



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
PROGRAMA NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA



Série PNPE – 19

**PENSAMENTO ECONÔMICO
BRASILEIRO: O CICLO IDEOLÓGICO
DO DESENVOLVIMENTISMO**

RICARDO BIELSCHOWSKY

Rio de Janeiro
IPEA/INPES
1988

de subsídios ao consumo, que deprime a oferta e excita a demanda. Mas esses elementos não permitem qualquer conclusão a respeito da posição do autor quanto à justeza da reivindicação política fundamental das esquerdas no início dos anos 60.

Já na questão das desigualdades regionais, Campos manifestou-se favoravelmente a que, por motivos de cunho humanitário — e, portanto, alheios à racionalidade econômica — se procurasse subsidiar o desenvolvimento das regiões atrasadas, de modo a compensar a drenagem de recursos financeiros e humanos que o desenvolvimento das outras regiões lhes impunha.²³ Observe-se que, enquanto presidente do BNDE, em 1958, convidou Celso Furtado para integrar a diretoria do Banco e foi com ele solidário em suas intenções de promover o desenvolvimento nordestino, antes mesmo que Furtado fosse convidado por Kubitschek para deslanchar a Operação Nordeste.

Encerramos aqui, finalmente, a resenha sobre o pensamento de Campos. Aos que iniciaram a leitura notando a consonância da visão do autor, no início dos anos 50, com posições teóricas tipicamente nacionalistas, e que então surpreenderam-se com a ênfase que ele deu à estabilização monetária e à atração de capital estrangeiro a partir de meados da década, resta lembrar uma vez mais que Campos não chegou a ser propriamente incoerente com seu pensamento original. A alteração da natureza política dos seus textos foi compatível com a própria transformação da vida econômica e política brasileira e com o próprio percurso do envolvimento pessoal do autor como personagem desse processo de transformação. Isto ficará claro, esperamos, na Parte II do presente trabalho, onde procuramos prender nossa história das idéias à história real.

III.4 — O Setor Público: Desenvolvimentismo Nacionalista

III.4.1 — Introdução

As transformações econômicas que se seguiram no Brasil à crise dos anos 30 introduziram uma violenta mudança no quadro de instituições brasileiras. A centralização de poder comandada por

²³ Sobre a visão do autor a esse respeito, ver Campos (1953b, pp. 42-4).

Vargas gerou um conjunto de agências planejadoras, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Águas e Energia e tantas outras. Nessas instituições, voltadas para a solução de problemas de âmbito nacional, constituíam-se naturalmente, por força das atribuições, equipes de técnicos civis e militares preocupados com o problema do desenvolvimento industrial brasileiro. Homens como Barbosa Carneiro, Horta Barbosa, Macedo Soares, Anápio Gomes e Aldo Franco formaram o embrião da corrente desenvolvimentista nacionalista, que seria, nos anos 50, ao lado dos neoliberais, a linha de pensamento de maior militância intelectual do país. Naquele passado originário, alguns desenvolvimentistas nacionalistas que viriam a destacar-se nos anos 50 fizeram o seu aprendizado junto aos pioneiros. Foi o caso, por exemplo, de Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Américo Barbosa de Oliveira e Tomás P. Accioly Borges.

Os desenvolvimentistas nacionalistas defendiam, como os demais desenvolvimentistas, a constituição de um capitalismo industrial moderno no país. Tinham, como principal traço distintivo, uma decidida inclinação pela ampliação da intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização, integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos estatais em setores básicos. Tratava-se de um conjunto de técnicos de órgãos do governo que pautavam seu exercício profissional pela ideologia da industrialização planejada como solução histórica para o atraso da economia e da sociedade brasileiras. Consideravam que a acumulação de capital nos setores estratégicos não podia aguardar a iniciativa e o arbítrio do capital estrangeiro e necessitava de controle e comando interno de agentes capitalistas nacionais. Vale dizer, do Estado, já que era consensual que a debilidade do empresariado nacional inviabilizava soluções privadas. Eram céticos quanto às possibilidades de contribuição do capital estrangeiro na fundação dos alicerces da estrutura industrial a ser formada. Particularmente no que dizia respeito aos setores historicamente dominados pelo grande capital estrangeiro, como transporte e energia elétrica, ou por ele cobichados, como petróleo e mineração em geral, a ideologia da industrialização ganhava conotação fortemente nacionalista e estatizante. O mesmo se dava com o caso de setores industriais básicos, em particular com a grande indústria química e com a siderurgia. Por exemplo, o sistemático boicote de Percival Farkhar às aspirações mineiras de implantar uma indústria siderúrgica no país e a recusa da U. S. Steel ao convite de Vargas para que investisse no Brasil integravam a memória nacionalista no que dizia respeito às possibilidades de se contar com o capital estrangeiro para a industrialização. A lentidão da expansão

dos serviços de energia e transportes, que os liberais atribuíam ao congelamento de tarifas, mas que os nacionalistas avaliavam como prova da necessidade de intervenção e planejamento estatal, adicionava argumentos à concepção de que uma estratégia de inversões estatais nesses setores tornava-se condição indispensável do processo de industrialização.

Nos demais setores industriais, porém, o capital estrangeiro era bem-vindo pelos desenvolvimentistas nacionalistas. Esse é um ponto nem sempre compreendido pelos estudiosos da industrialização brasileira. Explica, por exemplo, como o Comandante Lucio Meira, um desenvolvimentista nacionalista, foi o grande articulador do Plano de Metas no que se refere à indústria automobilística, trazendo ao país as grandes empresas internacionais. A restrição que faziam, nesses casos, dizia respeito à necessidade de controles, sobretudo na questão das remessas de lucros, que consideravam uma séria ameaça ao equilíbrio do balanço de pagamentos e, portanto, ao prosseguimento da industrialização.

Em resumo, a preocupação dos desenvolvimentistas nacionalistas era garantir o processo de industrialização. Dessa maneira, tanto podiam entusiasmar-se com inversões estatais em setores que consideravam estratégicos quanto com inversões estrangeiras em setores cuja implantação poderia seguir, em sua opinião, o curso privado, sem prejuízo do processo como um todo.

Ainda assim, pensavam, mesmo os investimentos privados deveriam obedecer à ordenação de um planejamento econômico. A indústria automobilística, por exemplo, foi montada sob a orientação do Plano de Metas, num estilo de programação saudado pelos desenvolvimentistas nacionalistas como um progresso em termos de orientação e controle da economia brasileira. O Plano de Metas correspondia, contudo, em sua opinião, a uma programação ainda insuficiente: não tinha a abrangência que imaginara Roberto Simonsen e que preconizavam Américo Barbosa de Oliveira, Rômulo de Almeida, Octávio Dias Carneiro e os demais desenvolvimentistas nacionalistas. Foi Celso Furtado que se incumbiu de apresentar ao país a técnica cepalina de programação, que constituía um modelo de planejamento abrangente, ao gosto dos economistas de sua corrente. Voltaremos ao assunto mais adiante.

O desenvolvimentismo nacionalista originou-se, conforme observamos, no período 1930/45. Sobreviveu, em seguida, ao liberalismo do governo Dutra, nos anos do imediato pós-guerra, através de alguns núcleos de resistência desenvolvimentista que contrarrestaram o esvaziamento e a extinção das agências criadas por Vargas. Foi o caso, por exemplo, do Banco do Brasil, onde permaneceram Aldo Franco e Anápio Gomes, e o caso da Fundação Getúlio Vargas, onde até 1952 Américo Barbosa de Oliveira, Accioly Borges

e Richard Lewinsohn editaram a revista *Conjuntura Econômica*. E foi, sobretudo, o caso do Departamento Econômico da CNI, criado por Roberto Simonsen em 1946 e confiado a Rômulo de Almeida. Na revista *Estudos Econômicos*, publicada a partir de 1950 por esse departamento, é possível discernir, nos primeiros anos, uma orientação que representou uma tentativa de composição entre as idéias dos desenvolvimentistas nacionalistas e os interesses do empresariado industrial da CNI. Foi nesse departamento que Almeida e outros nacionalistas, como Ewaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha, aguardaram seu ingresso na liderança de novas instituições públicas que viriam a formar-se nos anos 50.

Almeida criou, em 1951, a Assessoria Econômica de Vargas, formando uma equipe com Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel, Otholmy Stravch e outros. Nos escritórios do Presidente da República estavam ainda, em outros postos de assessoria, Cleantho de Paiva Leite e Lúcio Meira.

Vários desses nomes compuseram, alguns anos depois, o quadro dirigente e a elite técnica da principal agência pública desenvolvimentista do país — o BNDE. Durante o governo Kubitschek, Paiva Leite e Correia Lima participaram da diretoria do Banco, onde também esteve, em cargo provisório especial, voltado para a criação da Sudene, o cepalino Celso Furtado, que em 1954 e 1955 já trabalhara nos escritórios do Banco, no Grupo Misto Cepal/BNDE.

O grande encontro dos desenvolvimentistas nacionalistas deu-se em meados dos anos 50, quando Furtado e Barbosa Oliveira fundaram o Clube dos Economistas, órgão que reuniu algumas dezenas de técnicos nacionalistas do governo federal e alguns desenvolvimentistas do setor privado. Deixou sua grande marca registrada na *Revista Econômica Brasileira*, que circulou entre 1955 e o início dos anos 60 e foi a principal difusora das idéias cepalinas no Brasil nesse período.

Um segundo importante órgão de divulgação das idéias desenvolvimentistas nacionalistas foi a revista *Cadernos do Nosso Tempo*, editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp) entre 1953 e 1956. O Ibesp e seu sucessor, o Iseb (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), foram instituições básicas de formulação e difusão da ideologia nacionalista entre 1953 e 1964. Reuniram um grupo de destacados sociólogos, filósofos e historiadores, como Helio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Roland Corbisier, Vieira Pinto, Cândido Mendes e Nelson Werneck Sodré. Na área de reflexão sobre a economia brasileira, não tiveram, contudo, a expressão do Clube dos Economistas, limitando-se a abrir espaço à divulgação de idéias como as dos estruturalistas Ewaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha. A militância intelectual mais importante nesse órgão, por parte de economistas, coube a Rangel, pensador

independente e membro ativo do grupo isebiano de primeira hora, o "Grupo de Itatiaia", que fez reuniões periódicas em 1952 e fundou o Ibesp no ano seguinte. Deve-se observar, a propósito, que o historiador socialista Nelson Werneck Sodré, dedicado, desde os anos 40, a analisar a economia industrial brasileira em formação, destacou-se no Iseb mais pela militância ideológica na afirmação do nacionalismo do que por uma dedicação a análises de cunho econômico.

Já fizemos menção à principal característica distintiva da corrente desenvolvimentista nacionalista, ou seja, a sua defesa de uma profunda intervenção estatal na economia, através de políticas orientadas por um minucioso planejamento econômico e reforçadas por investimentos estatais em setores "estratégicos". Dois outros traços distintivos são também encontrados numa comparação dessa corrente desenvolvimentista com as demais.

Em primeiro lugar, seus economistas faziam uma sistemática defesa da subordinação da política monetária à política de desenvolvimento econômico. Eram, nesse ponto, aliados dos desenvolvimentistas do setor privado, mas diferenciavam-se deles no que dizia respeito à interpretação do processo inflacionário e à forma de combatê-lo: introduziram e difundiram no Brasil o estruturalismo cepalino e, salvo raras exceções, desconsideraram as medidas de curto prazo para o controle inflacionário — que, no caso dos desenvolvimentistas do setor privado, deveriam incluir, como vimos, redução salarial e tributária. O desenvolvimentista nacionalista mais dedicado à análise da questão inflacionária foi Celso Furtado. Como veremos nas seções que se seguem, a discussão da questão surgiu em seus textos como desdobramento natural da argumentação estruturalista.

O terceiro traço que distinguia os nacionalistas das outras correntes desenvolvimentistas era a sua inclinação política por medidas econômicas de cunho social. Em sua grande maioria, os economistas nacionalistas eram pessoas particularmente preocupadas com as condições de desemprego, pobreza e atraso cultural da população brasileira, e com o arcaísmo das instituições vigentes no país, fosse no campo ou no interior da administração estatal.

Não se deve, porém, exagerar a importância desse aspecto do pensamento dos nacionalistas. Trata-se de um traço menos marcante que a posição que assumiam frente a questões monetárias, e em nada comparável à ênfase que davam à defesa da intervenção estatal na economia. Nas décadas de 40 e 50, a mensagem básica que seus textos transmitiam limitava-se, praticamente, a apontar para a industrialização como processo transformador, capaz, em si mesmo, de minar os alicerces conservadores da sociedade e viabilizar a superação da miséria. Contribuíram para isto não somente a esperança e o

otimismo dos anos 50, mas também o fato de que as tarefas progressistas que se apresentavam aos técnicos de governo que formavam a corrente desenvolvimentista nacionalista estavam, a nível de sua atuação profissional, inteiramente situadas no plano do que se pode chamar de viabilização do “desenvolvimento das forças produtivas”.

