



Universidade de Brasília
Departamento de Economia

Série Textos para Discussão

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO:
UMA RELEITURA DAS CONTRIBUIÇÕES DE CELSO
FURTADO***

***Constantino Cronemberger Mendes
IPEA, Brasília – DF, Brasil;***

e

***Joanílio Rodolpho Teixeira
Departamento de Economia, Universidade de Brasília, DF,
Brasil.***

Texto nº 320
Brasília, agosto de 2004

Department of Economics Working Paper 320
University of Brasilia, August 2004

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 320

***DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: UMA RELEITURA DAS
CONTRIBUIÇÕES DE CELSO FURTADO****

Constantino Cronemberger Mendes
IPEA, Brasília – DF, Brasil;

e

Joanílio Rodolpho Teixeira
Departamento de Economia, Universidade de Brasília, DF, Brasil

Brasília, 12 de agosto de 2004.

© *Constantino Cronemberger Mendes e Joanílio Rodolpho Teixeira* , 2004.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Instituto Central de Ciências
Caixa Postal 04302, 70910-900 Brasília, DF, Brasil.
Tel.: (55-61) 3072498, 2723548
Fax: (55-61) 3402311
E-mail: econ@unb.br
<http://www.unb.br/face/eco>

Secretária da Série de Texto para Discussão
Camila Paula da Silva
E-mail: camilaps@unb.br

* Os autores agradecem as sugestões de Ricardo Bielschowsky/CEPAL, as contribuições de Marcos Formiga/CNI e as palavras de aprovação do Professor Celso Furtado. Ainda, o primeiro autor agradece ao IPEA e o segundo autor agradece ao CNPq pelo apoio a pesquisa. Os resultados deste estudo, porém, são de exclusiva responsabilidade dos autores. Para direcionar correspondências, os endereços eletrônicos são: constantino.mendes@ipea.gov.br e joaniloteixeira@hotmail.com.br.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: UMA RELEITURA DAS CONTRIBUIÇÕES DE CELSO FURTADO*

Constantino Cronemberger Mendes
IPEA, Brasília – DF, Brasil;

e

Joanílio Rodolpho Teixeira
Departamento de Economia, Universidade de Brasília, DF, Brasil.

RESUMO

Este trabalho faz uma releitura das contribuições de Celso Furtado ao desenvolvimento econômico brasileiro. Trata-se, primeiramente, dos avanços teóricos no estruturalismo cepalino e de aspectos de sua passagem como ator político no período 1950-80. Duas questões específicas da análise de Furtado são enfatizadas, a relevância da questão regional e o papel do mercado interno como fator dinâmico no processo de crescimento econômico. Nesse sentido, propõe-se uma nova abordagem metodológica do autor, aqui denominada de “histórica-regional-estruturalista”. Finalmente, algumas reinterpretações da análise do mesmo são feitas levando em conta o debate recente sobre o processo de desenvolvimento brasileiro, sugerindo ligações em direção a síntese entre o paradigma cepalino e a abordagem denominada de “dynamic capability”.

ABSTRACT

The paper shows some of the main contributions of Celso Furtado in Brazilian economic development. First, it is treated some aspects of his contributions to the structuralist theory and his role as policy maker in that process. After that, some specific aspects of Furtado’s analysis are emphasize such as the income distribution as well as the role of the domestic market as dynamic factor in the economic growth. In this vein, we propose a new view on the methodological approach of the “Furtadian Analysis” considered as “historical-regional-structuralist”. Finally, some particular interpretations of his analysis concerning the recent debate on the Brazilian development process are considered as insights towards a synthesis between the structuralist paradigm and the dynamic capability approach.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Econômico; Brasil; Questão Regional; Celso Furtado.

JEL Classification: O11; O14; O18.

* Os autores agradecem as sugestões de Ricardo Bielschowsky/CEPAL, as contribuições de Marcos Formiga/CNI e as palavras de aprovação do Professor Celso Furtado. Ainda, o primeiro autor agradece ao IPEA e o segundo autor agradece ao CNPq pelo apoio a pesquisa. Os resultados deste estudo, porém, são de exclusiva responsabilidade dos autores. Para direcionar correspondências, os endereços eletrônicos são: constantino.mendes@ipea.gov.br e joaniloteixeira@hotmail.com.br.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre desenvolvimento econômico evoluiu de maneira cíclica na teoria e política econômicas em períodos de maior ou menor interesse desde estudos seminais dos economistas clássicos (Smith, Malthus e Ricardo) que construíram as bases da teoria do crescimento econômico. Recentemente, a discussão sobre desenvolvimento voltou a ter um papel importante na literatura teórica com o uso de modelos de crescimento sofisticados, que incorporam elementos relativos ao progresso tecnológico e outras variáveis (educação, capital humano etc), a existência de retornos crescentes, a incorporação de P & D, que ampliam as conexões entre crescimento e desenvolvimento econômicos.

No caso do Brasil, em particular, não apenas a discussão teórica, mas as implicações em termos de políticas econômicas são fundamentais. A transformação do país de uma economia primário-exportadora para industrial deve ser avaliada considerando a incapacidade do país superar, até hoje, as graves desigualdades econômicas e sociais que, em última instância, podem ser vistas como diferenças regionais, limitadores da expansão do mercado interno e do crescimento e desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, Celso Furtado é o autor que primeiro abordou de maneira efetiva a questão estrutural limitando o desenvolvimento brasileiro, considerando os papéis das desigualdades regionais e do mercado interno. Sua importância não se restringe ao aspecto teórico, com seu método próprio de análise, mas, também, em termos práticos, por suas várias passagens por cargos no governo central. Com a ênfase dada aos aspectos específicos da obra desse autor, adota-se uma nova terminologia metodológica da abordagem furtadiana que incorpora a questão regional como eixo central de análise.

Mesmo no contexto atual, as idéias de Furtado continuam válidas em certos aspectos, ao considerar o problema das desigualdades regionais e o papel do mercado interno como questões fundamentais ao crescimento e desenvolvimento econômico do país. No panorama teórico, os aspectos enfatizados no estudo são relacionados com abordagens associadas na linguagem influente da chamada “dynamic capability” (Pasinetti, 1993), entendida como um conjunto de características que estimulam a capacidade de rápida recuperação e desenvolvimento de uma organização (indústria, região e país).

Assim, este trabalho procura fazer uma releitura da obra de Furtado por meio de uma avaliação dividida em 3 seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira são consideradas suas principais contribuições teóricas e avaliados os aspectos considerados centrais, o mercado interno e a questão regional, revelando uma nova leitura metodológica ao incorporar o aspecto regional como central na sua análise. Na seção seguinte, é apresentada uma síntese do período 1940-80 em que prevalece o modelo de desenvolvimento de substituição de importação, e suas ligações com a abordagem de Furtado. Na última seção, é discutida a ruptura, nos anos 90, do modelo anterior com a adoção de políticas de cunho liberal e apresentada uma releitura dos aspectos centrais enfatizados (questão regional e mercado interno) no debate recente mostrando suas interfaces com a discussão original de Furtado.

2. CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DE CELSO FURTADO

Celso Furtado é considerado, junto com Caio Prado Júnior e Ignácio Rangel, um dos “patronos” da economia política brasileira. Sua extensa bibliografia é composta por cerca de trinta livros e mais de uma centena de artigos e ensaios. Porém, aqui, a análise concentra-se naqueles seus estudos publicados até meados da década de 70, com algumas incursões posteriores do autor no mesmo tema. A leitura das contribuições mais significativas de Furtado cobre, portanto, o período conhecido como a “Era de Ouro”, de forte crescimento econômico e transformação social. Ele interpreta, assim, as influências da readaptação sofrida pelo capitalismo no pós-II Guerra Mundial.

Furtado se enquadra no tipo de analista referido por Dobb (Hobsbawn, 1998, p. 117) para o qual as questões fundamentais sobre o desenvolvimento econômico serão respondidas se forem ultrapassados os limites do tipo tradicional e limitado de análise econômica cujo realismo é sacrificado à generalidade, e a menos que seja abolida a fronteira entre o que é moda rotular como “fatores econômicos” e como “fatores sociais”. Sua abordagem teórica pode ser avaliada em três etapas: a primeira, construída a partir dos anos 40, analisa o subdesenvolvimento de um ponto de vista mais teórico; a segunda, nos anos 50 aos 70, considera aspectos sócio-econômicos e políticos, influenciados por suas experiências políticas; e a

terceira, nos anos 80, com sua transição para a problemática do subdesenvolvimento no plano cultural. Trata-se, porém, de uma construção teórica não usual da economia, não apenas por sua insistência em adotar elementos multidisciplinares como em incluir delimitações analíticas em termo de espaço e tempo (geografia e história), noções ausentes na ortodoxia econômica. Cabe observar, ainda, o fato dele atuar como “policy maker” em certas ocasiões servindo para readaptar sua análise teórica original, constituindo sua motivação política aliada ao tratamento teórico do subdesenvolvimento.

