercial da cana-de-açúcar, no século XVI e início do XVII, e de sua decadência posterior, é feita em conjunto com a análise do tipo de colonização empreendida nas Antilhas e na América do Norte. Nessa explicação o autor oferece o ponto de partida para sua análise posterior sobre os contrastes entre as economias norte-americana e brasileira no século XIX.

Furtado argumenta que o tipo de atividade econômica prevalecente na América do Norte até o século XVII era compatível com a pequena proprie-

dade de base familiar e desvinculada do compromisso de remuneração de vultosos capitais. O resultado teria sido a formação de comunidades “com características totalmente distintas das que predominavam nas prósperas colônias agrícolas de exportação: a produtividade média era inferior, mas também o eram a concentração de renda e a parcela da renda revertida em benefício de capitais forâneos”. O desfecho da comparação entre os dois tipos de colonização é feito através do confronto entre as colônias inglesas das Antilhas e da América do Norte, e consiste em dois argumentos: em primeiro lugar, o de que, “ao contrário do que ocorria nas colônias de grandes plantações, em que parte substancial dos gastos de consumo estava concentrada numa reduzida classe de proprietários e se satisfazia com importações, nas colônias do Norte dos EUA os gastos de consumo se distribuíam pelo conjunto da população, sendo relativamente grande o mercado de objetos de uso comum” [Furtado (1979, p. 31)]; e em segundo, o de que “a essas diferenças de estrutura econômica teriam necessariamente de corresponder grandes disparidades do comportamento dos grupos sociais dominantes nos dois tipos de colônias”. Nas exportadoras, os grupos dominantes ligavam-se a grupos financeiros da metrópole e consideravam a colônia como parte da grande empresa manejada na Inglaterra. Nas colônias setentrionais, as classes dirigentes guardavam ampla autonomia com relação à metrópole, o que “teria de ser um fator de fundamental importância para o desenvolvimento da colônia, pois significava que nela havia órgãos políticos capazes de interpretar seus verdadeiros interesses e não apenas de refletir as concorrências do centro econômico dominante”.

Essa linha de argumentação é retomada nos Capítulos 18 e 19, onde o autor contrasta as economias norte-americana e brasileira à época de suas independências: para a economia brasileira, essa teria sido uma fase excepcionalmente ruim, de contração mesmo da renda nacional; e, para a norte-americana, uma fase de industrialização e de extraordinário dinamismo.

Segundo Furtado, constitui equívoco supor que uma causa básica para tão distintas *performances* tenha sido a ausência de uma política protecionista no Brasil, semelhante à norte-americana. Afirma que não só uma forte desvalorização cambial, ocorrida no início do século XIX, mais do que compensou a insuficiência de barreiras alfandegárias no Brasil, como também, e muito mais importante ainda, nos Estados Unidos o protecionismo teria sido uma causa secundária da industrialização.

Estariam faltando no Brasil, a época da independência, o mercado interno, a base técnica e empresarial e a indicação das classes dirigentes de um seguro apoio à industrialização que caracterizavam a estrutura sócio-econômica norte-americana ao fim de sua etapa colonial. Esta contava, inclusive, com uma base industrial parcialmente fomentada pela própria metrópole, base esta que chegava a proporcionar a produção local de três quartas partes de uma ampla frota de marinha mercante.

O desenvolvimento norte-americano teria sido então impulsionado por um conjunto de fatores, como, por exemplo: o estímulo à expansão da produção doméstica que vinha da guerra da independência e das guerras napoleôni-

cas; e, ainda mais importante, a posição “de vanguarda” que a economia norte-americana logrou ocupar na própria revolução industrial européia, através da exportação de algodão. O sucesso da economia norte-americana devia-se ainda, segundo o autor, à formação de uma corrente de capitais advindos da Inglaterra. Ao mesmo tempo em que ampliava a acumulação de capital, esse afluxo de recursos compensava os déficits externos que nem mesmo o sucesso das exportações permitia evitar. Em resumo, de acordo com Furtado, “o desenvolvimento dos EUA, em fins do século XVIII e primeira metade do XIX, constitui um capítulo integrante do desenvolvimento da própria economia européia”.

Ao Brasil, além da ausência de mercado interno, de base técnica e empresarial e de uma classe de dirigentes dinâmica, faltavam esses estímulos externos básicos. Bem ao contrário, o que se registra na primeira metade do século XIX é um estancamento nas exportações brasileiras. Resultava daí que o próprio nível interno de consumo entrava em declínio, o que impedia a expansão de uma indústria têxtil, em si já dificultada pela queda nos preços dos produtos ingleses e pelo boicote inglês à exportação de máquinas. Além disso, a capacidade para importar tornava-se mínima, com o que um fomento à industrialização significaria simplesmente “tentar o impossível num país totalmente carente de base técnica”.

