

CELSO FURTADO: A TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO E O CASO BRASILEIRO

Autoria: Ana Paula Londe Silva e Marina Costa Val¹

O discurso teórico de Celso Furtado acerca da temática do subdesenvolvimento tem fortes influências dos debates econômicos surgidos no período do pós-guerra, quando, pela primeira vez, as economias subdesenvolvidas – sobretudo as latino-americanas começaram a ser abordadas sob um enfoque conceitual diferente. Tais “mutações conceituais devem muito aos discursos contestatórios de instituições como a Cepal” (MALLORQUIN, 2005, p. 27). Ao se considerar, na análise do desenvolvimento econômico, as particularidades dos países da periferia, o discurso econômico assumiu uma nova concepção.

Nas décadas anteriores ao pós-guerra, o estudo singular de economias consideradas atrasadas não figurava como um esforço relevante, uma vez que vigorava na teoria econômica o pressuposto de que essas economias, ao engendram num processo de crescimento, assumiriam uma trajetória similar à dos países já desenvolvidos. Havia, então, uma concepção teórica do desenvolvimento econômico como uma série linear de etapas de crescimento a serem superadas. Quanto a essa visão econômica, Mallorquin (2005) argumenta:

(...) a economia convencional concebia a História de maneira teleológica e unilinear, na qual os países desenvolvidos, e o que foi sua evolução e morfologia estrutural, representavam o futuro das então economias atrasadas. (MALLORQUIN, 2005, p. 28).

Além dessa alteração no discurso econômico mundial quanto ao desenvolvimento, também foi de grande importância para a obra de Furtado sua passagem pela Comissão econômica para a América Latina e o Caribe, a Cepal, onde o autor elaborou intensamente trabalhos que incorporavam sua visão sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, sendo muitos desses trabalhos concernentes, direta ou indiretamente, ao caso brasileiro. Furtado, ao abordar esse contexto histórico propício à teorização do desenvolvimento econômico, afirma:

Vejam, então, que foi no Brasil que se realizou o primeiro grande debate moderno sobre o desenvolvimento, suscitado pelas reflexões da Cepal. As teses nasceram em Santiago do Chile, mas proliferaram aqui. E elas são importantes, tanto que durante um quarto de século dominaram o pensamento econômico latino-americano. E vou mais longe: em todo o mundo o problema do desenvolvimento é discutido a partir das idéias surgidas aqui na América Latina. (FURTADO, 1983a, apud MALLORQUIN, 2005, p. 33).

Foi a essa época que Furtado entrou em um debate com o economista estoniano Ragnar Nurkse, publicando, em 1952, *A formação do capital e o desenvolvimento econômico*, um ensaio no qual Furtado apresenta comentários a seis conferências que Nurkse proferiu no Instituto Brasileiro de Economia. Nessa polêmica entre os dois economistas já é possível verificar no posicionamento de Furtado (1952) um distanciamento da economia convencional ortodoxa, quando o autor propõe que o conceito de “produtividade marginal” deveria contemplar os efeitos sociais dos investimentos, ou seja, deveria considerar-se uma “produtividade marginal social”.

Ao crescer a produtividade social média, como resultado da acumulação de capital, aumenta a renda real da coletividade. [...] Ao iniciar-se um processo de desenvolvimento, conforme vimos, esse aumento se transforma quase totalmente em lucros, permitindo que se acumule capital para intensificar a produção, o que ocorre quando persiste o estímulo de uma procura externa crescente. (FURTADO, 1952, p. 11-2).

¹ Alunxs de graduação do curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Esse texto de Furtado faz parte do início da incursão do autor no debate do desenvolvimento econômico, e continha idéias ainda muito próximas de noções relativamente ortodoxas, como a suposição de que um dos elementos principais do problema do subdesenvolvimento era a escassez de capital. Entretanto, é a partir desse esforço inicial de teorização que:

(...) o estruturalismo construirá categorias para descrever e explicar um universo econômico que se recusa a comportar-se sob os supostos de uma causalidade mecânica, o que implicou a construção de conceitos sociológicos e históricos. (MALLORQUIN, 2005, p. 55).