Na área de relações de produção (entre capital e trabalho), à exceção da dedicação, por parte de Tomás P. Accioly Borges, à problemática da reforma agrária, o que se observa, pelo menos até fins dos anos 50, é uma relativa omissão, que evitou, inclusive, as discussões sobre reajustes salariais. Nesse ponto, os nacionalistas mantiveram somente uma discreta e vaga posição de defesa do princípio de elevação do salário real proporcional aos aumentos da produtividade. Apenas um campo de preocupações sociais recebeu proposições reformistas relativamente abrangentes, ou seja, o das desigualdades regionais. Como se sabe, a questão foi analisada pela Assessoria Econômica de Vargas em 1953, na época em que Rômulo de Almeida criava o Banco do Nordeste, e foi revista e reforçada, por iniciativa de Celso Furtado, nos anos de criação da Sudene.

A “fé” na industrialização como via de superação da miséria era, sem dúvida, otimista e mesmo ingênua, mas estava longe de ser conservadora. Afinal, o amadurecimento político da sociedade brasileira não permitiu, antes do final dos anos 50, a politização do debate desenvolvimentista ao nível da discussão de reformas progressistas que tangenciassem as questões básicas associadas às relações de produção entre classes sociais.

Por isto, embora o “reformismo” dos desenvolvimentistas nacionalistas contribuisse para diferenciá-los das outras correntes de pensamento, não chegou a ser fundamental para o cerne do que constituía o elemento definidor de seu pensamento. Em outras palavras, não constituiu elemento essencial à definição de seu projeto básico, ou seja, da proposta de garantir a presença maciça do Estado na economia, de modo a viabilizar a superação do subdesenvolvimento e a emancipação econômica e política através de um processo de industrialização.

No início dos anos 60, a conjuntura de crise comporia um cenário intelectual confuso em que as mensagens da corrente desenvolvimentista nacionalista, para serem definidas com a incorporação da problemática social, necessitavam de tempo superior ao que foi dado pela história brasileira, que vedou participação política a esses economistas através do golpe militar de 1964. Foram feitas tentativas, às quais nos referiremos em outra parte do trabalho, mas no essencial o projeto desenvolvimentista não chegou a ser reelaborado. Pouco importa, nesse sentido, que os economistas nacionalistas, seguindo inclinação tradicionalmente progressista e reformista — que permitia, talvez, a denominação de “social-democratas de esquerda”, não

fosse a imprecisão da expressão —, tenham-se posicionado, naquele momento histórico, a favor das reformas de base e da reforma agrária: faltou-lhes tempo para amadurecerem uma redefinição acabada do projeto desenvolvimentista que incorporasse proposições concretas sobre reformas de base e questões sociais num projeto econômico e social politicamente viável.

Ainda assim, aquele foi um momento em que essas questões passaram a integrar a reflexão econômica dos desenvolvimentistas nacionalistas sobre a saída para a crise brasileira. Momento, portanto, bem distinto da década anterior, em que esses economistas dedicavam-se a um projeto em que o lugar que cabia à reforma no nível da distribuição de renda, e sobretudo da propriedade rural, era inteiramente secundário relativamente ao das preocupações com investimentos voltados para a industrialização. Nessas questões, como nas outras que caracterizam o desenvolvimentismo nacionalista, as análises de Furtado são representativas dessa corrente de pensamento.

III.4.2 — O Pensamento de Celso Furtado

III.4.2.1 — Introdução

Celso Furtado foi o grande economista da corrente desenvolvimentista de tendência nacionalista no Brasil. Co-autor das teses estruturalistas, aplicou-as ao caso brasileiro e divulgou-as no país com grande competência, dando consistência analítica e garantindo unidade mínima ao pensamento econômico de parcela significativa dos técnicos governamentais engajados no projeto de industrialização brasileira. Seu fôlego inesgotável e sua admirável capacidade de combinar criação intelectual e esforço executivo, assim como sua habilidade e senso de oportunidade para abrir espaço às tarefas desenvolvimentistas que propagava, explicam a enorme liderança que exerceu entre os economistas da época. Tornou-se, indiscutivelmente, uma espécie de símbolo da esperança desenvolvimentista brasileira dos anos 50.

Furtado graduou-se em Direito na Universidade do Brasil, em 1943, após o que ingressou no quadro técnico do Dasp. Obteve bolsa de estudos para doutoramento em Economia em Paris, onde estudou entre 1946 e 1948. Em 1949 foi convidado, através do Dasp, para transferir-se para a recém-criada Cepal, em Santiago, onde trabalhou, sob a chefia de Prebisch, na elaboração das teses cepalinas, de 1949 e 1953. Nesse último ano concluía o livro *A economia bra-*

sileira, que é uma análise estruturalista da história econômica brasileira. Com alguns aperfeiçoamentos, subtrações e ampliações, o estudo transformou-se nos anos subsequentes no clássico *Formação econômica do Brasil*, desde então uma espécie de livro-texto obrigatório em todas as universidades brasileiras, e certamente a obra sobre economia brasileira mais lida no Brasil e no exterior.

Em 1954 e 1955, de retorno ao país, chefiou o Grupo Misto Cepal/BNDE, onde elaborou um estudo de apoio a um programa de desenvolvimento para o período 1955/62, que constituía a primeira aplicação da recém-elaborada técnica de programação da Cepal. Nesses dois anos de crise na vida política brasileira, liderou a formação do Clube dos Economistas e da *Revista Econômica Brasileira*, que congregava a nata dos técnicos desenvolvimentistas que serviam o governo federal no Rio de Janeiro. O objetivo mais ou menos óbvio e explícito era contribuir para a consolidação de uma base ideológica para o projeto desenvolvimentista, através da participação no debate econômico do país.

Furtado lançou, em 1957 e 1958, as sementes das propostas que rapidamente se transformariam na Sudene, graças ao resolutivo apoio de Juscelino Kubitschek, que se encantara com a idéia sob a influência de um amigo comum, Cleantho de Paiva Leite, então diretor do BNDE. O projeto Operação Nordeste (Opene) foi articulado no próprio BNDE, onde Furtado ocupou uma diretoria especial, criada para orientar o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que elaborou o projeto Sudene. De 1959 a 1962, chefiou a Sudene em Recife, sua cidade natal. De lá e do planejamento regional, transferiu-se para Brasília e para o planejamento nacional. Ocupou então o cargo de Ministro Extraordinário de Planejamento, criado, pode-se assim dizer, para legitimar a divulgação do Plano Trienal, de cuja redação fora incumbido pelo Presidente João Goulart e pelo Ministro da Fazenda, San Thiago Dantas. A publicação do Plano, em dezembro de 1962, já foi feita em meio a uma profunda e crescente crise econômica e política, que rapidamente o afastaria do novo cargo e, pouco mais de um ano depois, da própria vida nacional.

Nesse percurso, além dos estudos de planejamento e da obra sobre história econômica brasileira, produziu um grande número de artigos e conferências e quatro livros [Furtado (1958, 1961b, 1962 e 1964)]. O mais importante deles é *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, que reúne os artigos redigidos nos anos 50, em que se posiciona diante da problemática teórica do desenvolvimento e apresenta a perspectiva teórica estruturalista.

O trabalho intelectual de Furtado, no período que vai até 1964, corresponde a um criativo exercício de refinamento, aplicação e divulgação do pensamento estruturalista. Um propósito básico, e também uma função efetiva desse trabalho, foi consolidar, entre os desenvolvimentistas nacionalistas brasileiros, um entendimento minimamente homogêneo da problemática do subdesenvolvimento do país, e o de equipá-los com arma teórica para combater as análises e propostas das correntes adversárias. Mas não foi só por isto que Furtado tornou-se o economista mais representativo do grupo. Essa condição deveu-se também ao fato de que sua obra contém, de forma elaborada, as três características que, no seu conjunto, singularizam o conteúdo político do pensamento econômico dessa corrente, relativamente às outras correntes desenvolvimentistas.

Em primeiro lugar, contém uma defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, de planejamento econômico. Furtado, assim como os demais economistas de sua linha de pensamento, não dispensava a contribuição do capital estrangeiro, desde que limitada a setores não-estratégicos e submetida a controles. Sua conceituação da questão é originada em torno da idéia de que só através da coordenação estatal é possível internalizar os centros de decisão sobre os destinos da economia brasileira e romper com as relações de submissão ao comando tradicional dos países desenvolvidos, ou seja, só através de decidida ação estatal seria possível a emancipação econômica nacional. Em segundo lugar, a obra de Furtado contém a defesa estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, base da argumentação nacionalista em oposição aos programas de estabilização preconizados pelo FMI. Finalmente, sua obra revela um compromisso com reformas de cunho social. A preocupação com essas reformas ganha espaço crescente em seus textos, iniciando-se pela defesa de tributação progressiva, passando ao projeto de desconcentração regional da renda (Sudene) e atingindo o apoio à reforma agrária.

Nossa resenha inicia-se pelo exame da orientação analítica do pensamento do autor e sua contribuição à teoria estruturalista (que inclui sua obra de história econômica brasileira, avaliada no Apêndice da presente seção). Em seguida, abordamos os três aspectos acima apontados, iniciando pela análise do seu pensamento relativo aos problemas de inflação e balanço de pagamentos, passando então ao exame de sua visão do papel do Estado e do capital estrangeiro e finalizando pelo exame de sua posição com relação às questões distributivas.

III.4.2.2 – Orientação Analítica

III.4.2.2.1 – Observações Introdutórias

Furtado foi um dos principais autores da escola estruturalista. Bem de acordo com o espírito da escola, seguiu à risca a atitude preconizada pelo mestre Prebisch. Dele provavelmente leu, ainda sob a forma de manuscrito, em Santiago, em 1949, a passagem do “Manifesto Latino-Americano” em que exortava os jovens economistas do continente à independência teórica na tarefa de analisar as realidades latino-americanas e à contestação do “falso senso de universalidade” que, segundo pensava, existia na teoria econômica empregada nos países desenvolvidos [Prebisch (1949, p. 17)].

Prebisch escreveu seus desafios num momento em que sua própria equipe, que incluía Furtado, concebia as bases da teoria estruturalista do desenvolvimento econômico. Furtado participou da formulação inicial dessa teoria e deu diversas contribuições ao seu desenvolvimento. No desenrolar do debate público sobre política econômica e desenvolvimento, foi levado a dar substância às teses cepalinas e a reformulá-las, para acionar as duas funções que a teoria estruturalista perfazia, ou seja, a de atacar as políticas econômicas liberais, amparadas pela teoria econômica convencional, e a de propor medidas alternativas, de cunho desenvolvimentista.

Além de estruturalista, Furtado era um keynesiano. Um keynesiano atípico, pode-se dizer, porque, dado o seu entendimento das características das economias subdesenvolvidas — insuficiência de poupança, ao invés de excesso, como nas desenvolvidas —, não cabia, em geral, uma aplicação da macroeconomia keynesiana de forma idêntica à da análise de economias maduras, isto é, para lidar com a problemática anticíclica. Sua famosa análise da recuperação brasileira do início dos anos 30 pode ser considerada, nesse sentido, uma exceção [Furtado (1979, Cap. XXXI)].

O keynesianismo nas obras de Furtado foi, quase sempre, de natureza distinta, correspondendo mais propriamente a uma derivação de análise macroeconômica de inspiração keynesiana. Encontrava-se, ademais, perfeitamente integrado com o restante da análise estruturalista. Consistia essencialmente no fato de que seus estudos estruturalistas sobre história econômica brasileira e sobre economia brasileira de um modo geral estavam recobertos pela noção de que o mercado interno constitui um elemento essencial de dinamização da produção e da renda. Esse princípio, que guarda certa analogia com o de multiplicador, orienta a análise do autor em dois sentidos: por um lado, Furtado explica, por exemplo, como a expansão da

renda da economia escravista exportadora era exatamente limitada por efeito de uma combinação de elementos que faziam com que os impulsos externos se esgotassem no interior do próprio setor exportador; e por outro, além desse “keynesianismo pela negativa”, o princípio é empregado também de forma positiva, como, por exemplo, na argumentação de que o advento do trabalho assalariado na economia cafeeira representara a condição básica para que o impulso externo pusesse em marcha um efeito cumulativo de expansão da produção e da renda. Dito de outra forma, Furtado acreditava — como, aliás, bom número de analistas do subdesenvolvimento — que a dinâmica de crescimento econômico nos países periféricos era dada por pressão da demanda, diferentemente do modelo clássico ou schumpeteriano.