A comparação entre as histórias das economias norte-americana e brasileira constitui um artifício expositivo habilmente empregado pelo autor para reforçar a caracterização da formação da estrutura econômica subdesenvolvida no Brasil. Mas a caracterização repousa, essencialmente, sobre os dois outros procedimentos metodológicos a que nos referimos, ou seja, a descrição dos determinantes da expansão e contração da renda monetária a partir dos setores exportadores do país e, intimamente associada, a identificação da formação do seu setor de subsistência.

Com efeito, os capítulos referentes à economia escravista “de agricultura tropical” e “mineira” e à economia “de transição ao trabalho assalariado”, com os quais Furtado cobre mais de três séculos da evolução histórica brasileira, estão, no essencial, orientados exatamente por uma combinação dessas duas questões. Vejamos, resumidamente, como é feita a apresentação dessas distintas partes do livro, começando por aquela referente à economia açucareira.

Um dos pontos destacados na análise do setor escravista açucareiro é o de que este reunia algumas das condições necessárias à geração de um desenvolvimento econômico dinâmico. Contava, essencialmente, com ampla disponibilidade de terras e com uma elevada rentabilidade exportadora. No entanto, a renda da exportação encontra-se fortemente concentrada na classe de proprietários de engenho e, além disso, revertia inteiramente para o exterior, seja através de importações, seja através de retenção de parte dessa renda fora do país por empresários não-residentes, que controlavam parcela da produção interna. Era, segundo o autor, praticamente nula a renda monetária interna criada na economia de trabalho escravo. Não haveria, conseqüentemente, “ne-

nhuma possibilidade de que o crescimento com base no impulso externo originasse um processo de desenvolvimento de autopropulsão". Apesar de se observar um rápido crescimento populacional, através de um processo de ocupação de vasta área territorial, promovido pelo crescimento em extensão da atividade açucareira, "o mecanismo da economia, que não permitia uma articulação direta entre os sistemas de produção e de consumo", anulava as vantagens desse crescimento demográfico como elemento dinâmico do desenvolvimento econômico (1979, p. 52).

A análise não se esgota nessa idéia de limitação à geração de um fluxo cumulativo de renda. Ela é estendida para explicar a forma particular com que a economia nordestina acomodava as crises do setor exportador. A idéia básica apresentada é a de que a economia escravista reagia às crises de forma distinta das economias capitalistas de trabalho assalariado. Na primeira, diante de uma redução da demanda externa, não valia a pena ao empresário reduzir a utilização da capacidade produtiva, já que os seus custos consistiam quase unicamente em gastos fixos. A queda na capacidade produtiva ocorria de forma apenas muito lenta, em decorrência do fato de que, com a queda no preço das exportações, o empresário via-se impedido de enfrentar os gastos de reposição da força de trabalho e de equipamentos importados. A conclusão a que o autor é levado é a de que a unidade exportadora tinha condições de preservar a sua estrutura, mesmo diante de uma crise das proporções daquela que atingiu a economia açucareira ao se desorganizar o mercado de açúcar, no século XVII, com a concorrência antilhana. Salienta ele então que "a economia açucareira do Nordeste brasileiro, com efeito, resistiu mais de três séculos às mais prolongadas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa" (1979, p. 53).

A explicação sobre a preservação da estrutura do setor açucareiro é um dos elementos empregados por Furtado para descrever o que denomina de "complexo econômico nordestino", o qual é composto pela economia açucareira e por uma "projeção" da mesma, ou seja, a pecuária. Essa atividade, formada para atender à demanda de carne e animais de tração e de transporte para o setor açucareiro, cedo seria deslocada da área das plantações de cana-de-açúcar para o interior. Ter-se-ia constituído, assim, como atividade dependente da economia açucareira, mas especialmente separada da mesma. Teria, também, características totalmente distintas. Essencialmente, caracterizava-se por um nível de produtividade muito inferior, ao que correspondiam um grau de especialização e comercialização muito reduzido e uma ínfima renda monetária. Predominava, na "economia criatória em seu conjunto", a produção ligada à própria subsistência da população, que crescia rapidamente, ocupando o interior nordestino.