Furtado utiliza um método analítico próprio, mesmo com todas as influências que podem ser conectadas a ele¹, denominado de “histórico-estrutural” (Bielschowsky, 2000, p. 34). Porém, em função da leitura proposta neste estudo adota-se uma nova terminologia metodológica a partir da concepção que sua abordagem compreende uma visão “histórico-regional-estruturalista” do subdesenvolvimento brasileiro. Isso é respaldado pela afirmação de Pasinetti (1993) sobre o uso do termo “mudança estrutural” adotado por Perroux² incorporado na abordagem “institucional-histórica-descritiva” dos estruturalistas e, em particular, por Furtado. Na mesma direção, Mallorquin (2000) considera a preocupação com a questão de espaço (geografia) e tempo (história) na sua análise estruturalista do subdesenvolvimento. Tratamento semelhante pode ser encontrado, ainda, em Oliveira (2003) que observa a trajetória intelectual de Furtado ligada com a questão regional, em especial com o Nordeste brasileiro.

O estruturalismo como sistema analítico concebido originalmente por Raúl Prebisch no período inicial da CEPAL (Prebisch, 1949 e 1951) tem por base a caracterização das economias periféricas (subdesenvolvidas) em contraste com as economias centrais (desenvolvidas). Os aspectos principais (Bielschowsky, 2000) nesse contraste referem-se a: baixa diversidade produtiva; reduzida integração horizontal e vertical; insuficiente infra-estrutura; especialização em bens primários; heterogeneidade tecnológica; oferta ilimitada de mão-de-obra desqualificada e estrutura institucional incompatível com a acumulação de capital e progresso técnico. A partir dessa contextualização realiza-se a análise da forma de inserção das economias subdesenvolvidas no ambiente internacional e as condições para a superação das situações adversas das economias periféricas por meio de um processo de industrialização conduzido por um planejamento estratégico, tendo o Estado como agente principal.

As principais contribuições de Furtado à abordagem estruturalista são consideradas em três aspectos principais: a inclusão da dimensão histórica; a análise das relações entre crescimento e distribuição de renda e a ênfase do sistema cultural como característica específica do subdesenvolvimento das economias periféricas. Considera-se aqui como mais uma contribuição teórica de Furtado a ênfase dada ao aspecto regional como limitante de um projeto nacional-integrado de desenvolvimento. Entende-se que a partir de uma abordagem associada a de Perroux (1939) e Isard (1951)³, Furtado faz sua leitura do país incorporando um fator geográfico na dimensão analítica “histórico-estrutural”. Ao inserir no debate sobre o subdesenvolvimento a questão das desigualdades (sociais e de renda), o caráter regional é considerado como elemento central de análise, enfatizando também do ponto de vista político, de maneira mais direta na região Nordeste.

Outras características particulares da abordagem de Furtado são (Mallorquin, 2000): a crítica à teoria ricardiana das vantagens comparativas; a percepção do mercado, em geral, como entidade incapaz de se auto-regular, tornando necessária a intervenção planejadora do Estado; a hipótese do subdesenvolvimento não como estágio (*a la* Rostow) que todas as sociedades têm que percorrer no seu caminho para o desenvolvimento, mas um processo qualitativamente distinto da experiência dos países centrais e um produto necessário tanto quanto o desenvolvimento do processo de expansão da economia capitalista mundial; a percepção da heterogeneidade estrutural e o dualismo dos países dependentes, como o Brasil, reproduzindo também no plano doméstico a assimetria entre centro industrializado e periferia explorada, aspecto este diretamente ligado ao problema das desigualdades regionais. A crítica de Furtado à teoria das vantagens comparativas pode ser entendida contra a defesa exclusiva da dinâmica econômica

¹ Entre as principais influências estão: Keynes, Friedrich List, Marx, Mannheim, Schumpeter, Kaldor, Kalecki, Joan Robinson, Perroux, Myrdal, Nurkse, Prebisch e Gilberto Freyre.

² Perroux (1939, p.194) define a estrutura econômica como feita de proporções e relações que caracterizam... um conjunto econômico no espaço (geografia) e tempo (história).

³ Como essa vertente teórica é ampla para um detalhamento específico, este estudo restringe-se ao contexto da abordagem estruturalista.

de curto prazo que acaba por estrangular as possibilidades de desenvolvimento (de longo prazo), condenando com vigor a tese da vocação rural do Brasil. O apoio à atividade primário-exportadora pode ser mais direto, mas sem a industrialização e modernização da economia a primeira opção pode vir a perpetuar os velhos problemas dos ciclos econômicos do período colonial.

Contudo, a industrialização sem controle e planejamento pode, também, oferecer riscos se não semelhantes pelo menos tão graves quanto ao anterior. Furtado, *a la* Keynes, considera que o capitalista obedece uma relação custo-benefício cuja autonomia decisória, central no pensamento liberal, geraria desequilíbrios levando a economia a crises periódicas. Essa linha de pensamento estava de acordo com os argumentos implícitos na compreensão que o sistema capitalista é inerentemente instável. Essa característica é ainda mais presente em economias com defasagens estruturais sérias, como o caso do Brasil. Como alternativa, Furtado considera a ação coordenadora do Estado como única capaz de planejar alternativas de crescimento de longo prazo, proporcionando o ambiente necessário para investimentos de maior tempo de maturação (em infra-estrutura, pesquisa e ciência e tecnologia, p. ex).

2.1. História e (Sub)-Desenvolvimento

Na primeira e mais relevante contribuição teórica de Furtado ao estruturalismo, os estudos “Análise do Modelo Brasileiro” (1961a) “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (1961b), “Dialética do Desenvolvimento” (1964), “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico” (1966) e, obviamente, “Formação Econômica do Brasil” (1980, 17ª ed.) compreendem as fontes principais da sua abordagem original. A partir da preocupação em responder sobre as razões das diferenças entre a estrutura econômica dos países latino-americanos, em particular do Brasil, em relação aos países desenvolvidos, ele apresenta a explicação na história por meio de uma abordagem estruturalista das suas formações econômicas. A sua análise, inicialmente indutiva, explora a relação entre o processo histórico e as estruturas econômicas dos países subdesenvolvidos compondo, conforme Bielschowsky (op.cit, p. 42), “um método muito atento às mudanças de comportamento dos agentes e à trajetória das instituições, bem como ao exame dos desequilíbrios típicos de economias e sociedades em rápida transformação”.

Esse método analítico esteve presente desde seu primeiro artigo publicado na Revista Brasileira de Economia (Furtado (1950)), bem como no livro “A Economia Brasileira”, de 1954, uma prévia da obra que tornaria o autor definitivamente conhecido mundialmente: “Formação Econômica do Brasil”. A estrutura diferenciada e subdesenvolvida do Brasil é analisada em função dos mecanismos de determinação da renda nacional nos ciclos da cana-de-açúcar, mineração e café e, na fase mais recente, da industrialização. Surge dessa abordagem o papel do Estado e da maior participação política dos setores populares como uma forma superior e inevitável de organização das relações sócio-econômicas na sociedade moderna, fundamentada na primeira parte do livro “Dialética do Desenvolvimento” (1964), configurando uma chamada “teoria da mudança social”.

Furtado (1964, p. 22) mostra que as relações econômicas (estrutura econômica) promovidas pelas inovações científicas mudam mais rapidamente que as relações institucionais (superestrutura social), com a técnica possibilitando uma série de mudanças na evolução histórica do país, que põem em marcha um conjunto de reações que provoca um aumento na produtividade média do sistema, que por sua vez causa maior disponibilidade de bens e serviços e, finalmente, impulsiona o desenvolvimento científico que por sua vez causa novos avanços tecnológicos. Esse “modelo dinâmico de crescimento” de Furtado resulta em dois tipos de pressões: o primeiro em relação a um passado colonial, associado a um grupo político dominante (oligárquico, agrário) que não quer ceder posições privilegiadas de poder, mesmo por força das pressões históricas; o segundo relacionado com a concentração da propriedade privada dos meios de produção na mão de alguns grupos, mantida pelas próprias características do capitalismo, este tendo um papel fundamental na dinâmica de reprodução capitalista.

