

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O Sentido da Tecnologia:
a Teoria do Subdesenvolvimento de Celso Furtado**

Bruno Borja

Orientador:
Prof. Fabio Stefano Erber

Rio de Janeiro
Dezembro de 2008

BRUNO NOGUEIRA FERREIRA BORJA

**O SENTIDO DA TECNOLOGIA:
A TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO DE CELSO FURTADO**

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabio Stefano Erber

Prof. Dr. Plínio de Arruda Sampaio Júnior

Prof^a. Dra. Maria Mello de Malta

Rio de Janeiro
Instituto de Economia – UFRJ
Dezembro de 2008

RESUMO:

Este trabalho busca apresentar sinteticamente a obra de Celso Furtado, no que se aplica à construção de uma Teoria do Subdesenvolvimento. Partindo da formação dos Estados nacionais, unidade preferencial de análise, constata-se a preponderância do progresso técnico na distinção entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. São expostas as origens históricas do subdesenvolvimento e o reflexo da assimilação de uma tecnologia estrangeira sobre a estrutura e a dinâmica econômica destes países. Assim como explicitadas as alternativas vislumbradas por Furtado para a superação do subdesenvolvimento, e sua atualização e reafirmação perante as transformações ocorridas no sistema capitalista mundial após a Segunda Guerra Mundial.

ABSTRACT:

This dissertation presents the construction of a Theory of Underdevelopment by Celso Furtado. From the formation of national States, the preferential unit of analysis, it shows the preponderance of technical progress as a factor distinguishing developed from underdeveloped countries. The historical origins of underdevelopment and the way the assimilation of foreign technology reflects on the economic structure and dynamics of the latter countries are discussed. The alternatives perceived by Furtado to overcome underdevelopment, and their update and restatement due to the changes in the world capitalist system after the Second World War are then presented.

À memória de José Ricardo Tauile

AGRADECIMENTOS:

Primeiramente gostaria de agradecer aos companheiros do Laboratório de Estudos Marxistas José Ricardo Tauile (LEMA – IE/UFRJ) por todo apoio e suporte ao longo do curso de mestrado, que me permitiram dar prosseguimento aos estudos e às reflexões em torno do tema deste trabalho. Em especial, meu agradecimento a Maria Malta e Rodrigo Castelo.

Da mesma forma, e com a mesma intensidade, agradeço ao Prof. Fabio Erber pelo acolhimento que me foi dado em momento tão difícil e pela disposição de me orientar nesta empreitada, seja através de diálogos transatlânticos virtuais ou pelas mais íntimas e proveitosas conversas pessoais.

Também fica meu agradecimento aos familiares e amigos que colaboraram sentimental e materialmente para incentivar meu trabalho, e que tanto ouviram minhas lamentações, sempre consoladas por palavras de resignação.

SUMÁRIO:

Apresentação	8
Capítulo I - O processo de desenvolvimento sob o método histórico-estrutural	15
I.1 – O Desenvolvimento: progresso técnico e a formação do sistema capitalista mundial	19
I.2 – O Subdesenvolvimento: formação histórica e posicionamento no sistema	33
I.3 – Heterogeneidade estrutural e desequilíbrio do balanço de pagamentos	40
Capítulo II - Tecnologia na dinâmica de uma formação subdesenvolvida	46
II.1 – As fases históricas da industrialização nos países periféricos	52
II.2 – Geração, difusão e assimilação do progresso técnico	57
II.3 – Dinâmica de crescimento: tendência à estagnação e concentração de renda	66
Capítulo III - O Estado como via de transformação	75
III.1 – O papel do Estado no desenvolvimento	80
III.2 – Transnacionais e autonomia do Estado	88
III.3 – Tecnologia como um fator de dependência e dominação	96
Considerações finais	103
Referências bibliográficas	108

APRESENTAÇÃO

“Isto nos dá a medida do que representariam os trópicos como atrativo para a fria Europa, situada tão longe deles. A América lhe poria à disposição, em tratos imensos, territórios que só esperavam a iniciativa e o esforço do Homem. É isto que estimulará a ocupação dos trópicos americanos. Mas trazendo este agudo interesse, o colono europeu não traria com ele a disposição de pôr-lhe a serviço, neste meio tão difícil e estranho, a energia do seu trabalho físico. Viria como dirigente da produção de gêneros de grande valor comercial, como empresário de um negócio rendoso; mas só a contragosto como trabalhador. Outros trabalhariam para ele.”

Caio Prado Júnior, em *Formação do Brasil Contemporâneo*.

O presente trabalho visa expor sintética e sistematicamente a obra de Celso Furtado, no que concerne à elaboração de uma Teoria do Subdesenvolvimento. Trata-se de uma obra vasta e densa, por vezes mesmo inóspita. E que, portanto, é passível de muitas leituras e interpretações divergentes e, até, conflitantes. Tendo em vista tais dificuldades, pretendeu-se aqui traçar uma “linha de tendência”, um fio condutor que permitisse apreender o sentido que toma a obra e para o qual aponta Furtado.