O lento processo de retração da atividade açucareira e o próprio crescimento demográfico faziam crescer a importância relativa da atividade de menor produtividade do complexo econômico nordestino. A redução da demanda pelos produtos da pecuária, por parte do setor exportador em retração, implicava redução na rentabilidade da atividade criatória, mas não afetava significativa-

mente sua expansão. Ao contrário do caso das plantações de açúcar, a reposição e ampliação de “capital” fazia-se simplesmente através da incorporação de novas terras e da mão-de-obra livre, isto é, dispensava os gastos monetários com aquisição de escravos e equipamentos importados. A consequência da retração da demanda pelo setor açucareiro foi que esse processo de ampliação da economia criatória fez-se com elevação da parcela da força de trabalho ocupada em atividades de mera subsistência e redução da produtividade média do sistema em seu conjunto:

“Tudo indica que, no longo período que se estende do último quartel do século XVII aos começos do século XIX, a economia nordestina sofreu um lento processo de atrofiamento, no sentido de que a renda real per capita da sua população declinou secularmente” (1979, p. 63).

“A expansão da economia nordestina, durante esse longo período, consistiu, em última instância, num processo de involução econômica: o setor de alta produtividade ia perdendo importância relativa e a produtividade do setor pecuário declinou à medida que este crescia” (1979, p. 64).

É importante observar que Furtado extraiu daí uma conclusão básica para sua caracterização do subdesenvolvimento brasileiro. Segundo o autor, as formas que assumiam os dois sistemas da economia nordestina — o açucareiro e o criatório —, no lento processo de decadência que se iniciou na segunda metade do século XVII, constituíram elementos fundamentais na formação do que no século XX viria a ser a economia brasileira [Furtado (1979, p. 61)].

A identificação da formação do subdesenvolvimento prossegue, no livro, através do exame da economia escravista mineira. O procedimento analítico é idêntico ao adotado nos capítulos referentes à economia açucareira. O autor explica os determinantes da ocupação territorial e da formação de uma ampla economia de subsistência no Centro-Sul do país, vinculando essa explicação à da formação e declínio do que foi seu centro dinâmico na era colonial, ou seja, a economia mineira.

Argumenta que, diferentemente do caso da economia açucareira, preexistia à atividade mineradora uma pecuária rudimentar, espalhada por diferentes regiões do Centro-Sul. A população nessas áreas teria sido extremamente escassa. O advento da mineração no século XVIII teria tido dois importantes efeitos sobre a estrutura econômica da colônia: primeiro, lograva-se decuplicar, nesse século, a população de origem européia; e segundo, as características do empreendimento mineiro seriam tais que, logo após sua implantação numa determinada região, gerava-se grande dificuldade de abastecimento. Elevava-se o preço dos alimentos e dos animais de transporte nas regiões vizinhas, o que constituía um “mecanismo de irradiação dos benefícios econômicos da mineração”. Além disso, a procura de gado de corte e de transporte, muito superior à que se observara na economia açucareira, teria aberto um ciclo de prosperidade para regiões criatórias mais longínquas. A mineração teria promovido, por esse efeito sobre a pecuária, toda uma rede de integração econômica no Centro-Sul do país.

O mercado formado na região escravista mineira teria sido superior, em termos absolutos, ao da região açucareira. Isto porque, embora a renda média fosse inferior, era, também, menos concentrada, porque a parcela de população livre era muito maior e, ademais, estava reunida em grupos urbanos. Apesar disso, o “desenvolvimento endógeno” teria sido “praticamente nulo”. O autor argumenta que isso não pode ser explicado apenas através da rentabilidade superior do investimento em mineração, que tendia a atrair o capital disponível, nem tampouco através da proibição, pela metrópole, da atividade manufatureira. A causa principal teria sido, possivelmente, “a própria incapacidade técnica dos imigrantes para iniciar atividades manufatureiras em escala apreciável” (1979, p. 79).

O declínio da produção de ouro teria de trazer, a essa região desprovida de formas permanentes de atividade econômica que não a agricultura de subsistência, uma “rápida e geral decadência”:

“Uns poucos decênios foi o suficiente para que se desarticulasse toda a economia da mineração, decaindo os núcleos urbanos e dispersando-se grande parte de seus elementos numa economia de subsistência, espalhados por sua vasta região em que eram difíceis as comunicações, isolando-se os pequenos grupos uns dos outros. Essa população relativamente numerosa encontrará espaço para expandir-se dentro de um regime de subsistência e virá a constituir um dos principais núcleos demográficos do país. Nesse caso, como no da economia pecuária do Nordeste, a expansão demográfica se prolongará num processo de atrofiamento da economia monetária” (1979, p. 85).