2.2. Distribuição de Renda e (Sub)-Desenvolvimento

A relação entre crescimento e distribuição de renda tem no livro “Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina” (1964) a referência central. A interação entre a estrutura de demanda e de

oferta determina nos países periféricos latino-americanos constitui um padrão peculiar de comportamento econômico com tendência à estagnação. É importante observar que já em seu livro “Perspectiva da Economia Brasileira” (1958), o autor observava que o desenvolvimento tem como causa e efeito a desconcentração na renda. Segundo ele, “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...o regime de propriedade da terra é prejudicial ao desenvolvimento porque propicia o surgimento de estruturas sociais desligadas do processo produtivo e inclinadas a altos padrões de consumo” (p. 49).

Os obstáculos institucionais decorrentes dos ajustamentos insuficientes ou atrasados do marco institucional que disciplina os distintos fluxos econômicos surgem, principalmente, na persistência de formas anacrônicas de distribuição da renda que se traduzem em insuficiente vigor na demanda final para consumo ou investimento. No estudo “Mito do Desenvolvimento” (1974), o autor enfatiza a característica do modelo brasileiro com uma tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso tecnológico. O diagnóstico vigente nos anos 70 compreende a idéia central que a dinâmica econômica brasileira concentra renda (esta uma idéia estagnacionista para taxas decrescentes de crescimento) e promove grande heterogeneidade social. Segundo Bielschowsky (2000, p. 39) Furtado foi um precursor da tese dependentista, pois sua interpretação foi elaborada e divulgada ainda nos anos 50. Essa tese seria posteriormente revista em função da realidade de crescimento acelerado do Brasil, no período final dos anos 60 e início dos 70, discutida no livro “Análise do Modelo Brasileiro” (1972). Oliveira (2003) observa que a tentativa de Furtado buscar razões estruturais para a crise de expansão capitalista o conduz ao estagnacionismo como característica intrínseca do sistema econômico.

Mesmo com essa avaliação sendo posteriormente revisada, Bielschovsk (op.cit., p. 183) observa que “tanto em sua fase estagnacionista como na pós-estagnacionista, o peso maior de sua (de Furtado) 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”. Nesse contexto, quatro questões distributivas são atribuídas às preocupações analíticas de Furtado: a redistribuição de renda (via tributação sobre as classes ricas, de forma a ampliar a poupança e os investimentos estatais); a relação entre concentração de renda e crescimento econômico; a questão da reforma agrária e o problema das desigualdades regionais.

2.3. O Sistema Cultural e o (Sub)-Desenvolvimento

A terceira contribuição de Furtado é relacionada ao papel da cultura no subdesenvolvimento. Contudo, alguns trabalhos do autor nesse período tais como “O Brasil Pós-Milagre” (1981), “A Nova Dependência” (1982) e “Não á Recessão e ao Desemprego” (1983) insistem na via do desenvolvimento das forças produtivas, do progresso técnico, do investimento e do crescimento econômico. No livro de 1982 ele explicita mais uma vez sua questão fundamental: “Teremos de renunciar a ter uma política de desenvolvimento...?” Com as suas atribuições no Ministério da Cultura do Governo Sarney, Furtado passa a estar mais dedicado aos temas culturais, que se tornam fonte da sua mais recente contribuição na análise do subdesenvolvimento. É dessa época o livro “Cultura em Tempos de Crise” (1984).

Em entrevista recente, Furtado (2003) observa que chegou ao âmago da questão do subdesenvolvimento brasileiro quando introduziu o aspecto cultural. Segundo ele, especialmente no contexto de subdesenvolvimento “alguns países podem ter crescimento econômico, a partir de produtos primários. Terão aumento de renda, o qual poderá ser apropriado por uma minoria, por uma elite que adota, então, padrões de consumo e formas de viver típicos dos países ricos e totalmente incompatíveis com o nível de renda do próprio país. Esse país crescerá economicamente, mas não se transformará, ao contrário, se deformará”. Essa avaliação se enquadra particularmente bem ao caso brasileiro, cuja absorção de tecnologia moderna de produção não contempla a economia nacional como um todo. Os aumentos da produtividade e da renda per capita, sem distribuição de renda, somente reproduzem padrões de consumo dos países mais ricos em grupos restritos, aumentando o fosso de desigualdade interna, que em última instância são refletidas em desigualdades regionais e no limitado mercado interno.

2.4. A Questão Regional e o (Sub)-Desenvolvimento

Não obstante a aceitação das contribuições teóricas, acima referidas, observa-se que as leituras não dão a devida relevância à questão regional no arcabouço analítico do autor. Como observado por Buarque (2000, p. 61), antes de Furtado, no Brasil, “havia um conjunto de Estados, com algumas identidades culturais. Depois dele, temos uma região (o Nordeste), com identidade social, econômica, política, como nenhuma outra das regiões do Brasil”. Assim, procura-se destacar como aspecto diferencial na análise das contribuições teóricas de Furtado a sua leitura regional na interpretação histórico-estruturalista da relação desenvolvimento/subdesenvolvimento associado ao caso brasileiro.

A abordagem regional que provém teoricamente dos estudos de Perroux (1939) e Isard (1951) é conectada, sem dúvida, com Furtado como primeiro analista no Brasil no que diz respeito às relações entre os desequilíbrios regionais existentes e a capacidade de crescimento do país. As leituras do seu livro mais conhecido (“Formação Econômica do Brasil”) não consideram a questão regional como a mais importante dada a prevalência da leitura “histórico-estruturalista” que consolidou o seu método original de análise. O tema regional é considerado apenas fazendo parte das questões distributivas, ou seja, no contexto espacial das desigualdades, tratado *a posteriori*.

Contudo, já na própria composição dos capítulos daquele livro é possível perceber o interesse do autor em diferenciar regionalmente a formação “histórico-estrutural” econômica do Brasil. Assim, pode-se encontrar um capítulo (XI) tratando sobre a formação do complexo econômico nordestino e outro (XVI) sobre o Maranhão (que junto com o Pará), tratado como centro autônomo no norte, porém articulado com a região açucareira (no Nordeste) e a economia mineira (tratada na terceira parte do livro) e, finalmente o capítulo (XXXII) que trata do deslocamento do centro dinâmico para o Sudeste (com o café e, posteriormente, a indústria).

No que diz respeito ao complexo nordestino, Furtado (op.cit., p. 61) observa que “as formas que assumem os dois sistemas da economia nordestina – o açucareiro e o criatório – no lento processo de decadência que se inicia na segunda metade do século XVII, constituem elementos fundamentais na formação do que no século XX viria a ser a economia brasileira”. Os dois sistemas produtivos apresentavam um caráter de crescimento puramente extensivo, mediante a incorporação de terra e mão de obra, com tal característica não implicando, segundo ele, “modificações estruturais que repercutissem nos custos de produção e, portanto, na produtividade”. Ele considera, ainda, que “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 declinava à medida que este crescia” (idem, p. 64).

Na mudança do centro dinâmico da economia para o Sudeste, ele observa que “o desenvolvimento da primeira metade do século XX apresenta-se basicamente como um processo de articulação das distintas regiões do país em um sistema com um mínimo de integração” (p.238). Se, por um lado, o rápido crescimento da economia cafeeira entre 1880 e 1930 criou fortes discrepâncias regionais de níveis de renda per capita, por outro dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno ao qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se”.

Essa análise compreende, portanto, uma abordagem histórico-estruturalista (centro *versus* periferia) não apenas no contexto internacional, mas também do ponto de vista interno (regional) no caso específico do Brasil. Assim, entende-se que o autor faz uma leitura regional de maneira a enfatizá-la como elemento central na evolução do processo de industrialização e da implantação do modelo de substituição de importação no país. Segundo ele (op.cit.,p.238) “o processo de industrialização começou no Brasil concomitantemente em quase todas as regiões...Entretanto, superada a primeira etapa de ensaios, o processo de industrialização tendeu naturalmente a concentrar-se numa região (Sudeste). A etapa decisiva de concentração ocorreu, aparentemente, durante a primeira guerra mundial, época em que teve lugar a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial. ...Os dados de renda nacional parecem indicar que esse processo de concentração se intensificou no pós-II guerra mundial. A consequência tem sido uma disparidade crescente nos níveis de renda per capita entre as diversas regiões”. Em particular, a região Nordeste apresenta perdas substanciais, caindo sua participação relativa no total de 16,3% em 1948 para 9,6% em 1955.