Uma outra dimensão do pensamento de Furtado, que reforça uma certa “aura keynesiana” em sua obra, é seu posicionamento diante da questão do planejamento, que defendia com entusiasmo, como aliás, faziam os demais autores cepalinos. Nesse sentido, como é óbvio, o termo “keynesiano” tem um sentido apenas simbólico, aplicando-se com o significado de que, como os seguidores de Keynes, os estruturalistas desafiavam a idéia de que o sistema econômico tende a um equilíbrio automático e à eficiência máxima, desde que garantida a livre movimentação das forças de mercado. Nessa atitude de desafio à teoria econômica convencional e na conclusão pela necessidade de intervenção governamental esgota-se, porém, a semelhança. O planejamento, na perspectiva keynesiana, destina-se a reconduzir o sistema econômico à situação de pleno emprego e a preservá-lo. No estruturalismo, destina-se a coordenar os esforços de industrialização, de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultam o desenvolvimento.

Faremos, na seção seguinte, um resumo das características básicas do pensamento estruturalista do autor, através de um exame de suas contribuições à teoria cepalina do desenvolvimento econômico. Cabe observar, a título introdutório, que a dedicação de Furtado a essa tarefa não deriva apenas da recusa da visão estática das vantagens comparativas do comércio internacional, nem tampouco apenas da recusa da interpretação convencional de que o déficit externo dos países latino-americanos é consequência da inflação. Esse foi, talvez, apenas o ponto da partida de sua rebeldia de cunho cepalino. No caso de Furtado, a obediência à mensagem de Prebisch inclui uma decidida busca de toda uma teoria adequada ao entendimento do subdesenvolvimento latino-americano. E inclui a frustração de quem não encontrava na teoria econômica o instrumental analítico desejado. Na verdade, Furtado era cético mesmo no que dizia respeito à utilidade do instrumental teórico disponível para

a análise do problema do desenvolvimento das próprias economias maduras. No último capítulo de *A economia brasileira*, por exemplo, após um exame do que considerava os principais elementos constituintes das teorias clássica e neoclássica, da visão schumpeteriana e da perspectiva keynesiano-estagnacionista, concluiu:

“As observações feitas anteriormente põem em evidência que o problema do desenvolvimento ocupou sempre um segundo plano na ciência econômica. As atenções dos economistas, até o presente, têm-se concentrado nos problemas relativos à repartição do produto social, às flutuações no nível dos preços e à insuficiência periódica do grau de ocupação da capacidade produtiva. A análise desses problemas tem levado, uma vez ou outra, algum teórico a tecer considerações marginais sobre o problema do crescimento a longo prazo. E de uma maneira geral essas considerações têm conduzido antes à formulação de uma teoria da estagnação que do desenvolvimento” [Furtado (1954, p. 245)]:

O autor não chega a fazer considerações sobre a aplicabilidade desse instrumental ao caso das estruturas subdesenvolvidas. Mas a intenção de sua abordagem é bastante clara: prende-se à sua convicção sobre a necessidade de formular uma construção teórica própria à análise do subdesenvolvimento. É, por certo, essa a razão que o leva a reeditar o mesmo capítulo no livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, publicado vários anos depois, e que está organizado de forma a legitimar a teoria estruturalista de subdesenvolvimento. Vejamos, finalmente, quais as relações entre a obra de Furtado e o quadro analítico estruturalista.

III.4.2.2.2 – O Tratamento de Elementos Fundamentais do Quadro Analítico Estruturalista

Para uma avaliação do estruturalismo de Furtado convém tomarmos por base a sistematização (feita pouco atrás, no Capítulo II, Seção II.3, da Introdução Geral) da teoria de Prebisch e da Cepal. De acordo com aquela sistematização há cinco elementos básicos no enfoque cepalino:

- a) conceituação do subdesenvolvimento periférico;
- b) identificação da industrialização espontânea, compreensão de seu significado e da sua dinâmica básica;
- c) visão da industrialização periférica como processo histórico sem precedentes e problemático;

- d) teorização sobre inflação; e
- e) teorização em favor da industrialização, protecionismo e planejamento.

No caso da obra de Furtado, torna-se desnecessário um exame em separado das questões da teorização sobre inflação e da teorização em favor de uma medida favorável a uma estratégia de planejamento, como fizemos naquela seção, sendo suficiente considerá-las em conjunto com a questão da visão cepalina de que a industrialização periférica é problemática. Furtado fazia análises estruturalistas da inflação, com grande independência da sistematização do tipo que seria produzida por autores como Noyola Vásquez, Sunkel e Pinto, mas não se pode dizer que o assunto tenha merecido de sua parte um esforço de teorização semelhante ao que se verifica no caso desses autores. Tampouco teorizou, como Prebisch, sobre termos de troca e protecionismo, e sua defesa de planejamento aparece como um corolário da análise da “industrialização problemática”. Restringimo-nos, por isto, no que se segue, aos três primeiros desses pontos.

a) A Caracterização do Subdesenvolvimento como Condição da Periferia

Como vimos, o subdesenvolvimento, na acepção dos textos pioneiros de Prebisch e da Cepal, corresponde à existência de uma estrutura econômica heterogênea na periferia. Por força de sua relação com as economias desenvolvidas, coexistem nos países periféricos setores modernos, dedicados essencialmente a atividades de exportação, e um extenso setor de subsistência que opera a níveis de produtividade muito inferiores aos observados nos primeiros.

Em conseqüência, o desenvolvimento dos países periféricos pode ser entendido como um processo de homogeneização dos níveis de produtividade em todo o sistema econômico. Em vista de uma absoluta insuficiência de expansão dos mercados de exportação, tal homogeneização só seria viável mediante um processo de industrialização.

A obra de Furtado contém um esforço sistemático de refinamento dessa proposição estruturalista central da interpretação cepalina, feito através de um trabalho de análise histórica. Além do estudo sobre história econômica brasileira, que comentaremos mais adiante, o trabalho mais expressivo nesse sentido é a série de artigos reunidos no livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. O ponto básico que recobre a análise do autor, no livro, é a idéia de que o subdesenvolvimento não corresponde a uma etapa histórica comum a todos os países, mas a uma condição específica da periferia do sistema capitalista, a um resultado histórico da evolução da economia mundial desde a Revolução Industrial.

A explicação do autor parte da conceituação do processo histórico de desenvolvimento do tipo clássico. O subdesenvolvimento seria um subproduto desse desenvolvimento, ou seja, uma estrutura produtiva historicamente determinada pelo desenvolvimento do capitalismo europeu. Teria, ademais, características inteiramente distintas dos sistemas econômicos que lhe deram origem.

Furtado faz uma apreciação sobre os elementos dinâmicos básicos de desenvolvimento industrial do tipo clássico que servem de contraponto a seu argumento de que o efeito do desenvolvimento do capitalismo europeu sobre estruturas econômicas atrasadas resultaria na formação de uma estrutura econômica totalmente distinta, nesses países, relativamente aos primeiros. No desenvolvimento clássico, a evolução tecnológica, que teria tornado mais ou menos homogêneo todo o sistema produtivo, decorreria das condições históricas particulares, ou seja, resultaria dos determinantes históricos da transição do capitalismo comercial ao capitalismo industrial, e da escassez relativa da mão-de-obra. A história da formação das estruturas subdesenvolvidas teria sido bem outra.

É nesse ponto que o autor procede a uma caracterização do subdesenvolvimento periférico que corresponde a um importante refinamento da conceituação estruturalista original. Sua formulação da questão abre-se com a seguinte idéia: "o advento de um núcleo industrial, na Europa do século XVIII, provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da terra. A ação desse poderoso núcleo dinâmico passou a exercer-se em três direções distintas" [Furtado (1961b, pp. 171-2)].

A primeira dessas direções teria consistido no próprio desenvolvimento industrial dos países da Europa Ocidental. A segunda corresponderia ao deslocamento das fronteiras de atividade econômica desses países a terras, ainda desocupadas, com características semelhantes às da Europa. Esse teria sido o caso da Austrália, do Canadá e dos Estados Unidos, cujas economias, naquela fase, teriam sido "simples prolongamento da economia industrial européia", e de regiões para onde a população imigrante trazia "a técnica e os hábitos de consumo da Europa", e onde encontrava abundância de recursos naturais que lhe permitiam níveis de produtividade e renda bastante altos. Finalmente, a terceira linha de desenvolvimento do capitalismo industrial europeu resultaria na formação das estruturas econômicas subdesenvolvidas. Convém reproduzir o argumento em toda sua extensão:

"A terceira linha de expansão da economia industrial européia foi em direção às regiões já ocupadas, algumas delas

densamente povoadas, com seus sistemas econômicos seculares, de variados tipos, mas todos de natureza pré-capitalista. O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões de antiga colonização não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio. Em outros, houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas, cuja procura crescia nos centros industriais. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento" [Furtado (1961b, p. 173)].

Como nos textos da Cepal, o desenvolvimento é visto por Furtado como um processo de homogeneização dessas estruturas híbridas mediante o processo de industrialização. O livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, onde consta a análise acima, já é, porém, de uma fase do desenvolvimento latino-americano em que ganhara terreno a idéia mais pessimista de tendência à perpetuação do subdesenvolvimento, mesmo em caso de profundo avanço no processo de industrialização.

O autor retoma nesse livro a visão de Prebisch de que a industrialização periférica tende a reproduzir o padrão tecnológico da indústria desenvolvida. Enfatiza-a através da idéia de que o novo núcleo industrial é formado num processo de permanente competição entre a indústria nacional e os produtores externos, o que implica a adoção, pelos empresários locais, das mesmas técnicas intensivas em capital empregadas nas economias mais avançadas. A idéia é então empregada como base para a afirmação de que há dificuldade em alterar a estrutura ocupacional nos países subdesenvolvidos, mesmo em caso de intenso processo de industrialização. Torna-se compreensível, então, o fato de que uma economia, "onde a produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e tem uma participação no produto que pouco se distingue da observada em países desenvolvidos, apresente uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista, e que grande parte de sua população

esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento" [Furtado (1961b, p. 185)]. O autor acrescenta, em outra passagem, que, se a superação do subdesenvolvimento corresponde à eliminação da disparidade tecnológica, que pode ser medida pela estrutura ocupacional, é perfeitamente possível que o processo de industrialização em países da periferia conserve inalterado seu grau de subdesenvolvimento.

b) A Indústria como Novo Pólo Dinâmico

Em nossa apreciação anterior da teoria estruturalista, mencionamos, como segundo elemento básico do enfoque cepalino, sua análise do processo de industrialização em curso, que correspondeu a uma descoberta ou a uma tomada de consciência de uma nova dinâmica de crescimento que se teria iniciado nos anos 30. Furtado foi provavelmente o autor cepalino mais atento a essa dinâmica.

Na fase de lançamento das teses estruturalistas, a ênfase dos textos de Prebisch era que a industrialização representava a solução a que deveriam dedicar-se os países latino-americanos para superar o subdesenvolvimento. Esses textos têm o sentido geral de defesa de um amplo projeto. É nesse sentido que Hirschman apelidou o ensaio de Prebisch de 1949 de "Manifesto Latino-Americano". Já a essa época, distintamente, o que predominava nos escritos de Furtado era uma preocupação algo diferente, qual seja, a de entender a dinâmica do processo de industrialização em pleno curso.

A seção do estudo econômico da Cepal de 1949 dedicada ao Brasil e elaborada por Furtado é um bom exemplo disso. O texto é aberto com a seguinte afirmação:

"O Brasil é talvez o país latino-americano onde são encontradas as mais claras manifestações dos fenômenos dinâmicos de um sistema econômico em pleno desenvolvimento" [Cepal (1949, p. 193)].

Seguem-se então o registro da ocorrência de um persistente desequilíbrio externo, dado pela disparidade entre as taxas de crescimento da renda e da capacidade de importar, e a conclusão de que, "para contrarrestar essa tendência no desequilíbrio e ao mesmo tempo assegurar acréscimo nas importações de determinados tipos de bens, o Brasil foi crescentemente obrigado a substituir outros bens importados por bens similares de produção interna" [Cepal (1949, p. 196)]. Lê-se então a afirmação de que a composição das importações estava sendo alterada de modo a "satisfazer as necessidades do desenvolvimento econômico".

O mesmo estudo dá também grande destaque à indústria brasileira de ferro e aço — então liderada pelas recém-criadas Companhia

Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional, ambas estatais. Refere-se à mesma como "uma conquista de grande importância", por aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos e pela função estratégica que desempenha num processo de industrialização.

A atenção do autor à dinâmica do processo histórico que se desenrolava no Brasil aparece, porém, com maior clareza, num ensaio publicado na *Revista Brasileira de Economia* em 1950, mesmo ano em que se divulgava o *Estudo econômico da América Latina* da Cepal. Esse texto, precursor dos estudos do autor sobre a formação econômica do Brasil, contém uma seção denominada "Crise de crescimento e desenvolvimento do mercado interno", onde o autor refere-se à crise de 1929 como marco do final de uma fase evolutiva da economia brasileira, a partir da qual a massa de inversões deslocar-se-ia do setor exportador para setores do mercado interno. Esse redirecionamento teria sido estimulado por um "impulso substitutivo à produção interna", dado pela necessidade de reduzir drasticamente as importações. O próprio autor resume sua interpretação a respeito dos determinantes do crescimento na nova fase:

"Dois fatores, em síntese, atuaram de forma convergente:

a) a redução do coeficiente de importações das classes de médias e altas rendas, e b) a impossibilidade de continuarem no mesmo ritmo as inversões no setor de economia colonial. O choque causado pela crise externa deu, assim, à economia brasileira oportunidade de desenvolver seu mercado interno" [Furtado (1950, p. 28)].