A estagnação teria sido o aspecto marcante da história brasileira desde o final do ciclo da mineração até meados do século XIX. A saída viria, então, com o surto cafeeiro:

“Ao concluir-se o terceiro quartel do século XIX os termos do problema econômico brasileiro se haviam modificado basicamente. Surgira o produto que permitiria ao país reintegrar-se nas correntes em expansão do comércio mundial; concluída sua etapa de gestação, a economia cafeeira encontrava-se em condições de autofinanciar sua extraordinária expansão subsequente; estavam formados os quadros da nova classe dirigente que lideraria a grande expansão cafeeira. Restava por resolver, entretanto, o problema da mão-de-obra” (1979, p. 116).

Como nas partes dedicadas às economias escravistas açucareira e mineira, o estudo da economia cafeeira concentra-se na análise da distribuição da população em expansão entre atividades de subsistência e a atividade exportadora, bem como no exame do fluxo de renda gerado a partir do setor dinâmico do período.

A primeira dessas linhas de análise é examinada em conjunto com o problema que “restava por resolver” para viabilizar a expansão cafeeira, o da

mão-de-obra. A solução teria sido dada pela corrente imigratória européia, que se dirigiu especialmente à lavoura cafeeira paulista, num fluxo organizado pela nova classe dirigente do país, o empresariado do setor cafeeiro.

Duas importantes questões são abertas pela verificação dessa imigração: primeiro, ela poderia ser interpretada como sinal de escassez de mão-de-obra no país, pondo por terra a tese da existência de ampla economia de subsistência, fundamental à conceituação estruturalista do subdesenvolvimento; e, segundo, ela induz à pergunta sobre o que teria ocorrido com a mão-de-obra escrava tornada livre com a extinção do trabalho servil. Teria a abolição da escravidão acirrado o “problema da mão-de-obra”?

A resposta de Furtado à primeira questão é a de que, com algumas exceções, “a economia de subsistência de maneira geral estava de tal forma dispersa que o recrutamento de mão-de-obra dentro da mesma seria tarefa bastante difícil e exigiria grande mobilização de recursos” (1979, p. 121). Além disso, esse tipo de recrutamento teria de contar com o apoio dos grandes proprietários das terras nessas regiões onde predominava a economia de subsistência, cooperação essa que “dificilmente podia ser conseguida pois era todo um estilo de vida, de organização social e de estruturação de poder político o que entrava em jogo” (1979, p. 121).

Assim, quando surgia a possibilidade de significativa expansão da produção cafeeira, na segunda metade do século XIX, coexistia no país, segundo o autor, uma grande reserva potencial de mão-de-obra na economia de subsistência — ao que se somava uma população desocupada urbana pouco apta a regressar ao campo — e uma escassez de braços na lavoura cafeeira. A abolição da escravidão contribuiria para acirrar o problema.

Já na primeira metade do século, não obstante uma continuidade de importação de escravos, a mão-de-obra servil ter-se-ia reduzido, em função de sua elevada casa de mortalidade. A abolição do regime de trabalho escravo teria tido efeitos diversos, no Nordeste e no Centro-Sul. Na região açucareira nordestina, a escassez de terras, combinada a uma reduzida pressão da demanda por trabalho resultante da queda nas exportações de açúcar, teria provocado a conservação do trabalhador recém-liberado no interior do próprio complexo canavieiro. No Sul, os escravos estavam concentrados principalmente nas regiões cafeeiras pioneiras, nos atuais Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. A abolição se deu mais ou menos ao mesmo tempo em que a produção se deslocava para terras mais férteis, de São Paulo. No entanto, ao invés de deslocar-se para a nova região, a força de trabalho recém-liberada voltou-se essencialmente para atividades de subsistência, o que teria sido possível em função da abundância de terras. Quando permanecia na lavoura cafeeira, sob o regime de salários, foi capaz de auferir remuneração mais elevada por seu trabalho, dada a situação de escassez ocasionada pela desorganização do regime de trabalho preexistente. A elevação salarial teria acarretado, no entanto, uma queda na produtividade, porque teria induzido o ex-escravo a reduzir suas horas de trabalho.