Dessa forma, o autor prenuncia (p. 240-42) que “essa disparidade de níveis de vida, que se acentua atualmente entre os principais grupos da população do país, poderá dar origem a sérias tensões regionais. A solução desse problema constituirá, muito provavelmente, uma das preocupações centrais da política econômica no correr dos próximos anos”. E continua prevendo que o processo de integração econômica dos próximos decênios, por um lado, exigirá a ruptura de formas arcaicas de aproveitamento de recursos em certas regiões e, por outro, requererá uma visão de conjunto do aproveitamento de recursos e fatores no país. Nesse momento Furtado considera a relação entre integração regional e crescimento: “É de supor que, caso progrida essa integração, a taxa média de crescimento da economia tenderá a elevar-se”.

Portanto, a questão da distribuição de renda não se restringe apenas aos aspectos gerais relativos ao problema de propriedade fundiária ou aos conflitos sociais advindos do caráter inerente ao processo produtivo capitalista, mas a desigualdade regional se impõe como tema fundamental, senão central, de análise. A preocupação com a unidade, a integração nacional, a “visão conjunta do aproveitamento de recursos e fatores”, associado ao receio de conflitos regionais, comprova que a questão regional conforma-se em tema singular de avaliação e compreende uma das bases da conformação estrutural heterogênea do país. As questões de propriedade da terra e de conflitos sociais assumem, assim, contornos regionais específicos. Defende-se, então, que ao invés da natural compreensão de que o recorte regional surge da abordagem “histórico-estrutural” de Furtado, a análise “histórico-regional-estrutural” se impõe de partida em função da evolução histórica diferenciada das diversas regiões do país, definindo estruturas econômicas regionais distintas (elas próprias, heterogêneas).

Essa visão regional pode ser ainda captada em entrevista recente, em que Furtado (2003, p. 11) observa que “o Brasil continua sendo uma constelação de regiões de distintos níveis de desenvolvimento, com uma grande heterogeneidade social e graves problemas sociais”. Em suma, as desigualdades econômicas e sociais (produto, renda, emprego, salário, educação, saúde, etc) são, em última instância, os vários aspectos das desigualdades regionais existentes ainda no país. Portanto, as associações entre o papel da distribuição de renda e do mercado interno e o crescimento econômico em sua abordagem analítica devem ser tratadas não somente refletindo a heterogeneidade social e produtiva, mas também questões geográficas, particularmente no que diz respeito ao caso brasileiro.

3. AS CONTRIBUIÇÕES POLÍTICAS DE CELSO FURTADO

O período entre os anos 40 e 80 caracteriza-se pela prevalência, no Brasil, de um modelo de desenvolvimento que recebeu várias denominações: nacional-desenvolvimentista, de substituição de importações, estatal-intervencionista, entre outras. A industrialização brasileira bastante peculiar é profundamente influenciada por uma nova ordem mundial em que o Estado e o planejamento são colocados como elementos centrais ao desenvolvimento econômico. O reconhecimento de uma nova realidade, nesse período, faz Hobsbawm (1998, p. 117) relacionar a análise de Galbraith de “O novo Estado Industrial” com os economistas da CEPAL, que “criticavam a crença que os custos comparativos destinavam o Terceiro Mundo à produção de bens primários, e clamavam por sua industrialização”.

Duas ordens de fatores se destacam na conversão da industrialização no ponto central do debate intelectual: a crença do capitalismo como a única fonte de progresso e a idéia que capitalismo avançado significava indústria. Na mesma direção situa-se a análise da relação entre economia e política. A construção de uma economia forte necessitaria de um Estado ativo. A Alemanha “bismarckiana” é um exemplo dessa concepção que, baseada na centralização política e na intervenção Estatal e incentivando principalmente a indústria, produz grandes avanços econômicos, tornando-a um dos protagonistas da 2ª Revolução Industrial. Outras expressões desse consenso são os instrumentos da teoria keynesiana, o fordismo norte-americano e o compromisso social-democrata, além da contribuição do planejamento como mola central do desenvolvimento econômico, confirmando a lógica do Estado sobre o mercado, com os exemplos de planejamento racional (Mannheim) ou da *pax* social (Myrdal).

Quando se observa a distribuição das escolas de pensamento econômico nacionais que atuaram no debate dos anos 50, a maioria absoluta compartilhava o papel fundamental da ação reguladora estatal. Bielschowsky (1988) apresenta um amplo grupo de desenvolvimentistas que vai de intelectuais de esquerda até representantes do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e aqueles que procuravam

limitar a intervenção do Estado, em especial, a corrente liderada por Roberto Campos. Nesse panorama teórico se situa a corrente mais progressista dos desenvolvimentistas liderada pela CEPAL e por Furtado, considerada “nacional-desenvolvimentista”.

Esse contexto de adesão auxilia a análise de Furtado, embora assimilado sob uma ótica particular. As diferenças surgem no seu entendimento da evolução do capitalismo em países em condições estruturais desiguais. Enquanto nos países desenvolvidos, onde surgiu a social-democracia, a diversificação das funções do Estado viria manter o crescimento e ampliar o bem-estar social via regulação de direitos trabalhistas, leis assistenciais etc, nos países subdesenvolvidos o aumento da ação do Estado tornava-o agente responsável direto no fomento do desenvolvimento. As diferenças entre os dois modelos são significativas, a partir do amadurecimento do capitalismo industrial e financeiro, do nível tecnológico e da magnitude da renda média dos trabalhadores nos países desenvolvidos.

O caráter de Estado do bem-estar não foi preponderante no Brasil porque, segundo a visão geral presente até hoje, a distribuição da riqueza ocorreria posteriormente à implantação do modelo de crescimento (noção do “crescer primeiro para repartir depois”). Assim, o papel do planejamento, do Estado e da burocracia estatal tem de ser visto dentro de projetos políticos distintos: o enfoque keynesiana e o “New Deal” americano, a tese de Furtado e o planejamento *a la* Roberto Campos e Delfim Neto.

A polêmica entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, a criação da CEPAL e o debate desenvolvimentista, no pós-II Grande Guerra, produzem um corpo teórico que fundamenta e consolida o projeto industrial no Brasil. O desenvolvimento industrial passa a ser pré-requisito do desenvolvimento nacional. Os fatores provenientes desse ambiente acabam refletindo um conflito ideológico interno que se traduz numa forte disputa pelo controle do aparelho de Estado. Furtado interpreta esse fenômeno (interação economia/política) como um processo de ruptura que ocorre quando o desenvolvimento das atividades industriais colide frontalmente com a anterior inserção do país na divisão internacional do comércio já que a industrialização via substituição de importações volta sua atenção para o mercado interno em franco crescimento (da população e do padrão de vida).

Ele define as alternativas que se abrem à economia nacional como uma “internalização dos centros de decisão”. Esse aspecto é importante do ponto de vista da criação de sentimento de nacionalidade como atributo distinto de outros defensores do desenvolvimentismo com apoio do capital externo. A perspectiva da vinculação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento do conjunto da estrutura social constitui produto da análise furtadiana. A idéia de substituição de importações e da possibilidade de aprofundar o processo até o estágio de implantação da indústria pesada no país combina três elementos presentes na teoria cepalina: a diversificação da estrutura produtiva, o tamanho do mercado interno e a capacidade para importar. A novidade nessa primeira fase é a adoção do consumo, priorizando a renda auferida pelos trabalhadores, como centro do processo de expansão sem conflitos do capitalismo.

Essa concepção repercutiu na forma de atuação dos governos nacionais a partir de meados dos anos 40. O Estado assume cada vez mais o papel de planejador central da economia para incrementar a industrialização do país. Acentuam-se as preocupações com a técnica e a prática do planejamento, enquanto elementos da política econômica governamental. Como marco inicial, Ianni (1991, p. 68) chama a atenção para uma conferência empresarial, em 1945, em que reconhecem a necessidade de um planejamento como técnica de aceleração do desenvolvimento econômico num novo contexto político de redemocratização do país.