Mallorquin (2005, p. 123) afirma que já em 1958 Furtado assinalava de forma mais positiva os conceitos que permeavam o discurso do subdesenvolvimento, levando tal temática a um campo autônomo de análise. É nesse momento que a conceitualização da periferia assume um papel especial na obra de Furtado, e que seu trabalho teórico, ao fundamentar-se em novas modalidades conceituais, rompe com o discurso econômico convencional.

Nas décadas de 1960 e 1970, Furtado trabalhou intensamente com o tema do subdesenvolvimento, publicando um grande número de livros e artigos. Em 1967, Furtado escreveu *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, um clássico do estruturalismo que incorpora textos anteriores do autor, inclusive com revisões. Este é o caso, por exemplo, de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, de 1961.

Em sua teoria do desenvolvimento, Furtado (1986) adota um enfoque faseológico. Segundo ele, o ponto de partida para o entendimento das formas de acumulação de capital² seria por meio da análise dos processos históricos de desenvolvimento, que permitiria identificar os fatores que levam uma sociedade a dispor desse excedente e os meios que a induzem a transformá-lo em um mecanismo de aumento da produção. Para Furtado (1986), a utilização do

² Furtado (1986) afirma que a acumulação de capital se constitui como condição necessária para o progresso técnico.

excedente está na base dos sistemas de organização social e estrutura de poder.

As economias comerciais parecem haver sido as primeiras em que o sistema de poder esteve total ou quase totalmente controlado por grupos cuja principal função social era aplicar o excedente na expansão da capacidade produtiva de que dispunha a coletividade. (FURTADO, 1986, p.113).

Desse modo, torna-se extremamente importante o estudo do capitalismo comercial, para que se possa entender e identificar os fatores que abrem o “caminho às modernas economias industriais”, e que, dada a organização social que impõem, geram obstáculos ao desenvolvimento de economias subdesenvolvidas por meio de conflitos com os interesses da coletividade.

Continuando sua análise de uma perspectiva histórica, Furtado (1986) sistematiza o processo de industrialização dos países subdesenvolvidos em três diferentes fases: (1) industrialização induzida pelas exportações do setor primário; (2) industrialização por substituição de importações; (3) esgotamento do processo de substituição de importações e industrialização por ação estatal.

A primeira fase de industrialização iniciou-se, como salientado pelo próprio Furtado (1986), quando houve uma expansão da procura global, juntamente com outros fatores: permanência do fluxo de renda gerado pelo aumento das exportações no país, de modo a induzir uma demanda por bens manufaturados, o que só seria possível se o fluxo de renda atingisse uma parte considerável da população.

Caso contrário, se a renda fosse incorporada apenas por uma parcela pequena da população, a demanda que se originaria seria voltada para produtos de qualidade maior, os quais seriam importados. Além de obter um aumento na renda que beneficiasse consideravelmente a sociedade, a magnitude do processo de industrialização que se inicia, dependeria ainda da “existência de recursos naturais ou de matérias-primas agrícolas de fácil produção, do grau de urbanização já alcançado e

da dimensão da população total do país” (FURTADO, 1986, p. 176).

A transição para a segunda fase se deu quando a crise de 1929 esgotou de vez o setor exportador, mudando o rumo que a industrialização havia tomado: antes, a indústria seguia conforme se expandiam as exportações; a partir desse momento, a industrialização sofreria influência das mudanças estruturais provocadas pelo declínio do setor exportador. A crise, ao reduzir de modo repentino a demanda global, gera tensões estruturais que desencadeiam fatores inflacionários (desvalorização cambial, déficit governamental, acumulação de estoques de produtos de exportação, etc.). Tais fatores:

(...) se, por um lado, expandem a renda monetária, por outro, elevam os preços relativos dos produtos industriais importados, favorecendo a posição competitiva da produção industrial interna. Essa maior rentabilidade do setor industrial é tanto mais significativa quanto ocorre quando o setor exportador se encontra em depressão. (FURTADO, 1986, p. 178).