Em outras palavras, a abolição do trabalho escravo teria resultado, por um lado, em ampliação da economia de subsistência e redução da produtividade

do trabalho e, por outro, em acirramento da escassez relativa de mão-de-obra. Esta seria contornada, então, pelo recrutamento do trabalho europeu por parte de uma nova oligarquia cafeeira perfeitamente mobilizada em função de seus interesses. Sua opção consciente pela linha de menor resistência, a da imigração européia, em lugar de migrações internas — como a que ocorreu no trágico traslado de nordestinos à Amazônia —, deixava intacta e economia de subsistência, que sobreviveria ao surto cafeeiro.

Essa interpretação tem um peso decisivo na formulação de Furtado sobre o problema do subdesenvolvimento brasileiro. Sua análise sugere mesmo que, se o surto cafeeiro tivesse se iniciado no momento em que a mineração entrava em decadência, em fins do século XVII, a economia brasileira teria conseguido evitar o atraso relativo e o próprio subdesenvolvimento:

“Esse atraso tem sua causa não no ritmo de desenvolvimento dos últimos cem anos, o qual parece haver sido razoavelmente intenso, mas no retrocesso ocorrido nos três quartos de século anteriores. Não conseguindo o Brasil integrar-se nas correntes em expansão do comércio mundial durante essa etapa de rápida transformação das estruturas econômicas dos países mais avançados, criaram-se profundas dissimilaridades entre seu sistema econômico e os daqueles países.

A essas dissimilaridades teremos que voltar ao analisar os problemas específicos de subdesenvolvimento com que se confronta a economia brasileira no presente” (1979, p. 150).

No sistema de pensamento de Furtado, as características do subdesenvolvimento que descrevem essa “dissimilaridade” e permitem identificar “problemas específicos do subdesenvolvimento” são, como em toda a escola estruturalista, a dualidade tecnológica (ou seja, a coexistência de setores modernos e de subsistência) e uma escassa diversificação no aparelho produtivo. O que a análise de Furtado sugere é que, não fosse a defasagem de três quartos de século, é provável que não se tivesse formado no país a economia de subsistência e seu exército de mão-de-obra subempregada. E que, conseqüentemente, a elevação de produtividade acarretada pelo surto exportador cafeeiro teria implicado elevação salarial e formação de um mercado interno, daí resultando, então, uma estrutura produtiva diversificada e a disseminação de um elevado padrão tecnológico em toda a estrutura econômica, semelhante ao que ocorreu nos Estados Unidos.

A passagem reproduzida acima conclui a parte do livro que descreve os determinantes históricos da formação da estrutura subdesenvolvida brasileira. Significativamente, essa mesma passagem reúne, implicitamente, os três elementos que compõem a metodologia do estudo do autor sobre essa formação. O atraso relativo do Brasil em relação aos Estados Unidos deve-se à sua “não integração”, no momento apropriado, nas “correntes em expansão do comércio mundial”. Suas profundas “dissimilaridades” em relação aos países adiantados compreendem a dualidade tecnológica, dada pela formação de uma ampla economia de subsistência, e a pequena diversificação do aparelho produtivo, dada

**pela inexistência de condições propícias à geração de um processo cumulativo interno de produção e consumo.**

## **ANÁLISE DA EXPANSÃO INTERNA E DA TRANSIÇÃO PARA A INDÚSTRIA NA ESTRUTURA SUBDESENVOLVIDA BRASILEIRA: 1850/1950**

A segunda parte do livro examina o processo de crescimento que ocorrerá, nesse quadro estrutural, entre meados do século XIX e meados do século XX, ou seja, nos períodos de expansão da economia cafeeira e de transição para a economia industrial. Essa parte contrasta com a primeira em dois aspectos analíticos.

Em primeiro lugar, não se trata mais, aí, de comprovar que a evolução histórica da economia brasileira conduziu à formação de uma estrutura econômica subdesenvolvida, e sim de proceder à análise econômica adequada ao quadro estrutural descrito. Por isso, é nessa parte do livro que a abordagem torna-se mais propriamente estruturalista. O processo de industrialização é visto, então, como problemático porque efetuado com grande rapidez, sobre uma estrutura econômica atrasada.

Em segundo lugar, também não se trata mais de descrever as condições que impediram a formação de um mercado interno, ou seja, de fazer uma análise keynesiana “pela negativa”. Ao contrário, o problema passa a ser o de mostrar quais as condições que determinaram a modalidade de expansão da renda que viabilizaria o processo de industrialização posterior.

Em resumo, fica mais óbvio o enfoque “keynesiano-estruturalista” da obra. A análise está centrada na identificação dos mecanismos de expansão do nível de renda e dos desequilíbrios estruturais gerados no processo. De forma a não alongar ainda mais a presente exposição, passemos a um brevíssimo resumo dos principais aspectos constitutivos da análise.