Essa análise reaparecerá, no livro sobre a formação econômica brasileira, como uma idéia-mestra explicativa da transição para uma economia industrial. Ganhará, aí, o título de "deslocamento do centro dinâmico", que se transformou numa espécie de paradigma da análise da história econômica brasileira da primeira metade do século XX.

c) A Industrialização Periférica como Processo de Desenvolvimento sem Precedente Histórico e Problemático

O terceiro ponto de nossa avaliação anterior da teoria estruturalista dizia respeito à interpretação cepalina da industrialização periférica como um processo sem precedentes na história universal, e como um processo problemático.

Em primeiro lugar, de acordo com aquela escola, ele teria consistido num processo de homogeneização dos níveis de produtividade de estruturas econômicas duais formadas no período de especialização em atividades de exportação. Sendo a heterogeneidade dessas estruturas o ponto de partida do processo, esse desenrolar-se-ia

comprometido com uma escassa capacidade de poupança, tanto mais quanto maior fosse a parcela da população subempregada nos setores de subsistência. O problema acirrava-se pela adoção de técnicas intensivas em capital, o que constituía mau uso da escassa poupança disponível e desperdício do recurso abundante — trabalho.

Em segundo lugar, consistiria num processo de produção local de bens destinado a suprir uma sofisticada estrutura de demanda e desencadeado por súbita quebra da capacidade de importar. Diferiria, assim, do desenvolvimento clássico, em que a estrutura da demanda e a dinâmica de crescimento resultavam essencialmente do progresso técnico e de outras condições restritas ao processo produtivo. A industrialização periférica, que já nascia atrelada a um moderno padrão de demanda, caracterizava-se ainda por impor-se, subitamente, sobre uma estrutura produtiva pouco diversificada e com escassa integração vertical e horizontal. Isto implicava a necessidade de radical transformação na estrutura produtiva através de maciços investimentos intensivos na importação de equipamentos e matérias-primas. Nessas condições, a industrialização substitutiva, potencialmente dinâmica por natureza, ficava obstaculizada pelos reduzidos níveis de poupança e por insuficiência da capacidade de importar. Esta insuficiência resultava, em primeiro lugar, da lenta expansão da demanda internacional dos bens de exportação da periferia e, em segundo, da deterioração dos termos de intercâmbio, que afetava também a capacidade de poupança.

O processo como um todo poderia ser visto, assim, como problemático. Os problemas se expressavam através de inevitáveis desequilíbrios externos e desproporções setoriais internas — características estruturais que acarretavam, por sua vez, uma permanente tendência à inflação.

Esses elementos nem sempre se encontravam claramente articulados nos escritos dos autores estruturalistas. Correspondiam, porém, de modo geral, ao quadro analítico básico das suas interpretações sobre os problemas da industrialização periférica. Houve momentos, inclusive, em que estiveram dispostos e combinados com maior rigor, ou seja, em que as análises receberam tratamento formal mais acabado, como foi o caso da teorização sobre inflação. Entre os autores cepalinos, Furtado foi justamente um dos que demonstraram maior preocupação em apresentar com clareza a perspectiva estruturalista. Seus escritos revelam-no permanentemente atento às implicações teóricas do emprego dos elementos acima descritos e consciente da necessidade de explicitar e legitimar a inovação analítica de enfoque estruturalista.

É esse o caso do seu tratamento da questão da “heterogeneidade tecnológica”, A expressão só seria empregada a partir de meados dos anos 60 por Aníbal Pinto e outros autores cepalinos, mas antes

Furtado (1961b) já definia “grau de subdesenvolvimento” como uma medida dessa heterogeneidade, dada pela relação entre a mão-de-obra ocupada nos setores “pré-capitalistas” e a força de trabalho total. No mesmo texto, enfatizava a possibilidade de perpetuação do subdesenvolvimento, mesmo em meio à intensa industrialização, em função do uso de técnicas intensivas em capital em estruturas tecnológicas fortemente duais.

O problema da perpetuação do subdesenvolvimento foi, entre as questões associadas à heterogeneidade tecnológica, o que mais parecia preocupar o autor. Sua hierarquização de preocupações não era, aliás, diferente da que se observava na maioria dos estudiosos dos problemas do subdesenvolvimento. Em primeiro plano aparecia, como era de se esperar, a questão da baixa capacidade de poupança dos países atrasados. Sua posição com relação à economia brasileira era, porém, otimista.

Furtado confiava na existência de um amplo excedente potencial na economia brasileira. Seu ponto de vista, que talvez lembre mais o enfoque de Paul Baran do que o dos estudiosos das economias africanas e asiáticas, era que, no caso brasileiro, que já teria atingido um patamar mínimo indispensável de produtividade, a discussão sobre escassez absoluta de poupança deveria ser substituída pela discussão sobre mobilização da poupança potencial. Por exemplo, num artigo de críticas às famosas conferências de Nurkse do Rio de Janeiro, em 1951, em que discordou da generalização que o autor fez do problema da “pequenez do mercado”, por considerá-la pouco ajustada a casos como o do Brasil, Furtado apoiou a preocupação de Nurkse com relação à formação de capitais pela via de tributação sobre o consumo:

“Na realidade, a contribuição mais importante do Professor Nurkse em suas conferências talvez seja o modo com que relaciona a política fiscal com a poupança nos países subdesenvolvidos. Embora este seja o problema central do desenvolvimento econômico na atualidade, é ainda mal entendido. O que falta em nossa economia não são incentivos para investir, mas para poupar. O problema é muito mais profundo do que a simples organização do mercado de capitais. Em vista dos poderosos estímulos ao consumo, postos em prática pelas economias mais avançadas, como tão lucidamente explica o Professor Nurkse, torna-se extremamente difícil para nossa economia, em sua presente fase de desenvolvimento, alcançar espontaneamente um elevado nível de poupança. Se desejamos alcançar grau maior e mais equilibrado de desenvolvimento, devemos conceder prioridade máxima ao problema da poupança. Um país como o Brasil tem ampla margem potencial de poupança, que poderia ser captada por alguma forma de poupança compulsória. É

completamente irrealista pensar que no Brasil podemos voltar a criar as formas de poupança espontânea, típica do século XIX. O Professor Nurkse não incide neste erro e, certamente, esta é a melhor lição que nos pode dar" [Furtado (1969, pp. 340-1)].

Como se verá mais adiante, Furtado criticou em diferentes momentos o consumo supérfluo nas classes mais abastadas. E apresentou então, como proposta, o binômio elevação da tributação/ investimentos estatais, como forma de aproveitamento do potencial de acumulação que, segundo pensava, era desperdiçado na área privada da economia, convertendo-se em consumo supérfluo.

Ainda com relação ao tratamento dessa questão de poupança, é oportuna aqui uma digressão que objetiva auxiliar a compreensão da metodologia analítica do autor. A leitura de seus textos permite concluir que o mesmo considerava que a ênfase na idéia de escassez absoluta de poupança — expressa, por exemplo, na popularidade do conceito de "círculo vicioso da pobreza" — empobrecia, frequentemente, a análise da economia do subdesenvolvimento. É essa uma mensagem implícita do artigo de crítica a Nurkse acima referido. Em lugar disso, como dá a entender no próprio artigo, Furtado inclina-se pela análise histórica das possibilidades dinâmicas de superação da dependência ao comércio exterior, ou de superação do próprio subdesenvolvimento, pela via de crescimento através do fortalecimento do mercado interno. Apresenta, nesse artigo, o enfoque analítico que nortearia todo seu trabalho sobre formação econômica do Brasil:

"Se o impulso externo sofre solução de continuidade quando ainda é muito baixo o nível médio de produtividade, é provável que o processo de desenvolvimento se interrompa. Mas, se a economia consegue atingir certos níveis de produtividade que permitem uma formação líquida de capital de alguma monta, a importância relativa dos impulsos externos no processo de crescimento tenderá a diminuir. À medida que aumenta a produtividade, cresce a renda real e se diversifica a procura, o que vai abrindo novas oportunidades de inversão. . ." [Furtado (1969, p. 325)].

Com efeito, o interesse básico de Furtado era a análise do que ele próprio chamava de "mecanismo de desenvolvimento". Não é outra a razão pela qual suas considerações metodológicas, expressas no texto de crítica a Nurkse, são reproduzidas na edição preliminar da *Formação econômica do Brasil* — isto é, no *A economia brasileira* —, bem como na coletânea que reúne o principal de sua teorização sobre metodologia de análise histórica e sobre estruturalismo, ou seja, o livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*,

onde se encontra também o texto que melhor esclarece o que nos ocupa na presente seção, isto é, a posição de Furtado a respeito das condições de heterogeneidade estrutural e de reduzida diversificação do aparelho produtivo nas economias subdesenvolvidas, e os problemas correlatos da insuficiência de poupança e de capacidade para importar.

Nitidamente, é o segundo desses problemas aquele que mais o preocupa, quando pensa em estruturas subdesenvolvidas com suficiente potencial interno de poupança.

A passagem seguinte é um bom momento de sua avaliação do problema da insuficiência de capacidade para importar. Após observar que, na fase pré-industrial, a dependência da formação de capital no comércio exterior relaciona-se com a provisão de poupanças, e não com a expansão da capacidade para importar, o autor afirmou:

"Na medida em que a estrutura econômica foi alcançando os estágios intermédios e superiores do subdesenvolvimento, os termos desses problemas se modificaram. Com efeito: já não era agora tanto pelo lado da poupança que o processo de formação de capital se ligava ao setor externo . . . Entretanto, essa independência, no que respeita à criação de poupança, vem quase sempre acompanhada, nas fases intermédias do subdesenvolvimento, de uma dependência maior para com a transformação da poupança em capital real. . . A experiência brasileira, no passado recente, indica que, para um coeficiente de importações de cerca de dez por cento, correspondente ao conjunto da economia, a participação das importações, no valor das inversões líquidas, alcança cerca de um terço, o que determina um coeficiente mais de três vezes superior ao médio" [Furtado (1961b, pp. 198-9)].

O autor procede então à explicação de como o processo de industrialização em países subdesenvolvidos cria a necessidade de ampliar a capacidade para importar. Montou um exemplo numérico em que compara o impacto, sobre o coeficiente de importações, de um crescimento econômico acelerado em hipotéticas estruturas subdesenvolvidas em vias de industrialização, com aquele resultante do crescimento igualmente acelerado, mas em estruturas econômicas hipoteticamente desenvolvidas. Nestas, o coeficiente não teria, em princípio, porque se alterar. Nas primeiras, porém, ele tenderia à elevação, acompanhando a drástica alteração na composição setorial dos investimentos, isto é, acompanhando a elevação da parcela do investimento global que se caracteriza pela maior intensidade em

equipamentos e matérias-primas importadas, relativamente a investimentos agrícolas. A conclusão de seu exercício comparativo é a seguinte:

“Dos exemplos apresentados podemos inferir que, para determinada taxa de incremento do comércio mundial, o ritmo de crescimento compatível com a estabilidade interna é muito mais elevado nas estruturas desenvolvidas do que nas subdesenvolvidas. Este fato explica, por um lado, o crescimento mais lento das economias subdesenvolvidas, nos últimos decênios; por outro, a notória tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, observada em todos os países subdesenvolvidos, que, de uma forma ou de outra, tentam intensificar o seu crescimento” [Furtado (1961b, p. 202)].

Em seguida, contestou as interpretações convencionais sobre desequilíbrio externo, isto é, as teorias que identificam suas causas no processo inflacionário. Refutou, especialmente, a idéia de que a constância do déficit externo em países subdesenvolvidos corresponda a uma contrapartida da pressão permanentemente excessiva de investimentos sobre poupança. Atacou, em particular, as políticas monetárias contracionistas que, apoiadas nessa formulação, objetivam conter o déficit pela via da redução da taxa de investimentos.

Argumentou então que, em estruturas subdesenvolvidas com amplo desemprego, é normal a ocorrência de déficits externos dissociados da inflação, devido ao problema de que a capacidade para importar não se expande de acordo com as exigências do desenvolvimento econômico. Nesse caso, segundo o autor, é necessário programar a substituição de importações, ao invés de partir-se para esquemas ortodoxos de contenção de inversões [Furtado (1961b, pp. 210-21)].²⁴

A idéia da dificuldade de acomodar, subitamente, uma estrutura de oferta pouco diversificada às exigências de uma complexa estrutura de demanda recobre, como se vê, o raciocínio do autor sobre a problemática do desequilíbrio externo. O mesmo se dá no caso da sua análise da inflação. A relação da inflação com a questão da inadequação da estrutura produtiva vem expressa com clareza, por exemplo, num curto ensaio de análise da inflação brasileira, em que se lê:

²⁴ Também a utilização do instrumento de desvalorização cambial deveria merecer, segundo Furtado, um cuidado especial, em países subdesenvolvidos. Em primeiro lugar, porque expõe a economia exportadora de produtos de demanda inelástica ao perigo da deterioração dos termos de intercâmbio. Segundo, e sobretudo, porque, ao encarecer a importação de bens de capital e, conseqüentemente, os investimentos, afeta a taxa de crescimento da economia. Ver Furtado (1961b).