Com este intuito, pode-se afirmar que Furtado trata da exploração e da dominação entre os povos, expressos na formação de seus respectivos Estados nacionais, tendo por meio de análise a geração, difusão e assimilação do progresso técnico em escala mundial. Assim como, em Caio Prado Júnior¹, o *sentido da colonização* residiria na organização de uma produção altamente rentável ao capital europeu; em Celso Furtado, o *sentido da tecnologia* consistiria na manutenção dos fluxos de excedente que rumam da periferia para o centro do sistema capitalista mundial na era pós-colonial.

¹ Segundo Oliveira (2003B), Caio Prado consta na bibliografia da tese de doutorado de Furtado, obtida na Universidade de Paris em 1948, com o título de *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*.

Sua obsessão pelo progresso técnico talvez tenha sido incutida no período em que Furtado passou trabalhando para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Lá chegou logo após sua inauguração, permanecendo em seus quadros de 1949 até 1957, e lá completou sua formação de pesquisador, sob considerável influência de grandes economistas latino-americanos, dentre os quais se destaca maiormente a figura de Raúl Prebisch.

Depois que Prebisch assumiu o cargo de Diretor Principal da CEPAL, Furtado atuou como seu diretor da Divisão de Desenvolvimento. Além de participar ativamente do processo de produção dos documentos redigidos pela instituição, foi responsável pelas primeiras traduções dos artigos de Prebisch publicados no Brasil. Ali se cristalizou o conceito de sistema centro-periferia, fundamental na posterior construção teórica de Furtado, segundo o qual a transferência de excedente imposta pela deterioração dos termos de intercâmbio teria suas raízes no progresso técnico. Mais precisamente no controle do progresso técnico pelos países centrais.

Esta primeira abordagem sobre a tecnologia, com lampejos neoclássicos, foi completada pelo conceito de desenvolvimento das forças produtivas, influência inicial de Karl Marx em Furtado. Colocando como principais fatores do desenvolvimento a acumulação de capital e o progresso técnico, esta visão se encaixava com o sistema centro-periferia, pois a tecnologia oriunda do centro exigiria uma contrapartida em excedente que terminava por enfraquecer a acumulação produtiva na periferia.

Também foi de Marx, juntamente com os estruturalistas franceses², a influência na elaboração do método histórico-estrutural, tão caro a Furtado, e apontado como uma de suas principais contribuições teóricas. Neste método – que coloca o desenvolvimento como um processo contínuo, sem possibilidade de equilíbrio e em constante mudança – Furtado juntou o recurso à história, o materialismo e a dialética de Marx, com a forma dual de pensar e expor o pensamento dos estruturalistas franceses. Tudo isto caiu como uma luva para a análise das relações entre centro e periferia, um sistema dual, de causas tecnológicas, originadas na acumulação de capital e no progresso técnico.

Outra grande influência na construção de Furtado é sem dúvida John Maynard Keynes, que, se restringindo ao arcabouço neoclássico, vislumbrou a possibilidade do

² Na França, Furtado fez seu doutorado, e lá veio a assumir, em 1965, a cátedra de Desenvolvimento Econômico da Universidade de Paris, permanecendo nos quadros da Sorbonne por vinte anos. Também esteve como visitante em diversas outras universidades estrangeiras, das quais se destacam a Universidade de Yale, nos EUA, e a Universidade de Cambridge, na Inglaterra.

equilíbrio abaixo do pleno emprego. Mesmo criticando a abordagem neoclássica de Keynes, Furtado ficou muito impactado pelo fato de um pensador inscrito nos marcos desta tradição apontar a necessidade do Estado intervir diretamente na economia buscando sustentar a demanda efetiva e evitar a queda cíclica da atividade econômica. A força da demanda efetiva – particularmente, do investimento enquanto variável chave do sistema econômico – e a prática de políticas anti-cíclicas pelo Estado estão presentes ao longo de toda obra de Furtado.

No campo estrito do desenvolvimento econômico, é nítida a influência de diversos nomes, como: Hirschman, Lewis, Nurkse, Rosenstein-Rodan, Gerschenkron, Hymer entre outros. Também merece destaque a crítica sistemática que Furtado faz às etapas de Rostow. Aliás, está na crítica à teoria ortodoxa do desenvolvimento a razão de ser da teoria do subdesenvolvimento, isto é, uma oposição à pretensa generalização das trajetórias de desenvolvimento percorridas pelos primeiros países industriais, aplicada à análise dos países que passavam a se industrializar. O que marca o subdesenvolvimento são suas especificidades históricas, cabendo à teoria ressaltar as diferenças e não somente as similitudes, para isso estabelecendo tipos ideais e os comparando.³

Num período em que o debate acadêmico era polarizado entre neoclássicos e marxistas, Furtado evita rótulos ou filiações, tentando manter-se isento de maiores responsabilidades que não a crítica permanente a ambas as correntes. Rechaça tanto o caráter a-histórico e generalizante dos neoclássicos, quanto o mecanicismo e o determinismo do marxismo então em voga. O que não impede, porém, que tenha sido influenciado pelas duas visões, tão opostas entre si.