Como esforço inicial mais efetivo para estabelecer um programa mínimo de investimento com o objetivo de industrialização, baseado em informações e análises mais modernas da economia brasileira, o BNDE firmou, em 1953⁴, convênio com a CEPAL que levou à constituição do Grupo Misto BNDE-CEPAL com o objetivo de se estabelecerem projeções de longo prazo para a economia do país em termos de crescimento, capacidade para importar e as necessidades de investimento global e setorial, entre outras. Em avaliação posterior, Campos (1997) considerou que o planejamento anterior era do tipo setorial e que existia a noção de que seria necessário ter-se um planejamento global. A técnica existente na época era a

⁴ O Plano SALTE previa investimentos setoriais (saúde, alimentação, transporte e energia) para o período 1949-53, praticamente abandonado em 1952 (Ianni, op.cit., p. 101). O Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (Plano Láfer), em 1951, correspondeu à oficialização, no governo Vargas, das sugestões e projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

da CEPAL, que fazia projeções de crescimento e daí derivando a taxa de investimentos e procedendo-se a mobilização de recursos para atingir a meta de investimentos. Nesse sentido, Campos, então Presidente do BNDE, visita Prebisch (CEPAL) e solicita auxílio técnico, ficando Furtado encarregado do Grupo Misto. Os trabalhos desenvolveram-se no período 1953-55 e no relatório, então, publicado.

O período 1956-60 compreende o governo JK cuja política econômica é sistematizada no Programa de Metas, que toma como base o estudo anterior. Nesse período, Furtado afirma que seria a partir das mudanças ocorridas dentro do sistema econômico nacional que haveria, em primeiro lugar, um real crescimento e desenvolvimento econômico de base industrial que na sua expansão necessitava de proteção, planificação e incentivo do Estado em relação ao setor industrial; geração de políticas econômicas que estimulasse mudanças de hábitos de consumo; superação da arcaica ocupação fundiária; mudanças na distribuição da riqueza como meio de aquecer e expandir o mercado interno; diminuição das desigualdades regionais, entre outros itens.

A partir desse quadro mundial e nacional, surge a questão do planejamento regional que teve a contribuição e participação direta de Furtado quando ele desliga-se definitivamente da CEPAL e assume uma diretoria do BNDE, no período de setembro de 1958 a julho de 1959. Ele é nomeado interventor no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) cujo estudo final produzido "Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste" é marco da criação, em 1959, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), primeiro órgão de desenvolvimento regional do país e considerada uma experiência original no mundo. Furtado seria o seu primeiro Superintendente.

Em documento da SUDENE de 1962, Ianni (op.cit., p. 161) salienta o diagnóstico que a deficiência estrutural da economia nordestina, baseada em agricultura de subsistência, e a pressão demográfica crescente agravariam problemas sociais e políticos, comprometendo a unidade e a segurança interna. Isso era decorrente da "inexistência de uma política global de desenvolvimento econômico para o Nordeste". Conforme Oliveira (2000, p.109) "antecipando uma teorização que somente veio a produzir-se nos anos 70, Furtado propôs uma reformulação da Federação nos moldes de um federalismo regional cooperativo".

Ao contrário da afirmação corrente (das elites locais) que o problema do Nordeste era a seca, Furtado afirma que o problema provém da reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e da forma como essa região está inserida na mesma. A causa (Bacelar, 2000, p.168-69) "era a estrutura sócio-econômica e política montada a séculos na região. A explicação estava na nossa formação histórica." Com esse diagnóstico regional semelhante ao nacional, no arcabouço "histórico-estruturalista", possibilita um movimento teórico-político cada vez maior na direção de uma "regionalização" do modelo de substituição de importações. Nos anos 60, Furtado elabora os dois primeiros planos de desenvolvimento para o Nordeste (Operação Nordeste) e deixa o Ministério do Planejamento no governo João Goulart e retorna à SUDENE, concebendo e implantando políticas de incentivos fiscais para os investimentos na região Nordeste, posteriormente sendo expandido esse modelo para as regiões Norte (SUDAM) e Centro-Oeste (SUDECO) incentivando a descentralização da indústria em expansão no país.

Sua tese elaborada nos anos 60, que regimes fechados conduziram inevitavelmente ao estrangulamento econômico, não ocorreu como previsto e anos mais tarde ele revê suas posições introduzindo o conceito de "modernização do subdesenvolvimento". Segundo Furtado (1999, p. 20) "quando, em começos dos anos 60, tomei consciência de que as forças sociais que lutavam pela industrialização não tinham suficiente percepção da gravidade do quadro social do país e tendiam a aliar-se ao latifundismo e à direita ideológica contra o fantasma das organizações sindicais nascentes, compreendi que muitas águas ainda teriam de correr para que emergisse uma sociedade moderna no Brasil". Confrontado com a ruptura pré-golpe militar, ele avalia as alternativas políticas diante dos desafios do desenvolvimento social e econômico. Nesse quadro, Furtado opta definitivamente pelo marco institucional e pela democracia como a melhor forma de conduzir o projeto de desenvolvimento e a consolidação da Nação. O desenvolvimento é a única possibilidade de garantir a humanização da vida da maioria dos brasileiros. Sua preocupação é com a transformação global da sociedade, com a incorporação de padrões institucionais, culturais e econômicos que aproximem o país da concepção de modernidade.

Porém, como já previa Furtado (1968), o crescimento apoiado no mercado interno dependia, necessariamente, da prévia distribuição de renda. Por causa do anacronismo da estrutura agrária, o

crescimento provocou, em muitas regiões, um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários. Na ausência de uma política consciente que preservasse à ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se em nome do desenvolvimento uma estrutura de subsídios que muitas vezes premiou os investimentos supérfluos ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentração maior de riqueza em mãos de grupos privilegiados.

Os trabalhos posteriores à década de 70 avaliam que o crescimento da economia brasileira, durante o regime militar, introduz certos aspectos do capitalismo contemporâneo, como novos padrões de consumo, urbanização e surgimento de novos segmentos produtivos. Nos aspectos fundamentais permaneceram defasados os padrões tecnológicos e a modernização da produção (aumento da produtividade e técnicas de capital intensivo) e sem transformações profundas, distantes dos padrões de modernidade as questões dos direitos sociais, da participação política, da função social do Estado e o problema da democracia. No livro “Mito do Desenvolvimento” (1974), o autor faz uma espécie de autocrítica do otimismo desenvolvimentista anterior e sedimenta sua tese de que a industrialização por si só é incapaz de superar a situação de dependência econômica, percepção essa que reforça sua idéia original de que o subdesenvolvimento não é um mero estágio anterior ao desenvolvimento, concebida de maneira detalhada no estudo “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (1961).

Não obstante sua importância, o conjunto da sua obra e às políticas concebidas com base em suas idéias receberam vários questionamentos⁵. Posteriormente, ele faz uma releitura desse período e identifica os principais entraves existentes nas economias nacionais e regionais subdesenvolvidas: a exigüidade da inovação tecnológica e a abundância na oferta de trabalhadores. Como o exército industrial de reserva é muito grande, não há pressões por elevação de salários nem por políticas de distribuição de renda. A grande oferta de mão-de-obra e os baixos salários acomodam os capitalistas, que não são obrigados a incorporar novas tecnologias nem a aumentar o rendimento do trabalho com base nas técnicas de capital intensivo. Há um raciocínio circular impedindo o desenvolvimento de se processar.

A estagnação econômica mantém no poder os setores atrasados da sociedade, que não sofrem transformações significativas. Como os obstáculos ao desenvolvimento só podem ser removidos pela ação do Estado, este fica refém da cristalização dos interesses retrógrados. O primeiro obstáculo é que o Estado necessário ao projeto desenvolvimentista não pode existir sob esse arranjo institucional. Segundo, o controle ou limitação da ação corretiva do Estado frente aos interesses corporativos reforça o perfil econômico do subemprego, do pequeno mercado consumidor, da industrialização problemática, da falta de investimento, do pequeno escopo tecnológico, do dualismo econômico (e sua ampla camada de subsistência). O resultado é um círculo vicioso: exército industrial de reserva; mão-de-obra barata; má distribuição de renda; reduzido mercado interno; falta de incentivo ao investimento tecnológico; baixa produtividade. Assim reforça-se a característica do subdesenvolvimento, seja nacional seja regional.