“A meu ver, a causa básica da tendência crônica ao desequilíbrio inflacionário da economia brasileira reside em que, nas etapas de crescimento, a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global. Existe muito mais mobilidade do lado da procura que do lado da oferta.

Trata-se de fenômeno específico de economia subdesenvolvida, que cresce rapidamente em condições de desenvolvimento espontâneo, com redução permanente de seu coeficiente de importações.

As economias subdesenvolvidas se caracterizam pela relativa rigidez de seu aparelho produtivo. Ao passo que em uma economia altamente desenvolvida o aparelho produtivo apresenta elevado grau de diversificação, em uma economia como a brasileira coexistem setores produtivos diversificados e flexíveis com outros rudimentares e rígidos” [Furtado (1958, pp. 69-70)].

A oferta relativamente rígida contrasta com uma procura “dotada de grande mobilidade”, que acarreta “permanente e rápida modificação no aparelho produtivo”. Essa discrepância tem efeitos diversos, “conforme o desenvolvimento seja ou não acompanhado por uma expansão da capacidade para importar”.

A perspectiva estruturalista do autor vem então resumida na seguinte expressiva passagem:

“Em tal situação [de dificuldade de adaptação dinâmica da oferta à procura], o desequilíbrio inflacionário resulta menos do excesso de procura global sobre oferta, que da existência de faixas de procura sem contrapartida de oferta e de faixas de oferta sem contrapartida de procura. Quando se reduz a procura global com medidas deflacionárias, o excedente de capacidade produtiva aumenta rapidamente. O equilíbrio entre oferta e procura coincidirá, portanto, com ampla margem de subutilização de capacidade produtiva, e só se manterá a um ritmo de crescimento nulo ou muito reduzido. Sempre que o sistema volte a crescer com intensidade, a tendência ao desequilíbrio novamente se apresentará” [Furtado (1958, p. 71)].

Em seqüência a essa afirmação, o autor conclui com o que constitui o elemento central do projeto desenvolvimentista cepalino, ou seja, com a proposta da programação do desenvolvimento econômico:

“Se meditarmos sobre a natureza desse problema, veremos, desde logo, que o único meio de eliminar a tendência ao desequilíbrio é conseguir que a oferta adquira maior flexibilidade e se adapte mais rapidamente à procura. Esse objetivo difícil-

mente poderia ser alcançado, em uma economia subdesenvolvida, em condições de crescimento espontâneo. Por um lado, seria necessário identificar, com a devida antecipação, as linhas gerais de modificação da estrutura da procura; por outro, seria preciso criar as condições para que a oferta pudesse satisfazer a uma procura que cresce e se transforma rapidamente. É esse um dos objetivos fundamentais da programação do desenvolvimento" [Furtado (1958, p. 71)].

Em outras palavras, a solução para a inflação consiste na própria superação do subdesenvolvimento, e a via dessa superação é o planejamento, que figura, ele mesmo, como um instrumento básico de combate à inflação:

"A estabilidade é o objetivo fundamental, embora se deva subordinar a outro mais amplo, que é o desenvolvimento. Uma inflação de natureza estrutural, como a brasileira, para ser eliminada, sem prejudicar o ritmo do desenvolvimento, requer cuidadosa programação desse último" [Furtado (1958, p. 71)].

Como reforço à idéia de programação, o autor salienta que as características do empresariado nacional impedem que se espere uma solução automática para o problema dos desequilíbrios setoriais. A coexistência de setores "diversificados e flexíveis" com outros "rudimentares e rígidos" seria explicada, em grande parte, pela inexperiência dos empresários nacionais, os quais "relutam em penetrar nos setores novos para eles". Esta situação estaria agravada "pelo problema do controle das patentes, da dificuldade de acesso a certos equipamentos e técnicas, do prestígio das marcas de fábricas, do temor à súbita concorrência de grupos internacionais de forte posição financeira" [Furtado (1958, p. 70)].

A conclusão a que nos leva nosso exame dos elementos estruturalistas básicos dos textos de Furtado é de que o autor moveu-se de forma admirável dentro do quadro analítico cepalino para a apresentação de suas propostas desenvolvimentistas. O planejamento surge como indispensável para a eficiência da industrialização num país periférico, em função dos problemas gerados pela sua heterogeneidade estrutural e pela rigidez e reduzida diversificação de seu aparelho produtivo. Justifica-se como solução alternativa às políticas tradicionais, de natureza predominantemente monetária, porque as condições periféricas conferem a tais problemas — desemprego, déficit externo e inflação — uma especificidade que não é captada na análise convencional, especificação essa que, ademais, implica soluções de política econômica igualmente específicas.

Passaremos, em seguida, às idéias desenvolvimentistas de Furtado, que foram expressas no contexto de suas análises da economia brasileira, tal como essa se apresentava nos anos 50 e início dos 60. Ao final, concluiremos a avaliação das características estruturalistas básicas de enfoque analítico do autor, através de um exame do que constitui sua grande obra, ou seja, seu trabalho sobre *Formação econômica do Brasil*.

III.4.2.3 — Furtado e as Características Distintivas do Pensamento Desenvolvimentista Nacionalista Brasileiro

Armado do estruturalismo, Furtado aos poucos tornou-se o intelectual de destaque nas frentes de argumentação que, em conjunto, permitem distinguir o desenvolvimentismo nacionalista das demais correntes de pensamento que discutiam a economia brasileira no período que estudamos. Seu estruturalismo o orientou na proposta de subordinação da política monetária à política de desenvolvimento e na proposta de planejamento e de intervenção do Estado em suporte à industrialização. Combinado ao seu entusiasmo político por reformas sociais — ou, talvez, sobredeterminado por esse entusiasmo —, orientou-o também no sentido de argumentação por uma melhor distribuição de renda, ao nível pessoal e regional, e por uma reforma agrária. No que se segue, passamos ao exame de sua posição a respeito dessas questões. Convém iniciarmos por aquela que, a essa altura do presente texto, já permite maior brevidade, isto é, sua visão sobre política monetária.

III.4.2.3.1 — Subordinação da Política Monetária à Política Desenvolvimentista

As páginas precedentes já contêm uma suficiente descrição da visão do autor sobre questões monetárias (e de balanço de pagamentos). Vimos que, como estruturalista, Furtado entendia que o processo da industrialização nas economias periféricas, pela via de substituição de importações, tomava de surpresa suas estruturas produtivas heterogêneas e pouco diversificadas, gerando pressões de demanda sobre uma série de setores. Considerava típica de economias subdesenvolvidas uma discrepância entre a "oferta rígida" e uma "procura dinâmica", que provocava uma tendência básica ao desequilíbrio monetário. Entendia também que as exigências de importações resultantes da própria dinâmica de industrialização periférica tornam o balanço de pagamentos continuamente desequilibrado, sobretudo quando as exportações tendem a estagnar ou mesmo a

declinar — em quantidade e preços — por escassez de demanda internacional.²⁵

Sua receita para contrarrestar a tendência ao desequilíbrio monetário era, como vimos, a de praticar uma política desenvolvimentista que tornasse flexível a oferta. Contestava as políticas monetárias por considerá-las inócuas — porque o desequilíbrio se manifestaria a cada nova fase do crescimento do sistema — e por entender que as medidas recessionistas obstruem investimentos estratégicos e provocam sobrecapacidade na significativa parcela da economia que não sofre de rigidez de oferta. Em suma, sua posição fundamental era a de que as preocupações com estabilidade, embora importantes, devem ficar subordinadas ao objetivo maior, isto é, ao desenvolvimento econômico. Dado o caráter estrutural da inflação, a fórmula para obter-se alguma estabilidade sem prejuízo de desenvolvimento seria, segundo o autor, uma cuidadosa programação.

Ao longo de toda a década de 50, Furtado reafirmou e aprimorou o ponto de vista estruturalista, assumindo a liderança dos economistas nacionalistas na argumentação contra as posições consideradas contracionistas. No início dos anos 60, quando foi levado a redigir um plano de contenção da inflação [Brasil, Presidência da República (1963)], foi obrigado a conciliar o discurso desenvolvimentista e estruturalista com propostas de natureza contencionista. Premido pela delicadeza política de redigir um programa de governo conciliador de imensos interesses conflitantes, em meio à crise política e à inflação galopante de fins de 1962, quando foi convocado por João Goulart para o Ministério do Planejamento, que então se criava, e desconhecendo que a economia estava entrando em fase recessiva, Furtado elaborou um plano que se propunha a difícil tarefa de conciliar três dimensões do planejamento: a estabilização monetária, a continuidade dos investimentos e do crescimento e as reformas institucionais. Com vistas à estabilização dos preços, o Plano Trienal previu uma queda da inflação, em 1963, para o nível de 25%, através de dois expedientes básicos: contenção do crédito e contenção do déficit público, incluindo corte de cerca de 26% nos dispêndios públicos previstos na Lei Orçamentária de 1963 — prevendo-se, assim, mantê-los em nível compatível com a taxa histórica de participação no PIB (cerca de 14%). O Plano era, por isto, na prática, perigosamente contracionista: bastaria que, no decorrer de 1963, se frustrasse, como se frustrou, a queda de preços

²⁵ O autor reconhecia, não obstante, que, no caso brasileiro, a política de controles físicos de importação e a taxa cambial fixa, praticada entre 1946 e 1953, "tornou[aram] antieconômica grande parte da atividade produtiva para exportação", acarretando perda de mercado internacional para os produtos brasileiros. [ver Furtado (1958, p. 25)].

prevista, para que os cortes nos dispêndios públicos viessem a representar uma queda a um nível inferior à referida taxa de 14%, e para que a contenção de crédito tivesse sérias repercussões recessivas.

Desse modo, o fato de as proposições básicas de natureza contencionista terem estado revestidas por uma linguagem estruturalista por várias seções dedicadas a diagnósticos setoriais sobre perspectivas de crescimento e de investimento, e por proposições genéricas de cunho reformista (reforma agrária, inclusive), não elimina a natureza básica do texto: independentemente da vontade de Furtado, o Plano Trienal tornou-se, essencialmente, um instrumento recessionista.

Isto não significa, porém, que o Plano Trienal represente uma quebra na coerência de Furtado, relativamente às análises anteriores. A contenção de crédito e de despesas públicas vem recoberta de ressalvas de que a redução da pressão inflacionária está planejada de modo a não comprometer o crescimento da economia. E, contrastando com a decisão de, entre as medidas objetivando o equilíbrio orçamentário público, cortar as despesas do governo — que não estão discriminadas, a não ser no tocante à intenção de reduzir subsídios ao trigo e ao petróleo—, o texto procura demonstrar, ainda que não seja perfeitamente claro a respeito, a intenção de elevar as despesas de investimentos, reduzindo apenas as de consumo. O Plano Trienal apresenta, também, a defesa da revisão e atualização do sistema tributário, visando torná-lo compatível com a atual estrutura econômica brasileira, bem como a defesa da "necessidade de utilizar a tributação como instrumento de desenvolvimento econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional" [Brasil, Presidência da República (1963, p. 194)].

Além disso, se, em termos de proposições concretas, o texto contrastava com o temor à recessão que os estruturalistas vinham apresentando, preservava-se também, a nível da análise econômica, a orientação estruturalista. Isto pode ser visto, por exemplo, no seguinte diagnóstico da inflação:

"A insuficiência crônica da capacidade para importar, exigindo permanentes modificações estruturais na oferta interna, como requisito para o desenvolvimento, constituiu-se em foco primário de pressão inflacionária, a qual resultou ainda maior em razão do esforço para transferir renda em favor do setor exportador, independentemente de que se considerem essas transferências simples correção dos efeitos da política cambial dos anos imediatamente anteriores ou atenuação da carga fiscal

que havia sido imposta àquele setor. Possivelmente aquela transferência terá sido a causa principal da recuperação, ainda que moderada, do 'quantum' das exportações, mas foi feita, em boa parte, com sacrifício do setor fiscal, pois as diferenças de câmbio chegaram a ser importante fonte de recursos para o Tesouro e foram eliminadas sem qualquer medida compensatória. O déficit do Tesouro Nacional constituiu, conjuntamente com o comportamento do setor externo, o principal fator de desequilíbrio no último decênio" [Brasil, Presidência da República (1963, pp. 38-9)].