O ponto de partida dessa segunda parte do livro é a caracterização do significado do advento do trabalho assalariado, “fato de maior relevância ocorrido na economia brasileira e no último quartel do século XIX” (1979, p. 151). A partir daí, a dinâmica do sistema econômico tornar-se-ia distinta da que ocorria no passado. Dada a abundância de mão-de-obra e de terras subutilizadas, o fluxo de renda criado pelo setor exportador passava a propagar-se para o restante da economia, provocando a produção e comercialização local de uma série de bens de consumo e uma melhor utilização dos fatores de produção disponíveis.

Nas novas condições, a massa de salários paga no setor exportador torna-se “o núcleo de uma economia de mercado interno”. O aumento de produtividade do sistema econômico não se limitaria mais à transferência da mão-de-obra do setor de subsistência para o setor exportador, mas incluiria também a absorção da mesma nas novas atividades ligadas ao mercado interno. Essa

elevação da produtividade não se refletia, no entanto, numa elevação nos salários reais, em virtude da existência de mão-de-obra em excesso no setor de subsistência. Mas implicava uma elevação na remuneração média, porque crescia a população ocupada nos setores monetários — de exportação e mercado interno — relativamente à economia de subsistência, de tal forma que a “massa de salários monetários — base do mercado interno — aumentava mais rapidamente do que o produto global” (1979, p. 153).

No livro *A Economia Brasileira*, Furtado enfatizou a idéia de que a pressão baixista sobre salários reais, advinda da economia de subsistência, atuava como fator de limitação do mercado interno. No livro definitivo, o autor abandonou essa linha de argumentação e manteve apenas duas outras considerações associadas à não elevação de salários: a primeira consistiu na observação de que a situação favorável à apropriação, pelos empresários, da totalidade dos benefícios da elevação de preços dos produtos de exportação acarretava uma acumulação de capital mais rápida e, conseqüentemente, uma maior absorção de mão-de-obra do setor de subsistência; a segunda consistiu na avaliação prebischiana dos efeitos da abundância da mão-de-obra sobre as relações de intercâmbio do país, ou seja, na idéia de que, se os salários absorvessem parte da elevação da rentabilidade auferida na alta cíclica, haveria maior capacidade de defesa contra a queda de preços e a deterioração dos termos de intercâmbio na fase de baixa. Como os salários podem oferecer maior resistência à compressão do que os lucros, na fase depressiva, ter-se-iam meios para evitar a deterioração secular das relações de troca.

O ponto seguinte da análise do autor é que, como a pressão da queda cíclica recai sobre os lucros, seria de esperar que a concentração de renda produzida na alta cíclica se reduzisse na fase de baixa. No entanto, os empresários brasileiros teriam conseguido transferir essa pressão para os demais setores da coletividade, através do mecanismo de depreciação cambial.

Esse seria, segundo Furtado, o mecanismo de ajuste à contração cíclica típica de economias dependentes. Nas economias maduras, a baixa cíclica caracteriza-se pela contração das inversões, que acarreta redução no nível de renda simultânea à redução no nível de importações. Nas economias dependentes, ao contrário, ocorreria uma defasagem entre a contração no volume das exportações e a redução das importações. Além disso, ocorreriam, ao mesmo tempo, uma deterioração dos termos de troca e uma fuga de capitais. O resultado inevitável seria um agudo desequilíbrio no balanço de pagamentos, tornando-se fácil prever “as imensas reservas metálicas que exigiria o pleno funcionamento do padrão-ouro numa economia como a do apogeu do café no Brasil” (1979, p. 159). Ao invés, não restava outra alternativa senão a de desvalorização cambial.

A desvalorização cambial corresponderia, segundo Furtado, a um mecanismo de “socialização das perdas”, resultantes da contração cíclica das exportações. O resultado final, além da manutenção do grau de concentração da renda, teria sido uma maior capacidade de resistência à crise por parte da economia como um todo. Através da desvalorização cambial, os empresários

podiam preservar o nível da produção, apesar da crise. Dessa forma, “evitava-se a queda do nível do emprego e limitavam-se os efeitos secundários da crise” (1979, p. 167).