Nos anos 80 as fortes críticas ao modelo adotado anteriormente, bem como as condições práticas existentes no ambiente interno e externo, levaram ao esgotamento do modelo substitutivo de importações nos moldes então implementados. As características tecnológicas mundiais (inovação gerencial e organizacional) mudaram radicalmente a base técnica da indústria e conformaram um novo padrão de desenvolvimento. A partir da segunda metade dos anos 80 novos paradigmas são colocados no debate internacional sobre crescimento econômico. A principal tendência é representada pelas tecnologias da informação e comunicação, com base na microeletrônica. Essa nova tendência promoveu a necessidade de adaptação dos países, inclusive o Brasil, ao novo contexto mundial, movendo-se para ações de apoio a uma nova base política da indústria na tecnologia e na formação de recursos humanos. O Brasil dos anos 80, porém, foi marcado por adoções de políticas de curto prazo em função de tentativas de estabilização

⁵ Dada a quantidade de conseqüências não previstas nas teses formuladas no início dos anos 60, algumas de suas premissas deviam estar equivocadas: o papel das classes (e sua posição na luta política), a função modernizadora atribuída à burguesia industrial e a ação imparcial dos técnicos (Francisco de Oliveira - *Crítica à Razão Dualista e Condições Institucionais do Planejamento*; Simon Schwartzman - *Bases do Autoritarismo Brasileiro*); Wanderley G. Santos - *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*); Guido Mantega - *A Economia Política Brasileira*; e A. Borón - *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*.

econômica e de ajustamento externo que acabaram comprometendo a adoção de uma política de crescimento de longo prazo⁶.

Um aspecto legal chama a atenção, o Decreto Lei nº 2.433, de 19 de maio de 1988, convertido em lei em setembro, que instituiu a política industrial já no final do governo Sarney⁷. Diagnosticou-se o fim do modelo anterior e previa-se uma abordagem mais moderna de complexo industrial com ênfase no progresso tecnológico. Entretanto, apesar das medidas de corte significativo de tarifas aduaneiras em diversos segmentos do setor industrial, os mecanismos e instrumentos previstos ainda incluíam a utilização de benefícios e incentivos fiscais e a criação de regimes especiais que não proporcionavam uma ruptura significativa com o modelo anterior.

Contudo, pode-se observar, no final desse período, idéias que vão ao encontro do defendido por Furtado ao longo dos anos, tal como a tese de Barros de Castro (em Bielschowsky, 2000, p. 50) que introduz a noção de crescimento via mercado interno de consumo de massa, produzido no efeito pós-Plano Cruzado (1996) e fortalecido no pós-Plano Real (1995). Isso mostra a compatibilidade entre o aumento real dos salários (redistribuição de renda em prol do trabalhador) e a ampliação de bens e serviços das empresas já instaladas no país, inclusive multinacionais. Não obstante essas observações, os anos 80 inauguram a era das reminiscências, tal como observado por Cêpeda (2000) que considera Furtado organizando seu passado e ajustando as contas com a memória, a sua e a da geração desenvolvimentista e partindo novamente para retomar os temas dos anos 50/60 ajustando-os frente aos desafios e à aparência de progresso unânime apresentados pelo capitalismo globalizado.

4. RELEITURA DE FURTADO NO PERÍODO RECENTE

4.1. ANOS 90: RUPTURA DO MODELO ANTERIOR

Muitos estudiosos consideram que Furtado, nos anos 80 e 90, passou à categoria de clássico como um autor necessário à compreensão do desenvolvimento brasileiro e da transição da economia mercantil para industrial. Porém, conforme Mallorquin (2000), boa parte dos economistas consideram as referências conceituais de Furtado pouco explicativas dos desafios da economia nesse novo momento.

Não obstante a avaliação corrente nessa direção pode-se encontrar análises de Furtado (1992) que contraria essa interpretação, quando ele observa, no início dos anos 90, que “a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas”. Percebe-se a convergência das questões enfatizadas neste estudo quanto a limitada capacidade de superação do subdesenvolvimento nacional sem considerar a importância do mercado interno e da questão regional.

Furtado (op.cit.) observa um futuro “desintegrador” quando “em um país ainda em formação, como o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”. O debate interno nos anos 90 manteria, ainda, a controvérsia sobre o papel do Estado na economia, questões associadas aos aspectos dinâmicos (progresso tecnológico) da estrutura produtiva nacional e os impedimentos macro e microeconômicos para a implantação de uma política de crescimento efetiva. As várias linhas de pensamento econômico da mais liberal a mais intervencionista tratam sobre o tema seja discutindo aspectos da ação governamental seja revelando as falhas existentes do Estado ou do mercado e a necessidade (ou não) da intervenção pública para resolver os problemas da economia, aumentar a competitividade econômica e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Do ponto de vista político o ano de 1990 constitui um marco na transição para um novo modelo de crescimento e desenvolvimento para o país. A nova política industrial consubstanciada na Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), no início do governo Collor, prevê o aumento da eficiência na

⁶ Como ressaltado por Formiga (2000, p. 249) “desde o governo Geisel, o Brasil deixou de pensar a região e a cidade”.

⁷ “Pareceria, inclusive, que o discurso e a política econômica desse governo foram influenciados por” “Não à Recessão e ao Desemprego” (Furtado, 1983), em Mallorquin (2000, p. 93).

produção e comercialização de bens e serviços mediante a modernização e a reestruturação da indústria. Observa-se a predominância de instrumentos de caráter geral com a adoção de instrumentos seletivos apenas nos casos de capacitação tecnológica e desenvolvimento de recursos humanos.

O período 1995-2000 é marcado pelo sucesso na estabilização da economia, com o Plano Real adotado no final de 1993. A política industrial, contudo, não sofreu grandes mudanças daquela definida anteriormente. O contexto interno absorvido com situação de instabilidade financeira e recessão não contribuiu para que fossem implementadas ações mais efetivas no âmbito de uma nova política de crescimento. O documento “Nova Política Industrial: desenvolvimento e competitividade” (PR, 1998) traz uma discussão das diretrizes básicas e dos objetivos da política industrial vigente nesse primeiro “período FHC”. As reformas estruturais são consideradas importantes para favorecer a influência dos mecanismos de mercado nas decisões de aplicação de recursos. A liberalização do comércio exterior, a privatização, o fim dos controles de preços, o comportamento mais liberal perante o capital estrangeiro e a criação de um ambiente macroeconômico mais estável são as principais diretrizes para o alcance de maior eficiência e competitividade.

Conforme Erber (2002, p. 645), a política industrial nos últimos anos⁸ incorporou uma atitude liberal chamada eufemisticamente de uma “política de competitividade”. Prevaleceu uma visão de desenvolvimento em que a “tripla abertura” (abertura comercial, liberdade ao investimento direto estrangeiro e privatização) compatibilizaria estabilidade e crescimento. Ele observa que “tendo por pano de fundo as reformas institucionais preconizadas pelo Consenso de Washington, uma Política Industrial não só seria dispensável como contraproducente”.

Se nos anos 90 os temas de Furtado passam a tratar sobre a natureza e os limites da globalização, suas preocupações persistem em tocar na questão do desenvolvimento nacional. Em texto publicado pela Revista da CEPAL (2000), Furtado observa que a via brasileira de desenvolvimento não tem que ser uma “terceira via”, mas tem que ser uma via própria, resultado de um projeto nacional derivado das especificidades do país, recuperando o mercado interno como o centro dinâmico da economia. A maior dificuldade do Brasil, insiste ele, consiste em reverter o processo de concentração de renda refletida regionalmente.

Mallorquin (2000) observa que o desgaste do pensamento único de matriz neoliberal, nos últimos anos, coloca em evidência questões como o padrão desigual de trocas, os empecilhos à propagação do progresso técnico, os obstáculos estruturais ao desenvolvimento e, principalmente, o alcance das políticas econômicas como mecanismos de defesa do espaço da Nação. Ele sugere que esse fenômeno está ajudando a trazer de novo para discussão os argumentos da formação do capitalismo brasileiro desenvolvidos por Furtado em mais de cinco décadas de trabalho. Para aqueles que procuram pensar a sociedade brasileira, observando os impactos sociais e econômicos de longo prazo, Furtado é não só leitura obrigatória, um clássico, mas uma referência necessária para a compreensão das ligações sociais e econômicas que orientam o campo das alternativas e a construção do nosso futuro.

4.2. SÉCULO XXI: NOVOS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO?

Olhando em retrospectiva, os trabalhos de Furtado produzidos até a década de 70 são aqueles que provocaram um maior impacto no pensamento social brasileiro e constituem o eixo da sua abordagem teórica “histórico-regional-estruturalista”. Ao longo do tempo seus argumentos receberam adaptações, em função das transformações ocorridas na realidade sócio-econômica nacional, mas que mantêm intactas suas teses iniciais. Na realidade para entender Furtado hoje é necessário retomar o fio das reflexões que se forjaram naquela época, observando não só as características já amplamente reconhecidas de sua obra, mas procurando experimentar novos padrões de análise, adaptados aos tempos atuais. Nesse sentido, nas suas análises recentes publicadas pela CEPAL (2000) e pelo IBGE (2003), referidas anteriormente, a maior dificuldade do Brasil continua sendo reverter o processo de concentração de renda, cujas feições

⁸ O documento “Brasil 1994-2002, A Era do Real (www.planalto.gov.br)” apresenta os fundamentos básicos da política industrial praticada nos últimos anos da década de 90 e início do novo século XXI.

regionais são patentes, e colocar o mercado interno como centro dinâmico do crescimento nacional, aspectos esses enfatizados no presente estudo como centrais ao longo de sua obra e ainda atuais.