Faltava evidentemente ao governo João Goulart a força política para a reforma fiscal que constituiria condição indispensável à proposta de crescimento com estabilidade que, no discurso do Plano, declarou-se desejar, sem, contudo, mostrar-se como se atingir o crescimento. Meses antes de redigir o Plano Trienal, já em 1962, Furtado escrevia:

"Se queremos efetivamente enfrentar o problema da inflação, deveremos fazê-lo mediante uma reforma fiscal-administrativa em profundidade e não tumultuando a ação do setor público através de um ineficaz plano de economias ou sobressaltando a economia privada com incoseqüentes medidas no setor bancário" [Furtado (1962, p. 46)].

Ainda sem o peso político do cargo que viria a ocupar, o autor sentia-se livre, nesse livro, para expressar sua visão política do problema:

"O fato de que o Parlamento não capacite a administração para coletar os impostos de que necessita, e ao mesmo tempo amplie todos os dias os gastos do governo em função do desenvolvimento, traduz claramente a grande contradição que existe presentemente na vida política nacional. Existe a consciência clara de que o desenvolvimento deve ser postulado como objetivo supremo de toda política econômica, e por isso se votam as verbas e os planos de obras. Mas, como o Parlamento representa apenas uma fração da opinião pública nacional — aquela economicamente mais bem armada para vencer nas eleições, dentro do sistema eleitoral vigente —, o investimento público é financiado não com o esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, e sim com o sacrifício daqueles que não têm acesso a esses frutos" [Furtado (1962, p. 43)].

III.4.2.3.2 — O Papel do Estado e a Questão do Capital Estrangeiro

Furtado acreditava que o sucesso da industrialização brasileira dependia fortemente do controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais à economia do país. Pensava, por isso, ser indispensável uma ampla participação estatal na captação e alocação de recursos, através de um sistema de planejamento abrangente e de pesados investimentos estatais. Considerava também necessário um controle do capital estrangeiro.

Custou, porém, a expressar claramente seus pontos de vista. A ênfase na necessidade de investimentos estatais ficou por muito tempo a cargo de outros nacionalistas que tinham idêntica visão desenvolvimentista, como Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira e Américo Barbosa de Oliveira. É provável que entre as razões que o levaram a optar pela discricção, no tratamento da polêmica questão, encontre-se sua íntima relação com a Cepal, organismo internacional que enfatizava continuamente a necessidade de colaboração do capital estrangeiro no processo do desenvolvimento latino-americano. Furtado esperou até 1962 para esclarecer sua posição.

Afirmou então considerar enganosa a concepção de que o desenvolvimento brasileiro carece de entrada de poupança externa, lembrando que "a entrada de capitais externos significa a criação de um fluxo permanente de renda de dentro para fora do país". Afirmou também que "para que possamos auferir os autênticos benefícios do capital estrangeiro — aqueles derivados do influxo da tecnologia em permanente renovação — necessitamos de uma política disciplinadora da entrada desses capitais". E postulou, de forma expressiva, a posição nacionalista da corrente de desenvolvimentistas da área estatal:

"O desenvolvimento industrial firmado no mercado interno tornou possível um grau crescente de autonomia no plano das decisões que comandam a vida econômica nacional. Essa autonomia poderia haver sido cortada, caso os setores básicos da atividade econômica houvessem sido subordinados, desde o início, aos grupos concorrentes que dominam o mercado internacional. Entretanto, acertadas e oportunas decisões dotaram o país de autonomia em setores que, por sua posição estratégica, condicionam o processo do desenvolvimento econômico nacional, tais como a siderurgia e a indústria petrolífera. A conjugação destes dois fatores — deslocamento do setor dinâmico das exportações de produtos primários para os investimentos industriais, e a autonomia de alguns setores básicos da produção industrial — criou condições para que os centros de decisões de

maior transcendência no plano econômico fossem conquistados e postos a serviço de uma política de desenvolvimento nacional" [Furtado (1962, pp. 111-2)].

Um enunciado tão claro como esse custou a ser feito pelo autor, mas é coerente com sua visão, anteriormente expressa, sobre o processo de desenvolvimento brasileiro. Furtado manifestou, em toda sua obra, confiança no Estado como agente capaz de garantir o "desenvolvimento auto-sustentado". Como os demais cepalinos, porém, dava ênfase relativamente menor à questão do investimento estatal frente ao problema de garantir, através do planejamento, eficiência no processo de industrialização.

O patrono da concepção de planejamento no Brasil foi, como se sabe, Roberto Simonsen. Após a sua morte, em 1947, várias personalidades desenvolvimentistas — como Rômulo de Almeida e Américo Barbosa de Oliveira — incumbiram-se do trabalho de defesa do planejamento no país. Furtado, porém, conferiu à questão uma legitimidade não alcançada anteriormente.

Em primeiro lugar, transformou a proposta de planejamento num corolário das análises de desequilíbrios estruturais da economia brasileira. Toda a sua obra do período que estamos examinando — inclusive o seu *Formação econômica do Brasil* — corresponde a uma vasta e coerente argumentação convergente ao princípio de que a superação do subdesenvolvimento requer uma decidida intervenção planificadora por parte do Estado.

Segundo, e não menos importante, foi o autor do principal estudo cepalino aplicado no Brasil, como subsídio a seu planejamento econômico [Grupo Misto Cepal/BNDE (1957a)]. O estudo integra os esforços correspondentes à segunda etapa de trabalhos da Cepal, isto é, àquela que se seguiu, por volta de 1952/53, à fase pioneira em que o órgão havia consolidado sua base conceitual em apoio à estratégia de industrialização como via de superação do subdesenvolvimento. A metodologia básica dos trabalhos de planejamento foi apresentada na Quinta Seção da Comissão Econômica para a América Latina, no Rio de Janeiro, em 1953, ocasião em que se definiu também a constituição do Grupo Misto Cepal/BNDE, em que Furtado e Regino Botti realizaram o referido estudo.²⁶ Esta metodologia situa-se na linha de "planejamento integral" da Cepal e contrasta com a metodologia que viria a ser adotada, durante o governo Kubitschek, no Plano de Metas, baseado na concepção de Roberto Campos de planejamento do tipo "seccional" ou "setorial".

²⁶ O trabalho apresentado à Quinta Seção da Cepal recebeu algumas revisões e foi publicado em português [ver Grupo Misto Cepal/BNDE (1958b)].

No contraste entre os dois documentos, elaborados precisamente no mesmo momento histórico — a publicação do estudo de Furtado e Botti antecedeu de poucos meses a elaboração do Plano de Metas, que o utilizou como fonte de informações —, sobressai a relevância que a Cepal dava à ação estatal como capaz de compensar, em todas as áreas da economia, as insuficiências da sinalização do mercado à alocação de recursos, relativamente ao que Campos preconizava e pôs em prática através do Plano de Metas.

Como vimos na seção anterior, o planejamento "seccional" corresponde à localização de alguns setores que constituem "pontos de estrangulamento" e/ou "pontos de germinação" da economia e à definição de objetivos setoriais, de modo que o Estado, através de uma série de mecanismos, promova uma política econômica visando garantir as taxas de investimento necessárias. Estas, porém, são calculadas de forma relativamente independente de projeções globais e de estimativas das demandas intersetoriais da economia. Já o método da Cepal, utilizado por Furtado, pretende-se muito mais abrangente. O objetivo subjacente aos trabalhos do órgão é o planejamento global da economia. Parte-se de uma meta macroeconômica de crescimento, predefinida de acordo com o levantamento das possibilidades de expansão do sistema como um todo e calculada com base em estimativas da relação capital/produto, da taxa de poupança, e nos termos de troca. As projeções setoriais são então feitas de acordo com as taxas de crescimento previstas e levando em consideração a dinâmica da procura final e das relações intersetoriais.

Este método constitui, como é óbvio, a contrapartida técnica da proposta cepalina de planejamento integral. Os desenvolvimentistas nacionalistas em geral, e os cepalinos em particular, consideravam sinceramente este tipo de planejamento perfeitamente compatível com a hegemonia da iniciativa privada, e insistiam nesse ponto para evitar ataques conservadores. Este não é o lugar adequado para discutirmos a factibilidade de planejamentos do tipo cepalino para economias de mercado. O que queremos destacar aqui é o fato de que, na concepção de Furtado e dos desenvolvimentistas nacionalistas brasileiros, o Estado nos países subdesenvolvidos deveria ter um papel central no processo de investimentos da economia como um todo, bem além da orientação parcial contida, por exemplo, no Plano de Metas. O estudo de Furtado foi, no debate intelectual e ideológico dos anos 50 em torno das questões da presença do Estado na economia, um valioso instrumento de fortalecimento da corrente desenvolvimentista nacionalista, porque teve a função de transformação da retórica cepalina de planejamento em um primeiro documento brasileiro de subsídio à prática do planejamento que o órgão preconizava.

Uma terceira contribuição relevante de Furtado para a difusão e consolidação do conceito de planejamento no Brasil diz respeito a seu trabalho relativo ao Nordeste brasileiro. Sua análise do planejamento regional, formulada nos últimos anos da década de 50, já continha, de forma explícita, a inclinação reformista que pautaria a coloração política de seus textos na década subsequente. Dada a relação do tema com as questões distributivas, é adequado abordá-lo na seção seguinte, que trata da visão do autor sobre essas questões.

O esforço de Furtado no sentido da implantação de uma prática de planejamento no país foi premiado pelo convite a ele formulado por Goulart e San Thiago Dantas, em 1962, para o cargo de Ministro Extraordinário de Planejamento, que então se criava. Infelizmente, o resultado único da curta passagem de Furtado pelo ministério foi seu Plano Trienal — que, como vimos anteriormente, constitui muito mais um documento político inspirado pela conjuntura da crise e uma declaração de princípios desenvolvimentistas e reformistas tentativamente conciliadores com proposições que podiam conduzir à recessão, do que propriamente um trabalho de planejamento minimamente capaz de orientar um esforço conjugado de inversões no sistema econômico. A crise política e seu desfecho impediram que, sob a orientação de Furtado, o trabalho do planejamento econômico alcançasse no país a relevância preconizada pelos desenvolvimentistas nacionalistas.

III.4.2.3.3 — *As Questões Distributivas*

A obra intelectual e executiva de Furtado nos anos 50 e início dos 60 já continha uma forte preocupação com os problemas sociais, e inclinava-se crescentemente pela defesa de reformas. Refletia, porém, o pensamento de um intelectual que acreditava que o processo de industrialização constituísse a grande solução para os problemas sociais básicos e, além disso, de um servidor público que tinha uma carreira aberta à ascensão política no interior do Estado — entidade indispensável, segundo o projeto de sua corrente, para a realização da industrialização. Predominou, por essa razão, em seu pensamento, como no dos demais desenvolvimentistas nacionalistas, a defesa de medidas de política econômica relativas ao desenvolvimento industrial.

Ainda assim, quatro questões distributivas básicas são discutidas em sua obra anterior a 1964: primeiro, e desde cedo, há a proposta de redistribuição de renda através de tributação sobre as classes ricas, de forma a ampliar a poupança nacional e os investimentos estatais; segundo, e fortemente associadas à discussão sobre ação fiscal, encontram-se, ainda nos anos 50, observações sobre a relação

entre concentração de renda e crescimento econômico, precursoras das teses posteriores a 1964; terceiro, a partir de 1957, há a discussão sobre o problema das desigualdades regionais, ligada à defesa de uma solução para a questão nordestina; e, quarto, encontra-se todo um posicionamento em apoio à realização de uma reforma agrária.

Convém observar, contudo, de passagem a um breve comentário sobre essas questões, que elas não têm a importância analítica que os problemas distributivos teriam na obra do autor posterior a 1964. A partir daí, tanto em sua fase estagnacionista como na pós-estagnacionista, o peso maior de sua argumentação iria residir na idéia de que a reestruturação agrária e a redistribuição de renda são reformas indispensáveis para a reorientação do próprio estilo de desenvolvimento das forças produtivas brasileiras. Há, na obra anterior a 1964, elementos que prenunciam essa argumentação, mas as preocupações do autor ainda não estavam basicamente orientadas por tal problemática.