Desencadeia-se, desse modo, a segunda fase de industrialização, a qual não se apoia previamente na expansão da demanda global, e sim nas pressões criadas pela contração na procura que, por meio da redistribuição de renda, aumentam a eficiência dos investimentos industriais.

A terceira fase se iniciou com o declínio da substituição de importações. Esse processo no Brasil, para Furtado (1986), apresentava sinais de esgotamento já na década de 1950, uma vez que, conforme o coeficiente de importações se mantinha estável, a elasticidade-renda do crescimento da produção industrial decaía. Assim, a produção industrial, de acordo com o autor, se estabilizava em torno de um terço da produção nacional. Aumentos nos retornos dos investimentos industriais por meio da elevação dos preços relativos de importados se tornam ínfimos ou inexistentes quando a redução relativa das importações alcança certo nível. Furtado (1986) ainda completa:

As importações poderão estar reduzidas a um pequeno número de itens de difícil produção interna. Tratando-se de bens de capital, incentivar sua produção mediante elevação dos preços dos similares importados terá como consequência diminuir a eficácia dos investimentos no conjunto da economia. Ter-se-á, então esgotado o processo de substituição de importações, e a industrialização somente poderá prosseguir se a estrutura da economia, e do setor industrial em particular, houver alcançado certo grau de diversificação. Para que o setor industrial possa desempenhar, por si mesmo, o papel de elemento propulsor do desenvolvimento, deverá ele estar estruturado de tal forma que a utilização de sua capacidade produtiva tenha como contrapartida necessária a realização de um nível adequado de investimentos no conjunto da economia. (FURTADO, 1986, p.179).

Ao se realizar uma análise de sua obra *Formação econômica do Brasil*, mesmo havendo sido lançada anteriormente à *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, é possível notar traços fortes de sua elaboração teórica acerca do subdesenvolvimento.

Formação Econômica do Brasil (FEB), obra de imbatível divulgação e renome na literatura econômica brasileira, contém uma abordagem sistemática acerca do subdesenvolvimento econômico. Publicada pela primeira vez em 1959, a obra figurou como “instrumento da militância intelectual” de Celso Furtado, no intuito de consolidar uma consciência desenvolvimentista brasileira (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 49).

Marco na historiografia brasileira, FEB demonstra como a evolução histórica brasileira acarretou uma estrutura econômica subdesenvolvida, fornecendo ainda uma análise econômica apropriada para essa estrutura subdesenvolvida. Temas recorrentes na discussão acerca do desenvolvimento permeiam toda a obra e são utilizados na análise do caso brasileiro. A preocupação de Furtado em aplicar teoria à realidade brasileira fica bastante evidente no último capítulo do livro, quando o autor sintetiza a

teorização com a divisão do desenvolvimento do país em etapas.

Furtado (2007), pretendendo mostrar a mudança no papel desempenhado pelo comércio exterior à medida que uma economia vai se desenvolvendo, analisa diferentes etapas do desenvolvimento brasileiro. Numa primeira etapa do desenvolvimento de países com população escassa e recursos naturais abundantes, o comércio exterior tem importância crucial na determinação do nível de renda. O estímulo externo consiste no principal determinante do nível da procura efetiva, havendo uma forte interdependência entre a indução externa e o desenvolvimento interno. Se a procura externa é progressivamente contraída, o sistema passa por um processo de desagregação que culmina em formas de economia de subsistência.

Segundo Furtado (2007), o Brasil experimentou a primeira fase de desenvolvimento de forma plena até a Primeira Guerra Mundial, e de forma atenuada até fins da década de 1930. Durante esse período a procura externa foi o grande motor do desenvolvimento do país, como as inversões concentrando-se nos setores relacionados à exportação.