Um outro mecanismo de defesa básico do setor cafeeiro seriam os esquemas de valorização do café, postos em prática a partir do Convênio de Taubaté, em 1907, como forma de suavizar o efeito da crise de superprodução sobre os preços do produto. Essa política de defesa da rentabilidade da atividade teria trazido, porém, duas conseqüências negativas: em primeiro lugar, por não ter sido acompanhada de esquemas de desestímulo às inversões no setor, permitia que continuasse a crescer o plantio, ampliando e transferindo para o futuro o problema da superprodução: e, em segundo, esse problema acirrava-se ainda mais porque a política de preços elevados acabava fomentando a produção do café em outras regiões do mundo.

O autor argumentou então que, ao irromper a Crise de 1929, o setor cafeeiro encontrava-se debilitado por uma crise de superprodução sem precedentes, que acarretou drástica redução no preço do produto. No entanto, o nível da produção e a renda do setor cafeeiro não chegaram a ser profundamente afetados. Em primeiro lugar, porque ocorreu uma forte desvalorização cambial, que permitiu socializar as perdas provenientes da queda no preço internacional do produto; e, em segundo, porque pôs-se em marcha uma política de retenção e destruição de parte da produção cafeeira.

A conseqüência fundamental desse duplo mecanismo de defesa da renda do setor cafeeiro teria sido não apenas a preservação do nível de emprego no setor exportador, mas também naqueles setores produtivos ligados ao mercado interno. Em especial, a política de destruição dos excedentes do café teria correspondido “a um verdadeiro programa de fomento nacional”, a uma prática inconsciente de uma “política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados” (1979, p. 192).

Através dessa análise, Furtado chegou, finalmente, à sua clássica explicação sobre a transformação da economia primário-exportadora brasileira em economia industrial, cujo momento crítico teria ocorrido nos anos 30. A interpretação repousa basicamente sobre a idéia de que, simultaneamente à manutenção do nível de renda e da procura interna, caía basicamente o valor das exportações, acarretando forte desvalorização cambial e brusca queda no coeficiente de importações, reduzindo-o de 14 para 8% da renda territorial bruta.

Isso teria então acarretado uma forte expansão da oferta interna substitutiva das importações, tornadas proibitivas pela queda na capacidade para importar. Furtado identifica esse momento como de “deslocamento do centro dinâmico” da agricultura de exportação para as atividades de mercado interno. Estas cresciam, segundo o autor, impulsionadas não somente pela maior rentabilidade, mas igualmente por atraírem “capitais que se formavam ou desinvestiam no setor de exportação”. E cresciam, inicialmente, com base num aproveitamento mais intensivo da capacidade previamente instalada, acrescida

de importações, a preços reduzidos, de equipamentos tornados supérfluos nos países desenvolvidos em crise. A expansão industrial dos anos 30 teria, inclusive, logrado alcançar a produção interna de uma parcela dos bens de capital de que necessitava. O processo de industrialização retomaria um ritmo acelerado alguns anos após o final da II Guerra Mundial. Um importante fator de estímulo teria sido a dupla proteção proporcionada pela política de câmbio fixo, acoplada ao controle seletivo de importações, posta em prática a partir de 1947 como resultado de uma decisão que se seguiria ao desequilíbrio externo promovido por forte evasão de divisas no imediato pós-guerra. Em primeiro lugar, protegia-se a indústria de bens de consumo nacional da concorrência externa; e, em segundo, e mais importante, o efeito conjunto da inflação interna, que barateava as importações, e da considerável melhoria nos termos de intercâmbio, que ocorreu nesses anos, possibilitou forte ampliação na importação de bens de capital e matérias-primas industriais. Dessa forma, a elevação da produtividade associada à melhoria nos termos de troca, ao invés de traduzir-se em maior renda para a classe exportadora, estaria sendo capitalizada no setor industrial.

Uma característica distintiva desse processo de industrialização deslançado pela crise externa nos anos 30 teria sido sua tendência estrutural ao desequilíbrio externo e à inflação. O estímulo inicial à expansão industrial, ou seja, a insuficiência de capacidade para importar, transformar-se-ia em seu obstáculo básico. Em 1947, a capacidade para importar seria aproximadamente a mesma que em 1929, não obstante a renda nacional houvesse aumentado em cerca de 50%. Seria de esperar, assim, que a expansão industrial que se processava sobre a estrutura produtiva pouco diversificada, que caracterizava o subdesenvolvimento brasileiro, conduzisse necessariamente a desequilíbrios no balanço de pagamento e a fortes pressões inflacionárias. É essa a interpretação fundamental do autor sobre o recorrente desequilíbrio externo e a contínua inflação observada no período de aceleração da industrialização, a partir do final da década de 40.