Esse debate econômico ressurgiu no início de uma nova etapa política interna, com a eleição recente do novo Presidente da República, em que se discute a adoção de uma política de crescimento mais planejada e com efetiva participação do Estado⁹. A eleição de um Presidente com histórico de defesa do papel do Estado na economia, reforça a corrente analítica que apóia uma atuação pública menos liberal na economia, com o mercado interno constituindo elemento fundamental, bem como inserindo uma agenda de desenvolvimento regional.

Nota-se a preocupação na construção de uma política industrial “distanciada de concessões de subsídios e articulada com medidas horizontais de fortalecimento do mercado e da infra-estrutura interna”. As principais linhas da nova política são: planejada nacionalmente a partir das potencialidades regionais; seletiva e vertical; formada a partir da explicitação de metas a serem atingidas pelas empresas como contrapartida do apoio público; baseada na transparência dos custos envolvidos e do retorno que a economia do país poderá receber, entre outras. Nesse sentido, configura-se o esforço de construção de um sistema nacional e inovador de competitividade que pressupõe, entre outras coisas, “combinar as políticas horizontais voltadas ao mercado interno com as verticais e setoriais, voltadas para a capacitação tecnológica e as exportações”.

O papel de destaque dado ao mercado interno, como elemento dinâmico ao crescimento nacional, um dos pilares do pensamento de Furtado, pode, então, ser visualizado juntamente com a questão regional na concepção programática do novo governo. As considerações anteriores tentam demonstrar que, ao invés da noção prevalecente que a visão regional de Furtado restringe-se ao Nordeste, sua abordagem é ampla e sua influência pode ser atestada ainda hoje, quando se encontra na agenda política de Ministérios Setoriais preocupações semelhantes, como o caso do Ministério da Integração Nacional e seus projetos de recriação de órgãos regionais, a SUDENE (Nordeste), SUDAM (Norte) e SUDECO (Centro-Oeste) ou dos programas de desenvolvimento regional incluídos no Plano Plurianual PPA - 2004/07 do novo governo, que configuram modelos regionais de desenvolvimento levando em conta as especificidades e as potencialidades particulares (históricas, culturais, produtivas, políticas etc) das diversas regiões do país.

Como síntese do momento atual considera-se, por um lado, a existência de uma tendência ao apoio amplo de uma política industrial, já que poucos acreditam que mecanismos horizontais de política macro sejam suficientes. Em outras palavras, reconhece-se agora que a política industrial tem que ter forte conteúdo setorial. O avanço de posições é evidenciado por diagnósticos da balança comercial brasileira que usam o conteúdo tecnológico das importações e exportações para identificar problemas e sugerir soluções. Nesse sentido, a política industrial deveria visar, simultaneamente, o aumento das exportações e a substituição de importações o que mostra o recente surgimento de uma síntese (Araújo e Teixeira, 2003) envolvendo “import substitution strategies” (ISS) e “export led growth” (ELG). A estratégia associada a esse objetivo seria o de aumentar o conteúdo tecnológico da estrutura produtiva brasileira para, simultaneamente, reduzir importações e aumentar exportações. Outro objetivo da política industrial seria o de redução da desigualdade, atuando na provisão de serviços sociais básicos, um dos principais problemas da população de baixa renda: saneamento básico, saúde, educação, habitação e transporte público. Segundo, através da vertente regional com a abordagem de pólos ou arranjos produtivos locais.

Por outro lado, como observado por Bielschowsky e Mussi (2002, p. 46), a predominância da perspectiva liberal nos anos 90 não criou espaços para a criação de projetos ou novas estratégias na adoção de uma política de crescimento (industrial) no país. À luz da discussão anterior não é possível visualizar ainda quais sejam os mecanismos principais para a consecução dessa nova estratégia política ou quais são as diferenças em relação às estratégias adotadas no período anterior. Em muitos aspectos a discussão atual sobre a necessidade ou não de uma nova política industrial e regional para o país continua a mesma prevalecente na década passada.

⁹ O programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) que elegeu o novo Presidente da República (Luís Inácio Lula da Silva) a partir de 1º de janeiro de 2003, trás as linhas gerais de uma nova política industrial e regional para o país (www.pt.org.br) que respaldam os argumentos aqui enfatizados e que restauram os aspectos originais da análise de Furtado.

A preocupação que surge da análise apresentada é que muito provavelmente a inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, segundo os diversos sub-espacos econômicos desse amplo e heterogêneo país. Essa diferenciação tende a alimentar a ampliação das históricas e profundas desigualdades sócio-econômicas, se não forem adotadas políticas governamentais de reversão das desigualdades que explorem os potenciais endógenos da diversa base regional do país, que tornam atuais as idéias de Furtado sobre a importância do mercado interno e da solução dos problemas das desigualdades regionais para o desenvolvimento sustentável do país.

Do ponto de vista da amplitude de visão analítica, observa-se que o objetivo maior da obra de Furtado consiste em considerar aspectos específicos ao contexto brasileiro daquilo que na linguagem da literatura atual é chamado de 'dynamic capability' (Pasinetti, 1993). Essa expressão pode ser entendida como um conjunto de características que estimulam a capacidade de rápida recuperação e desenvolvimento de uma organização econômica e social (indústria, região e país), buscando expandir a sinergia no sentido de criar recursos e não meramente alocar os existentes.

Do ponto de vista macroeconômico e institucional, a experiência tem mostrado que uma adequada combinação de governança e política econômica é o caminho para expandir o investimento produtivo, promover mudanças estruturais, gerar crescimento e reduzir desigualdades. Nada é mais estimulante ao investimento, a criação de recursos, assim como distribuição da renda e da riqueza, do que o próprio crescimento econômico, sustentado e bem orientado. Políticas bem sucedidas em estimular tal processo de desenvolvimento econômico geram competitividade doméstica e internacional, além de criarem ambientes favoráveis ao financiamento dos investimentos necessários ao crescimento econômico.

Naturalmente, a combinação dos componentes da capacitação dinâmica se baseia no conhecimento, difusão tecnológica e implementação de projetos promissores viabilizando mudanças estruturais. Nessa perspectiva, pode-se fazer uma leitura das contribuições de Furtado semelhante à argumentação de Pasinetti (1993) que enfatiza que a fonte primária de benefícios das relações internacionais está no aprendizado ("learning"), enquanto vantagens comparativas e dotações de recursos constituem fontes secundárias.

Uma estratégia de desenvolvimento deve levar em consideração o potencial da vantagem comparativa dinâmica (endógena) e não a abordagem estática associada ao modelo ricardiano. O foco da análise deve ter como preocupação fundamental a especialização na produção de mercadorias que permitem país ou região atingir, no período de tempo relevante, as maiores taxas de crescimento e produtividade. No caso de países da dimensão do Brasil, o mercado doméstico deve ocupar uma posição dominante, dada a importância da demanda efetiva na configuração dos padrões de consumo e investimento, sem excluir o papel importante do mercado externo.

Finalmente, observa-se a importância de um ambiente institucional que possa facilitar a solução de problemas legais e sociais. Uma situação política-institucional relativamente estável possibilita melhor planejamento das estruturas produtivas, fundamental para a geração de recursos e a operacionalização da 'dynamic capability'.

5. CONCLUSÕES

Ao longo dos mais de 50 anos resumidos neste estudo, levando em consideração as contribuições de Furtado, pode-se perceber a extrema coerência, sujeita a críticas e autocríticas, e persistência do autor em torno dos aspectos aqui enfatizados e considerados desde a origem de sua análise qual sejam o papel do mercado interno e a questão da desigualdade (regional) para a superação do subdesenvolvimento nacional. No período 1945-85 que predominou o modelo de substituição de importações, a agenda política predominante não necessariamente converge com as idéias defendidas por Furtado. Se no final dos anos 50 e início dos anos 60, encontram-se algumas convergências em função, particularmente, de suas próprias passagens por cargos públicos, a partir da segunda metade dos anos 60 até meados dos anos 80 definitivamente não podem ser vinculadas suas idéias com as políticas adotadas no país, que foram essencialmente distintas.