O problema de dotar o Estado dos meios financeiros que julgava necessários para a tarefa desenvolvimentista foi, desde os primeiros textos de Furtado, uma preocupação dominante. Furtado considerava que as classes dominantes brasileiras não tinham mentalidade empresarial. Isto já fora tema de um texto do autor onde se assinalava que a mentalidade de lucro fácil, historicamente enraizada no empresariado brasileiro, constituía um obstáculo básico ao desenvolvimento nacional [Furtado (1950)]. A tradução dessa posição em termos de captação de recursos para financiamento do desenvolvimento era, naturalmente, a defesa da elevação da tributação, para que se carresse a poupança potencial da economia brasileira para o agente capitalista dinâmico: o Estado. Essa defesa encontra-se, por exemplo, no texto de crítica às conferências brasileiras de Ragnar Nurkse, acima mencionado, onde Furtado elogiou nesse autor “o modo com que relaciona política fiscal com poupança nos países subdesenvolvidos”, e afirmou que “um país como o Brasil tem ampla margem potencial de poupança compulsória”. No estudo elaborado para o Grupo Misto Cepal/BNDE, em 1954/55, assinalou que teria havido uma concentração de renda no período 1947/53, acompanhada de um “excepcional impulso” de consumo do setor “capitalista-empresário”. E afirmou:

“Supõe-se correntemente que, dado o elevado coeficiente de poupança marginal dos grupos de altas rendas, essa concentração é um eficiente mecanismo propulsor de acumulação nas etapas de rápida elevação de renda. A experiência estaria indicando, entretanto, que o comportamento dos grupos de altas rendas pode ser idêntico ao das classes populares, nivelando-se o coeficiente de poupança marginal com o coeficiente médio...

A inoperância do referido mecanismo de acumulação espontânea torna indispensável a ação fiscal, se se pretende aproveitar as etapas favoráveis para acelerar o processo acumulativo. Dado um baixo coeficiente de poupança dos grupos de rendas elevadas, se não operar firmemente o setor público, como instrumento de acumulação, o ritmo de crescimento terá que ser reduzido. Demais, se os estímulos ao consumo operam com a mesma efetividade entre todos os grupos sociais, a concentração de renda passa a operar principalmente como um mecanismo concentrador de consumo" [Grupo Misto Cepal/BNDE (1957a, p. 23)].

O texto de Furtado foi criticado por João Paulo de A. Magalhães, da CNI, com o argumento de que os estudos existentes mostram ser impossível que o coeficiente de poupança marginal da classe rica seja igual ou inferior ao das classes populares, como afirmara Furtado, e que, além disso, este estava subestimando a capacidade empresarial do setor privado brasileiro [Magalhães (1955, pp. 44-6)]. Furtado replicou, afirmando que Magalhães tinha razão sobre a questão dos coeficientes de poupança apenas no que dizia respeito aos comportamentos de longo prazo, mas que, nos curto e médio prazos, podiam ocorrer oscilações de sentido contrário, como a que vinha de se passar no caso brasileiro recente. Sobre a questão do papel do setor privado, afirmou:

"Reconhecer a necessidade de ação fiscal — como o faz aliás Almeida Magalhães — não implica pessimismo com respeito ao papel que o setor privado deve desempenhar no desenvolvimento. A ação fiscal pode ter como objetivo central estimular a iniciativa privada, criar condições favoráveis ao seu fortalecimento etc. Afirma o crítico que o Grupo Misto não aponta outro meio para incrementar a taxa de poupança senão o acréscimo da percentagem dos investimentos no conjunto das despesas públicas. Ora, esse acréscimo pode ser um meio, como o foi no caso da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, de suprir o setor privado com fundos de que carece em razão de sua baixa taxa de poupança" [Furtado (1955, p. 101)].

As dificuldades da luta no interior do Estado por recursos para financiar as tarefas desenvolvimentistas, em meio à inflação e a ameaças constantes nos gastos públicos, refletiu-se numa crescente politização dessa problemática, nos textos de Furtado, acompanhando, de resto, o clima político do país. Como vimos, Furtado queixar-se-ia, em 1962, do reacionarismo do Congresso, que, como

"fração da opinião pública nacional" — a mais rica —, recusava-se a votar ampliação da tributação. Como resultado, dizia, os investimentos públicos acabavam sendo financiados por inflação, e realizavam-se "não com esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, e sim com sacrifício daqueles que não têm acesso a esses frutos".²⁷ A recomendação do autor para superação da crise do início dos anos 60 foi assim expressa de forma objetiva:

"Se tivéssemos de sintetizar em poucas palavras os pontos essenciais das tensões estruturais de nossa economia no presente, diríamos que estas decorrem da limitada capacidade de resposta do setor agrário aos estímulos econômicos que se manifestam através do mecanismo dos preços e da forma anti-social como se financia o grande esforço de investimento realizado através do setor público. Assim, do ponto de vista econômico, as reformas de base somente terão eficácia se efetivamente alcançarem estes dois objetivos mínimos: dotar o país de uma agricultura capaz de responder ao estímulo de uma procura crescente pela absorção de técnica e de capitais e não pela elevação dos preços e da remuneração relativa dos grupos parasitários, e dotar o governo de um instrumento fiscal que o capacite a financiar seus investimentos crescentes com recursos recolhidos naqueles setores que efetivamente estão sendo beneficiados pelo desenvolvimento que é fruto do trabalho de toda a coletividade" [Furtado (1962, p. 45)].

A reflexão sobre a relação entre distribuição de renda e crescimento econômico, que viria a tornar-se central no pensamento de Furtado após 1964, foi ensaiada, na fase anterior da obra do autor, de forma essencialmente atrelada à discussão sobre a questão da tributação. Em diversos textos dos anos 50 argumentava que a tributação, e não a concentração de rendas, é que poderia funcionar no Brasil como mecanismo de intensificação da poupança e dos investimentos. Retornou uma vez mais à questão sob o prisma da análise da ação fiscal, em conferência que pronunciou no curso Cepal/BNDE/Capes/Iseb, em 1957. Apenas, ao invés da preocupação com a questão do financiamento das inversões estatais, a atenção de Furtado voltou-se então para a questão de relação entre tributação, concentração de rendas e orientação dos investimentos na economia.

O autor recomendou que se conjugassem impostos sobre a importação de bens de luxo com impostos sobre a produção interna desses bens, de modo a desestimular seu consumo. Assinalou, porém,

²⁷ Citado acima, nesta seção.

que não acreditava que a tributação indireta fosse um meio eficaz de reduzir o consumo em favor de poupança e investimento:

“Os impostos indiretos internos, portanto, deverão complementar os de importação. Consegue-se, assim, reduzir o mercado de certos bens suntuários e desestimular os investimentos nesse setor. Contudo, não é esse o modo de atacar o cerne do problema. Se os grupos de renda superior desejam manter certos padrões de consumo, elevar os preços de certos bens de consumo significa, por um lado, reduzir ainda mais sua poupança e, por outro, desviar o seu consumo de uns setores para outros. Não podendo comprar automóveis de luxo, porque se dificulta a sua importação, certos grupos de consumidores tendem a aplicar mais em apartamentos de luxo ou amiudam as viagens de turismo ao exterior.

A medula do problema está em evitar que o desenvolvimento acarrete concentração da renda ou pelo menos que um alto nível de lucros implique elevado nível de distribuição de dividendos. Trata-se, portanto, de utilizar a política fiscal para obter menor concentração na distribuição da renda pessoal, mesmo quando não seja possível conseguir menos desigual distribuição da propriedade” [Furtado (1958, p. 49)].

Furtado associava, como se vê, concentração de renda a nível de pessoal, à redução da formação da poupança:

“Ao contrário do que geralmente se imagina, a concentração da renda não é meio eficaz de aumentar a taxa de poupança. É verdade que uma brusca concentração da renda repercute positivamente na taxa de poupança. Todavia, esse efeito positivo terá duração limitada e o resultado final poderá ser negativo. Uma grande concentração de renda cria, em todas as sociedades, ampla camada social de ociosos ou semi-ociosos, com efeitos diretos e indiretos altamente negativos nos hábitos de consumo...” [Furtado (1958, p. 47)].

O autor faz, em outra passagem, a observação que prenuncia as teses que defenderia a partir do início dos anos 60:

“Está estatisticamente demonstrado que o desenvolvimento implica desconcentração na distribuição da renda. Admite-se mesmo que seria impossível lograr o nível da renda *per capita* dos Estados Unidos, da Suécia ou da Austrália com uma estrutura de distribuição da renda como a que prevalece no Brasil. Não há dúvida alguma que o desenvolvimento exige e provoca

essa redistribuição. Todavia, há fatores institucionais que podem impedir ou pelo menos entorpecer o desenvolvimento, atuando no sentido de manter a concentração de renda. Em alguns países da América Latina o regime de propriedade da terra é reconhecidamente um desses fatores institucionais. A concentração da renda resultante da concentração da propriedade de terra é prejudicial ao desenvolvimento porque propicia o surgimento de estruturas sociais desligadas do processo produtivo e inclinadas a altos padrões de consumo” [Furtado (1958, p. 49)].

Nessa conferência, a questão da reforma agrária ainda foi objeto de simples menção. A época em que ministrava o curso, Furtado começava, porém, a desenvolver um trabalho que serviria, nos anos subsequentes, como importante instrumento político de intensificação do debate sobre a reforma agrária na sociedade brasileira, ou seja, o trabalho de criação da Sudene.

A Operação Nordeste foi apresentada como o programa de reestruturação da economia nordestina que buscava compensar o grande atraso da renda na região, relativamente à do Centro-Sul do país. Já Rômulo de Almeida tinha dado a receita fundamental, quando criou, anos antes, o Banco do Nordeste: substituir o tradicional assistencialismo das obras contra as secas por uma política de fixação de atividades condizentes com as especificidades da região.

A época da criação do Banco, o tema da disparidade regional foi tratado por Hans Singer e pelo próprio Almeida de forma análoga à que a Cepal vinha usando para comparar as desigualdades internacionais [Singer (1962) e Banco do Nordeste do Brasil (1953)]. Diziam, em primeiro lugar, haver uma produtividade mais baixa nas atividades no Nordeste — Singer estimou uma renda nordestina equivalente a 1/3 da renda de São Paulo — e que a atuação se agravava em função de um lento ritmo de crescimento, bem inferior ao das áreas mais desenvolvidas. Segundo, afirmavam que a região sofria uma “drenagem” em seus recursos, que estariam fluindo em direção ao Centro-Sul. Uma das vias seria a de deterioração dos termos de troca frente ao Centro-Sul. O mecanismo operava, segundo esses autores, através da política cambial, que a partir de 1947 vinha sobrevalorizando o cruzeiro e penalizando as exportações nordestinas, sem que a região pudesse realizar um montante de importações de baixo custo em valor igual ao de suas exportações, porque a política seletiva de importações favorecia ao Centro-Sul, por suas maiores condições para a industrialização.

Alguns anos após, economistas do Banco do Nordeste identificaram também uma deterioração nos termos de intercâmbio internos ao país, nas trocas do Nordeste com o Centro-Sul. Singer e Almeida,

em seus textos pioneiros, haviam opontado ainda para outras formas de drenagens de recursos. Uma delas seria o fluxo de capitais nordestinos para o Centro-Sul, atraídos pelas economias externas existentes na região mais desenvolvida do país. Outra seria a regressividade do sistema fiscal, que, ao incidir fortemente sobre as exportações, estaria onerando relativamente mais o Nordeste, devido a seu maior coeficiente de abertura externa. A compensação para esses fatores adversos seria uma política governamental de fixação de capitais na região, através da ampliação de crédito, da criação de economias externas, da implantação de uma reforma fiscal que eliminasse a regressividade apontada e instituisse um sistema de incentivos e de uma política de garantia de importações.

Furtado incorporou todos esses elementos em sua abordagem da problemática nordestina. A Operação Nordeste foi iniciada com um amplo diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste [GTDN (1959)], que serviu como suporte básico para a definição das diretrizes da Sudene. O GTDN realçou, como haviam feito Singer e Almeida, tanto as disparidades regionais nos níveis de renda e nas taxas de crescimento, como o fluxo de recursos para o Centro-Sul, aprofundando as análises desses temas. Não foi esta, contudo, a grande virtude do trabalho do grupo coordenado por Furtado, mas a apresentação de uma sistêmica da problemática econômica da região, acompanhada da definição das grandes linhas de ação.²⁸

As análises de Furtado partiam freqüentemente de uma crítica à tradição assistencialista de combate às secas. O autor argumentava então que também se sobreestimava a importância do problema das secas, relativamente às dificuldades econômicas da região como um todo. Além disso, dizia, estar-se-ia dando um tratamento equivocado ao próprio combate às secas. Segundo Furtado, a escassez de água deveria ser encarada como situação permanente, a ser devidamente enfrentada:

“Ainda não se pensou em criar uma economia da caatinga. Explora-se de modo rudimentar o algodão-mocó e algumas outras xerófilas. Mas a caatinga encerra ainda muitas possibilidades e pode proporcionar forragens arbóreas, resistentes à seca. Alguns idealistas têm procurado contornar a falta de estudos introduzindo plantas exóticas, como a algaroba, que está

²⁸ Essa visão sistêmica norteia os diversos documentos elaborados sob a orientação de Furtado para a política econômica nordestina, como foi o caso do trabalho do GTDN (1959) e dos textos de planejamento da Sudene. Um bom resumo das diretrizes reformistas adotadas pela Sudene encontra-se em Castro (1971, pp. 180-221).

penetrando no sertão. A verdade, porém, é que, após 50 anos de lutas contra as secas, continuamos sem saber qual o tipo de economia que pode subsistir na caatinga.