Já no período da guerra ter-se-iam observado altas taxas de inflação. O autor supõe que uma das razões para isto deve ter sido a incapacidade de esterilizar a renda de exportação, que crescia em ritmo acelerado e que não podia reverter-se em importações, dadas as condições especiais de comércio internacional naqueles anos. A essa renda somavam-se grandes déficits públicos, pressionando uma oferta interna que já se mostrava fortemente inelástica ao final dos anos 30.

Alguns anos após o final do conflito mundial, no período em que melhoravam os termos de troca para a economia nacional, a renda acrescida do setor exportador mais uma vez deparou-se com escassez da oferta, desta feita tornada inelástica pela política seletiva de importações. O autor argumenta que, nessa situação, seria errôneo supor que o sistema bancário constituía o fator primário da inflação. O que tão-somente ocorre, segundo ele, é que, “ao repressar-se, no setor interno, o aumento da renda monetária, pressionando sobre os preços de artigos manufaturados, gêneros alimentícios e serviços, o sistema

bancário subministra os meios de pagamento necessários para que se propague a elevação dos preços” (1979, p. 230).

O problema na inflação decorrente do duplo quadro de rigidez de oferta — externa e interna — ter-se-ia complicado ainda pelo fato de que a elevação dos preços das exportações teria tido o efeito de desviar recursos da agricultura de mercado interno para a de exportações. Isto teria determinado a redução da oferta de gêneros alimentícios, precisamente no momento em que a renda dos consumidores estava crescendo. Essa argumentação conduz o autor à expressiva passagem com que conclui o capítulo em que analisa o processo inflacionário:

“Existe, assim, no setor primário da economia brasileira, um mecanismo de ampliação dos desequilíbrios provenientes do exterior. Essa observação põe mais uma vez em evidência as enormes dificuldades com que se depara uma economia como a brasileira para lograr um mínimo de estabilidade no seu nível geral de preços. Pretender alcançar essa estabilidade, sem ter em conta a natureza e as dimensões do problema, pode ser totalmente contraproducente do ponto de vista do crescimento da economia. E, numa economia de grandes potencialidades e de baixo grau de desenvolvimento, a última coisa a sacrificar deve ser o ritmo de crescimento” (1979, p. 232).

Tal mensagem desenvolvimentista é um dos raros momentos da obra em que Furtado se expressa a respeito da política econômica que considera mais adequada ao processo de desenvolvimento econômico nacional. Corretamente, o autor preferiu transferir a questão para outros textos.

## CONCLUSÃO

Este artigo apresentou uma “leitura” de *Formação Econômica do Brasil* orientada para destacar o conteúdo estruturalista da obra.

O estudo da literatura econômica brasileira em seu ciclo ideológico do desenvolvimentismo mostra que a argumentação desenvolvimentista deve muito ao estruturalismo cepalino. Esta abordagem trouxe, ao “*front* intelectual” da disputa contra o liberalismo, um eficiente instrumento.

Os elementos analíticos básicos da construção cepalina são: caracterização do subdesenvolvimento periférico; a identificação da industrialização espontânea, a compreensão de seu significado e de sua dinâmica básica; e, finalmente, a visão da industrialização periférica como um processo histórico sem precedentes e problemático, que exige planejamento econômico.

O livro *Formação Econômica do Brasil* foi interpretado, aqui, como uma busca de fundamentação histórica para essa abordagem. Uma busca muito bem-sucedida, porque, de forma consistente e convincente, a história econômica

brasileira contada por Celso Furtado confirma e legitima a formulação estruturalista.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico de Desenvolvementismo*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1988.
- Furtado, Celso. "Características Gerais da Economia Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 4(1):7-38, mar. 1950.
- . *A Economia Brasileira: Contribuição à Análise do seu Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora A Noite, 1954.
- . *Uma Economia Dependente*, Rio de Janeiro, Editora A Noite, 1956.
- . *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1979.
- Vásquez, Juan Noyola. "Critical Review of Furtado, C., 'A Economia Brasileira'", *Revista Econômica Brasileira*, Rio de Janeiro, jul./set., 1955.

#### ABSTRACT

Celso Furtado's *Formação Econômica do Brasil* is the most famous book in the Brazilian economic literature and has been so since its very first edition thirty years ago. By that time it immediately had a considerable impact on the Brazilian social sciences. This paper is concerned with the Brazilian intellectual and ideological context of the 1950s, and points out the "ECLA-structuralists" elements in Furtado's masterpiece. The book's methodology as well as its analytical aspects have a strong connection to that context.