Considerando o período de maior expansão da atividade cafeeira, por exemplo, a disponibilidade de mão-de-obra e de terras subocupadas aliada à vantagem relativa do café no mercado mundial evidenciava uma tendência crescente de oferta do artigo. Ademais, enquanto os preços não caíssem a ponto de liquidar a vantagem relativa do café no comércio exterior, os capitais formados no país continuariam sendo direcionados para a cultura do produto. Mesmo com sinais claros de superprodução, decorrentes de um desequilíbrio estrutural entre oferta e procura, as inversões no setor cafeeiro foram muito intensas até o final da década de 1920.

O ponto mais alto da superprodução é 1933 – quando as consequências da crise de 1929 no preço internacional do café já se anunciavam no Brasil. A política de proteção ao setor cafeeiro na grande depressão, baseada majoritariamente em mecanismos de socialização das perdas, evidencia o início da segunda fase de desenvolvimento. As alternativas usadas para

defender o setor cafeeiro consistiram em um “verdadeiro programa de fomento da renda nacional” e em uma “política anticíclica” de grande amplitude (FURTADO, 2007, pp.263-273).

Durante a depressão houve contração da renda e as importações ficaram mais caras, reduzindo consideravelmente a procura por bens importados. Cresce a importância da procura interna e o setor ligado ao mercado interno passa a predominar no processo de formação de capital. Nos anos posteriores à crise observa-se o que Furtado (2007) chama de deslocamento do centro dinâmico. O fator dinâmico principal deixa de ser o estímulo externo e passa a ser o mercado interno:

As atividades ligadas ao mercado interno não somente cresciam impulsionadas por seus maiores lucros, mas ainda recebiam novo impulso ao atrair capitais que se formavam ou desinvertiam no setor de exportação. (FURTADO, 2007, p. 278).

A segunda etapa do desenvolvimento é marcada pelo crescimento relativo das inversões nas atividades voltadas ao mercado interno, bem como indústria e setores conexos. Nessa etapa intermediária a composição das importações é substancialmente alterada e cresce a procura por equipamentos mecânicos. O comércio exterior passa a ser responsável pelo processo de ampliação da capacidade produtiva e pelo intercâmbio externo de processos tecnológicos. O comércio exterior, segundo Furtado (2007), torna-se um fator estratégico no processo de formação de capital.

Segundo Furtado (2007), o Brasil esteve na etapa intermediária de desenvolvimento durante o período de elaboração de FEB. Entre 1920-1957, a importância da procura externa como fator determinante do nível de renda é substancialmente reduzida. Ademais, grande parte das inversões do período está destinada à criação de capacidade produtiva para atender uma demanda antes liquidada com importações. O deslocamento do centro dinâmico para o mercado interno alterou, portanto, o papel do comércio exterior no desenvolvimento do Brasil.

Ademais, o FEB fornece outras observações acerca do descrito desenvolvimento da primeira metade do século XX. Quando se

considera a dinâmica regional, o desenvolvimento experimentado no período em questão pode ser encarado “como um processo de articulação das distintas regiões do país em um sistema com um mínimo de integração” (FURTADO, 2007, p.328). A partir da expansão da economia cafeeira no Sudeste, teve início o processo de formação de um núcleo em torno do qual todas as regiões se articularam. Na década 1950 a economia brasileira possuía certo grau de articulação entre as regiões, embora fosse evidente uma tendência à concentração regional da renda.

Durante a Primeira Guerra Mundial, fase de aceleração do desenvolvimento industrial, observou-se uma propensão crescente à concentração das indústrias em São Paulo. A concentração regional das indústrias intensificou-se nos anos imediatamente posteriores e gerou uma discrepância cada vez maior nos níveis de renda per capita das regiões. O fenômeno da concentração de renda tem como causa a pobreza relativa de recursos naturais de uma região, que implica uma menor produtividade por capital invertido. Os capitais formados na região menos produtiva tendem a migrar para a região mais produtiva, o que impõe sérios percalços à industrialização da região mais pobre (FURTADO, 2007, pp. 330-332).