Não obstante se tenha realizado, nos primeiros decênios deste século, notável esforço no sentido de alcançar melhor conhecimento da região, prevaleceu entre os dirigentes dos órgãos responsáveis, quase sempre engenheiros competentes, o princípio de que o grande problema do Nordeste é a limitação da disponibilidade de água. Daí a concentração de esforços no repasse da água. Ora, hoje sabemos que a escassez de água é apenas um dos componentes do problema. Sabemos que se chovesse o dobro a região possivelmente ainda seria mais pobre — a erosão tudo destruiria, inclusive a caatinga. O componente solo é igualmente fundamental. Este é que muitas vezes dificulta ou encarece extremamente o uso da água. Explica-se, assim, que tenhamos avançado tanto na acumulação de água e tão pouco no seu aproveitamento econômico” [Furtado (1960, p. 42)].

O problema principal a resolver na região semi-árida seria, portanto, seu melhor aproveitamento econômico:

“Em síntese: sendo pobre a base agrícola da economia do Nordeste, devemos envidar esforços para ampliar essa base, conhecendo melhor os recursos naturais da região. Só mediante persistente estudo do meio, do desenvolvimento de técnicas agrícolas adaptadas às regiões tropicais, teria sido possível criar no Nordeste condições para formação de uma economia de alta produtividade. Ao invés de procurar conhecer melhor o meio, de desenvolver técnicas de produção próprias, limitamos a transplantar soluções. Particularmente nos últimos dois decênios acentuou-se a tendência ao abandono dos estudos de base, no âmbito da ação oficial no Nordeste” [Furtado (1960, p. 42)].

Como solução complementar à economia da região semi-árida, Furtado preconizava a implantação de uma política migratória, através de um deslocamento da fronteira agrícola:

“Uma economia de mais alta produtividade, na caatinga, não será compatível com uma grande densidade demográfica. Assim, a reorganização da economia da caatinga criará excedentes populacionais que deverão ser absorvidos alhures. Daí a necessidade de incorporar novas terras ao Nordeste, de deslocar sua fronteira agrícola” [Furtado (1960, p. 44)].

O aproveitamento econômico da região semi-árida e o deslocamento de sua mão-de-obra excedente eram duas das quatro linhas

de ação que compunham as diretrizes da Sudene, à época de Furtado. As outras duas correspondiam à grande transformação estrutural programada pela Sudene para a região: a industrialização e a intensificação da produção de alimentos. A respeito da primeira delas, Furtado explicou, na linha tipicamente cepalina:

“Ao dar ênfase ao problema da inadequada produção de alimentos, o que desejamos é concentrar a atenção em duas direções básicas: a necessidade de industrializar o Nordeste e a urgência de organizar, na região semi-árida, uma economia mais adaptada ao meio. O problema da industrialização apresenta-se com transparente simplicidade: uma economia em que a terra susceptível de aproveitamento agrícola é fator relativamente escasso, e que já alcançou um certo grau de densidade demográfica, encontra na industrialização a forma normal de seu desenvolvimento econômico” [Confederação Nacional da Indústria (1959, p. 188)].

A segunda delas seria condição indispensável ao sucesso da industrialização, porque a elevação do custo de vida nos centros urbanos nordestinos ameaçava eliminar o grande fator de competitividade da região frente ao Centro-Sul, isto é, o custo da mão-de-obra.

O autor dividia o Nordeste em três áreas: a zona úmida, que era destinada essencialmente ao cultivo da cana-de-açúcar; o agreste, cuja atividade principal era a pecuária; e o sertão, ou zona semi-árida, em que o algodão era o principal cultivo. Recomendou, para a primeira região, um programa de modernização do cultivo do açúcar, que penalizaria os latifundiários que não o seguissem com uma partilha de suas terras para fins de produção de alimentos. Para o agreste, recomendou uma ampla reforma da estrutura agrária que liberasse as terras ocupadas pelos latifúndios pecuaristas, de modo a ampliar a economia camponesa, até então dedicada ao cultivo de alimentos, em condições de absoluta escassez de terras (e de capital) e, conseqüentemente, de baixíssima produtividade. Finalmente, para a zona semi-árida recomendou, como vimos, uma adaptação da produção às condições ecológicas da caatinga.²⁹

A equação da problemática nordestina apresentada em torno da criação da Sudene reforçou, com extraordinária força de argumentação, a discussão sobre a questão da reforma agrária no Nor-

²⁹ Essa visão aparece em diversos textos de Furtado e da Sudene, entre 1958 e 1964. Uma boa análise do pensamento de Furtado sobre a questão agrária encontra-se em Carvalho (1978, pp. 60-107).

deste.³⁰ Em defesa dessa reforma não faltou, em reforço ao argumento econômico principal — barateamento da mão-de-obra —, quem levantasse o argumento de que a mesma permitiria uma elevação da produtividade agrícola condizente com a necessidade de ampliação do mercado para os produtos industriais da região.³¹

Furtado considerava a reforma agrária uma condição indispensável à solução do problema da expansão da oferta de alimentos no Nordeste, mas essa visão não se estendia ao caso do Centro-Sul com a mesma ênfase. Dispunha-se, afinal, de dados que mostravam que a produção brasileira de alimentos estava se expandindo e não correspondia, por isso, a um ponto de estrangulamento — diferindo, por exemplo, do caso chileno. A associação que Furtado fazia entre reforma agrária e ampliação da oferta agrícola era, por isso, algo menos dramática. A estrutura agrária era vista como uma dificuldade ou limitação do processo global de desenvolvimento, mas não como barreira estrutural.

A argumentação de Furtado, nos textos anteriores a 1964, pode ser resumida da seguinte maneira: a) o arcaísmo da estrutura fundiária e a apropriação e o uso improdutivo do excedente rural pelos grandes proprietários latifundiários impediam a introdução do progresso técnico e a elevação da produtividade no campo; b) conseqüentemente, impediam que o mundo rural se incorporasse ao desenvolvimento e o fortalecesse, obstruíam a ampliação do excedente e sua transferência, via queda de preços, aos outros setores, mantinham os salários reais baixos e a renda concentrada e dificultavam a ampliação do mercado interno para produtos industriais;

³⁰ Um bom momento dessa discussão foi o Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste realizado em Garanhuns, Pernambuco, em 1959, sob o patrocínio da CNI. Nesse seminário, José Arthur Rios apresentou uma tese, amplamente aceita, sobre a necessidade de reforma da estrutura agrária. A Igreja, na pessoa do Bispo Eugênio Salles, endossou-a, como também o fez o organizador do seminário, o diretor-geral da CNI, Jacy Montenegro Magalhães. Nesse seminário, Furtado adotou uma posição cautelosa, preferindo enfatizar a necessidade de dotar a região de um planejamento integral. Entre os economistas da linha desenvolvimentista nacionalista, ficou por conta de Thomas Pompeu Accioly Borges a defesa mais enfática da reforma agrária. Borges foi co-autor das propostas reformistas do Conselho Nacional de Política Agrária, órgão criado por Vargas e responsável, na primeira metade dos anos 50, pela única discussão de alguma envergadura sobre a questão da alteração do princípio constitucional sobre desapropriação, que, exigindo pagamento em dinheiro, inviabilizava qualquer reforma agrária [ver Confederação Nacional da Indústria (1959)].

³¹ Ver discurso do Dr. Jacy Magalhães, Diretor-Geral da CNI em 1959, em Confederação Nacional da Indústria (1959, vol. I, p. 179).

e c) representavam, ademais, uma forma de preservação do consumo supérfluo, em detrimento do consumo essencial, orientando o processo de formação da estrutura industrial num sentido perverso.

De resto, a discussão do problema esteve associada à questão da justiça distributiva. A passagem seguinte, por exemplo, é de uma discussão que o autor fez sobre os custos sociais em que se incorria no processo de desenvolvimento brasileiro — o qual estaria transcorrendo sobre uma forte base de concentração de rendas:

“E não somente no que respeita à concentração de renda o desenvolvimento vem apresentando aspectos sociais extremamente negativos. Com efeito, à causa do anacronismo da estrutura agrária, esse desenvolvimento provocou, em muitas partes, um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários” [Furtado (1962, p. 14)].

A reforma agrária era, na opinião de Furtado, ao lado das reformas tributária e administrativa, a transformação institucional indispensável à estabilidade política do país, sem o que arriscava-se o surgimento de “métodos revolucionários que desembocariam em formas políticas ditatoriais sob a égide de classes sociais, grupos ideológicos ou rígidas estruturas produtivas” [Furtado (1962, p. 31)]. A inflexibilidade das classes ricas no que dizia respeito à elevação da tributação para financiamento do desenvolvimento, a corrupção e ineficiência administrativa e o anacronismo da estrutura agrária não poderiam continuar a ser endossados pela representação política da população no Congresso:

“É compreensível a indignação da juventude diante desse quadro: aí estão supostos representantes do povo eleitos pelos empreiteiros de obras públicas, aí está a aliança da máquina feudal com as verbas orçamentárias produzindo parlamentares que somente poderão sobreviver se forem instrumentos dóceis de seus financiadores” [Furtado (1962, p. 15)].

Antes de 1964, Furtado ainda não elaborara as análises em que a distribuição de renda e de propriedade figurariam como determinantes da dinâmica do crescimento econômico. Os limites do presente trabalho impedem que acompanhem o percurso intelectual do autor posterior ao golpe militar de 1964, que, embora frustrando seu otimismo reformista, não conseguiu destruir o entusiasmo, a generosidade e a criatividade desse grande mestre do pensamento desenvolvimentista brasileiro.

III.4.3 — Apêndice — A Obra-Prima do Estruturalismo Brasileiro: *Formação Econômica do Brasil*

III.4.3.1 — Introdução

Formação econômica do Brasil, de Celso Furtado, é a grande obra da literatura econômica brasileira do período que estamos examinando. Correspondeu a um trabalho de consolidação da consciência desenvolvimentista brasileira, que ele fundamentou com uma bem constituída argumentação histórica. Publicada em primeira versão com o título *A economia brasileira*, foi também um momento de avanço na abordagem estruturalista [Furtado (1954)].

Para entender o significado da inovação que a obra contém, 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 constitui uma resposta a essa dupla vulnerabilidade: em primeiro lugar, porque, embora não seja seu objetivo teorizar sobre a abordagem estruturalista, a clareza do texto automaticamente reforça a mensagem teórica que a Cepal vinha transmitindo aos economistas latino-americanos; e, em segundo, e mais importante, porque Furtado fornecia o 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 e keynesiana 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".

A publicação do livro exerceu uma influência sobre a intelectualidade brasileira até hoje sem similar na literatura de ciências sociais no Brasil. Isso nos obriga a um exame detalhado do seu conteúdo. Antes de fazê-lo, são convenientes algumas observações prévias a respeito dos estudos de Furtado sobre história econômica brasileira, que finalmente resultaram na *Formação econômica do Brasil*.

As primeiras considerações do autor sobre a história econômica brasileira aparecem num artigo publicado na *Revista Brasileira de Economia* [Furtado (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 Gudin. 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, ao invés 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" [Furtado (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 suas 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 livro o autor publicou um outro texto [Furtado (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.

III.4.3.2 — 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 25 primeiros capítulos, ou seja, aqueles que versam sobre ocupação territorial e economias escravistas açucareira e mineira, e os 10 primeiros capítulos da Parte IV do livro, 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 subsequentes, 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 encontram-se 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 gestão 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 prevalente na América do Norte até o século XVII era compatível com a pequena propriedade 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, à 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 napoleônicas; 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 na atividade 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, "nenhuma 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 [Furtado (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. Salieta 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" [Furtado (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 significativamente 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 conseqüência 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" [Furtado (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" [Furtado (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 observava 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, à atividade manufatureira. A causa principal teria sido, possivelmente, "a própria incapacidade técnica dos imigrantes para iniciar atividades manufatureiras em escala apreciável" [Furtado (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 de-

mográficos do país. Nesse caso, como no da economia pecuária do Nordeste, a expansão demográfica se prolongará num processo de atrofiamento da economia monetária" [Furtado (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" [Furtado (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 migratória 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 constatação 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 conceitualização 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" [Furtado (1979, p. 121)]. Além disso, esse tipo de recrutamento teria de contar com o apoio dos grandes proprie-

tários 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" [Furtado (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 taxa 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 a 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" [Furtado (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 fossem 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 diversi-

ficação do aparelho produtivo, dada pela inexistência de condições propícias à geração de um processo cumulativo interno de produção e consumo.

III.4.3.3 – A 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 isto, 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, passamos 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” [Furtado (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” [Furtado (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" [Furtado (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" [Furtado (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" [Furtado (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 desinvertiam 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 deslanchado 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 conduziu necessariamente a desequilíbrios no balanço de pagamentos 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 represar-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" [Furtado (1979, p. 230)].

O problema da 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 seu crescimento" [Furtado (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. Essa questão foi deixada pelo autor para outros textos, que examinamos nas seções anteriores.