Ao tentar fazer algumas ligações entre as questões teóricas e práticas de Furtado, referentes ao mercado interno e a questão regional, no período 1946-1963, encontram-se vários exemplos: o Plano de

Metas, os Plano de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE (governo JK) e o Plano Trienal (governo JG), que alguns autores chegam a defender a idéia que este último influenciou o PAEG, no início do governo militar. Nesse novo contexto, a partir dos anos 70, pode-se dizer que as questões enfatizadas neste estudo foram relegadas ao segundo plano. Não por acaso, atesta-se o aprofundamento da desigualdade de renda no país ao longo do período ao mesmo tempo em que se mudava a ênfase da industrialização substitutiva de importação com base no mercado interno para o mercado externo. A “modernização do subdesenvolvimento” é deixada como herança do período militar, que aprofunda as contradições de um modelo de desenvolvimento concentrador, capaz de absorver avanços tecnológicos e novos padrões de consumo ao mesmo tempo em que reduz a absorção de trabalho e aprofunda as disparidades (regionais) sócio-econômicas.

Na segunda metade dos anos 80, ele volta à cena teórica e política ao ocupar rapidamente o posto de Ministro da Cultura no governo Sarney, período em que se concentra na questão cultural e sua influência no subdesenvolvimento do país. Nessa fase a problemática do desenvolvimento, ainda encontrada em observações de Furtado, é superada por debates sobre problemas de curto prazo (inflação e ajuste externo).

Nos anos 90, a ruptura do modelo prevalecente anterior como que destrói, teórico e politicamente, qualquer ligação analítica com as lições de Furtado. A questão regional definitivamente passa a ter uma agenda secundária senão inexistente, culminando com a extinção no início dos anos 2000 dos órgãos e dos instrumentos remanescentes de política regional (SUDENE, SUDAM e incentivos fiscais). Ao mesmo tempo, persistem as políticas de estímulo ao comércio exterior em detrimento do mercado interno.

Recentemente, a posse do novo presidente da república de partido historicamente defensor do papel ativo do Estado na economia recupera, pelo menos em termos de agenda programática, questões relevantes que podem ser associadas novamente aos pontos aqui levantados (mercado interno e questão regional), como uma atualização das idéias originais de Furtado no ambiente atual de discussão sobre uma nova etapa de crescimento e desenvolvimento do país. A questão regional ressurge com os projetos de recriação (em tramitação no Congresso Nacional) de órgão regionais (SUDENE, SUDAM e SUDECO) e propostas para uma política de integração nacional e desenvolvimento regional conduzida pelo Ministério da Integração Nacional (MI). Ademais, o PPA 2004-07 contém programas que podem ser vinculados com ações regionais explícitas. Ao mesmo tempo, o momento atual resgata alguns defensores do mercado interno como fator dinâmico para uma nova etapa de crescimento do país, sem necessariamente perder de vista a importância complementar do mercado externo.

Enfim, esse estudo demonstra que uma releitura de Furtado não apenas é importante do ponto de vista de um entendimento da evolução “histórico-regional-estrutural” do (sub)desenvolvimento brasileiro, como continuam sendo fundamentalmente atuais suas idéias originais até hoje não totalmente aplicadas, no sentido de verem resolvidas questões, para ele, consideradas essenciais para o Brasil superar definitivamente o estágio de subdesenvolvimento ainda prevalecente. Fica clara, portanto, a mensagem que perpassa toda a obra de Furtado que o crescimento econômico não é condição suficiente para superar o subdesenvolvimento, mas somente mediante a aplicação de reformas estruturais importantes, entre as quais, a superação das desigualdades sócio-econômicas, que em última instância estão refletidas em desigualdades regionais de renda, produto, educação, salário, saúde, etc. A diminuição dessas distorções possibilitaria ao Brasil uma capacidade ampliada do mercado interno de forma a tornar-se uma fonte dinâmica de um desenvolvimento econômico sustentável, menos vulnerável às forças instabilizadoras externas sejam comerciais, tecnológicas ou financeiras.

Finalmente, nesse novo contexto é maior a aceitação entre os estudiosos do crescimento nacional a importância de um ambiente institucional que possa facilitar a solução de problemas legais e sociais e em considerar aspectos específicos ao contexto brasileiro daquilo que na linguagem influente da literatura atual é chamado de ‘dynamic capability’, conectadas às preocupações analíticas de Furtado.

6. BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, R. A. e TEIXEIRA, J. R. (2003). *A Structural Economic Dynamic Approach to North-South Technological Gaps*. in IV International Colloquium (Proceedings), Dec., Universidade de Brasília, Brasília, pp. 47-61.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988). *Pensamento Econômico Brasileiro, o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, IPEA, RJ.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C., Orgs. (2002). *Políticas para a Retomada do Crescimento – reflexões de economistas brasileiros*. IPEA: CEPAL, Brasília, DF.
- CÊPEDA, V. A. (2000). *Raízes do Pensamento Político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. Dissertação Mestrado, USP.
- ERBER, F. (2002). *O Retorno da Política Industrial*. Em *O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento*, Reis Velloso, J. P. e Dias Leite, A. (coord.) (2002).
- FORMIGA, M.; SACHS, I., ORGS. (2000). *Celso Furtado: a SUDENE e o Futuro do Nordeste*, Livro Comemorativo aos 80 anos de Celso Furtado, Recife, PE.
- FURTADO, C. (1954). *A Economia Brasileira*. Ed. A Noite, RJ.
- _____ (1958). *Perspectiva da Economia Brasileira*. ISEB, RJ.
- _____ (1959a). *Formação Econômica do Brasil*. Fundo de Cultura, RJ.
- _____ (1959b). *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*. Imp. Nac., RJ.
- _____ (1959c). *A Operação Nordeste*, ISEB, RJ.
- _____ (1961). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Fundo de Cultura, RJ.
- _____ (1962). *A pré-revolução Brasileira*. Fundo de Cultura, RJ.
- _____ (1964a). *Dialética do Desenvolvimento*. Fundo de Cultura, RJ.
- _____ (1966). *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Civilização Brasileira, RJ.
- _____ (1967). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. Cia. Ed. Nacional, RJ.
- _____ (1968). *Um Projeto para o Brasil*. Rio e Janeiro: Saga.
- _____ (1972). *Análise do Modelo Brasileiro*. Civilização Brasileira, RJ.
- _____ (1974). *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Paz e Terra, RJ.
- _____ (1980). *Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico: um enfoque interdisciplinar*. Cia. Ed. Nacional, SP.
- _____ (1981). *O Brasil pós-Milagre*. Paz e Terra, RJ.
- _____ (1982). *A Nova Dependência, Dívida Externa e Monetarismo*. Paz e Terra, RJ.
- _____ (1983). *Não à Recessão e ao Desemprego*. Paz e Terra, RJ.
- _____ (1984). *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. Paz e Terra, RJ.
- _____ (1992). *Brasil, a Construção Interrompida*. Paz e Terra, RJ.
- _____ (1998). *O Capitalismo Global*. Paz e Terra, SP.
- _____ (1999). *O Longo Amanhecer-Reflexões sobre a Formação do Brasil*. Paz e Terra, SP.
- _____ (2000). *Brasil: opções futuras*. Revista CEPAL, nº 70, abr..
- _____ (2003). Entrevista - lançamento dos indicadores do Séc. XX, IBGE, RJ.
- HOBBSAWN, E (1998). *Sobre História*. Cia. das Letras, SP.
- IANNI, O. (1991). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Civilização Brasileira, RJ.
- ISARD, W. (1951). *Distance Inputs and the Space Economy*. Quartely Journal, Mass.
- MALLORQUIN, C. (2000). *Convite a uma Leitura de Furtado*. Em FORMIGA (2000)
- PASINETTI, L. (1993). *Structural Economic Dynamics*. Cambridge Press, England.
- PERROUX (1950). *Economic Spaces: Theory and Application*, QJE. Mass.
- PREBISCH, R. (1949). *The Economic Development of Latin America*. CEPAL.
- _____ (1951). *Problemas teóricos y praticos del crecimiento*, CEPAL.
- OLIVEIRA, F. (2003). *A Navegação Venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. Boitempo Ed., SP.
- PR (1998). *Nova Política Industrial – desenvolvimento e competitividade*, BSB, DF.
- _____ (2004). *PPA 2004-2007*, Brasília, DF.