FEB ainda traz algumas considerações sobre o desenvolvimento do Nordeste no século XX. Contudo, um artigo da década de 1980 sobre políticas alternativas de desenvolvimento para o Nordeste evidencia com mais clareza a preocupação de Furtado com o desenvolvimento regional, escrito em uma fase de maior maturidade de suas elaborações teóricas acerca da questão do desenvolvimento.

O desenvolvimento das regiões menos produtivas ou mais pobres, como o Nordeste, depende fortemente de políticas públicas alternativas. Furtado (1984) mostra que as políticas empreendidas para o crescimento do Nordeste nas décadas de 1960 e 1970 apenas agravaram um estado de mau-desenvolvimento. Nas duas décadas mencionadas, o Nordeste experimentou taxas de crescimento muito elevadas, um intenso processo de industrialização e um enorme esforço de acumulação. Esse crescimento econômico, no entanto, em nada se

refletiu nos salários reais da população e pouco beneficiou a grande maioria da população rural.

Segundo Furtado (2007), o esforço de acumulação no Nordeste apenas não reproduziria o agravado mau-desenvolvimento se os problemas fundamentais da região fossem atacados de frente. Um dos problemas fundamentais que fragilizam a economia nordestina é o setor agrário. Furtado (1984) propõe uma reestruturação do setor agrário nordestino³ que favoreça o aumento da renda real da massa dos agricultores e que os estimule a investir e absorver avanços técnicos. A política econômica, portanto, deve objetivar a dinamização da oferta de alimentos de consumo popular para que a massa da população deixe de depender da agricultura de subsistência e da importação de alimentos.

Furtado (1984) ressalta, entretanto, que não basta modificar a estrutura agrária, deve-se redirecionar o processo de industrialização. Para que a região se desenvolva, a industrialização deve ser tanto motor para o crescimento quanto instrumento de homogeneização social. As indústrias nordestinas devem deixar de ser apenas um prolongamento daquelas localizadas no Centro-Sul; devem, em contrapartida, estar integradas no âmbito da própria região, vinculadas ao mercado local. Se não há redirecionamento do processo, a industrialização agravará a concentração de renda e excluirá a maioria da população dos benefícios do crescimento econômico.

Ainda sobre as alternativas de desenvolvimento do Nordeste, Furtado (1984, p.11-12) arremata:

O que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento econômico tal qual o conhecemos, funda-se na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da população, o crescimento metamorfoseia em desenvolvimento.

³ Para ver com detalhes como essa estruturação deve ocorrer ver Furtado (1984), pp.8-10

Furtado, ao longo de todo o seu desenvolvimento teórico, sempre mesclou em sua obra o discurso técnico e teórico com o esforço de pensar e repensar casos de subdesenvolvimento, sobretudo o caso brasileiro. Suas análises foram mudando conforme suas elaborações teóricas se amadureciam. Seus trabalhos, dessa forma

podem ser considerados como frutos singulares de estudos feitos por um economista que sempre teve participação em setores de administração pública, o que se reflete em suas reflexões sobre o processo de desenvolvimento industrial brasileiro, sobre o caso particular do Nordeste, e na importância que dava à ação estatal para a superação do subdesenvolvimento.

Sugestões de leitura:

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **"Formação econômica do Brasil: uma obra prima do estruturalismo cepalino"**. In: *Revista de Economia Política*, v. 9, 4, 1989.

MALLORQUIN, C. **"Celso Furtado: um retrato intelectual"**. São Paulo/Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2005.

Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **"Formação econômica do Brasil: uma obra prima do estruturalismo cepalino"**. In: *Revista de Economia Política*, v. 9, 4, 1989.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. **"O nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento"**. In: *Revista de Economia Política*, v. 4, julho-setembro, 1984.

FURTADO, C. **"Formação de capital e desenvolvimento econômico"**. In: *Agarwala, A. N.; Singh, S. P.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

FURTADO, C. **"Formação econômica da América Latina"**. Rio de Janeiro: Lia, Editor S. A., 1970.

FURTADO, C. **"Teoria e política do desenvolvimento econômico"**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MALLORQUIN, C. **"Celso Furtado: um retrato intelectual"**. São Paulo/Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2005.