Aí reside o traço mais positivista de Furtado, na tentativa de buscar em fontes tão ecléticas e díspares os recursos à construção de uma teoria inovadora, onde todos os conceitos devem ser redefinidos para que sejam apreendidos em um novo contexto teórico. O ecletismo de Furtado despertará paixão e ódio entre seus contemporâneos, pois ao mesmo tempo em que o aproximava de distintas abordagens, também o afastava do núcleo duro de cada uma delas. Com isso, criava ele próprio um núcleo teórico no qual se inscrever, e no qual vieram a se inscrever tantos outros.

³ “Esta comparação é recurso metodológico indispensável para, estabelecendo as similitudes e diferenças, chegar a conhecer a conexão de sentidos da ação social, nos dois casos. É, no fundo, a construção de tipos ideais, na perspectiva teórica elaborada por Max Weber, influência já anotada no trabalho de Celso Furtado.” (Oliveira, 2003B, p.96).

Talvez esteja na sua concepção da função social dos intelectuais o motivo deste ecletismo: via o intelectual como alguém que deveria zelar pelas bases teóricas que subsidiariam as ações práticas.⁴ Esta obrigação de formular guias que norteassem as intervenções do homem sobre a realidade pesou muito na teoria de Furtado, a ponto de, por vezes, fazê-la desandar. Entretanto, foi essa mesma força motora que elevou as propostas de Furtado à condição de ideologia, sendo parte constituinte da ideologia desenvolvimentista, que fundamentou as políticas de diversos Estados latino-americanos durante largo período.⁵

Este ímpeto para colocar suas idéias em prática, fez a construção teórica de Furtado ser rigorosamente socialmente determinada, isto é, aplica-se a um período histórico específico e a um objeto de estudo muito claro. O próprio método de trabalho utilizado impede maiores generalizações, pois ressalta as especificidades de cada época e de cada lugar. Assim, tem-se uma teoria que não se pretende geral, ou mesmo generalizante, mas que tem antes a intenção de generalizar o método, dado que somente ele poderia ser aplicado a distintas realidades e situações concretas, enquanto a teoria deveria ser reformulada constantemente, em um processo contínuo sem a possibilidade de equilíbrio, tal como o desenvolvimento dos países e suas trajetórias históricas.

O subdesenvolvimento foi o objeto de estudo de toda vida acadêmica de Furtado, durante mais de 50 anos dedicou-se a análise das raízes e das dimensões deste processo específico de desenvolvimento que caracterizou diversos países no mundo, mais precisamente os países latino-americanos. Neste longo tempo de estudo pode abrir e ampliar o conceito de desenvolvimento, tratando de suas várias faces – desde o estrito desenvolvimento das forças produtivas, passando pela estrutura de poder e chegando a dimensão cultural – onde talvez a melhor definição seja a do desenvolvimento econômico enquanto parte do processo de mudança cultural.

⁴ “A outra influência, não citada, é de Karl Mannheim, do ponto de vista de uma ação racional voltada para fins objetivos; longe da indeterminação, do acaso, os sujeitos da cena política, econômica e social agem conforme em plano racional, voltado a preservar seus interesses. [...] É conhecido que toda a obra de Karl Mannheim é um plaidoyer pela democracia e que sua obra **Liberdade, poder e planificação democrática**, conhecida por Furtado – mas não citada em nenhuma de suas obras da fase áurea –, é um dos esforços mais sérios, ao lado do de Gunnar Myrdal, para conciliar planejamento e liberdade.” (Oliveira, 2003B, p.78)

⁵ Furtado também ocupou diversos cargos políticos, dentre eles: algumas passagens pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), onde presidiu o Grupo Misto CEPAL-BNDE; a criação e a presidência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); a inauguração da pasta do Ministério do Planejamento, em 1962; e também a recém inaugurada pasta do Ministério da Cultura, logo após retornar do exílio em 1986.

Esta obra vasta e profícua pode ser dividida em algumas fases relativamente nítidas, no que toca ao seu núcleo teórico. A primeira, de meados da década 1950 até início dos anos de 1960, seria a fase estritamente histórica, na qual se debruça sobre o passado colonial e a formação da economia e do Estado nacional do Brasil. A segunda, ao longo da década de 1960, seria constituída pelo núcleo teórico do subdesenvolvimento, desde a formulação do método histórico-estrutural até as características da dinâmica de funcionamento da economia subdesenvolvida. A terceira, do início dos anos de 1970 até inícios dos 1980, seria uma tentativa de atualização da teoria do subdesenvolvimento, tendo em vista as mudanças radicais ocorridas no sistema mundial, particularmente quanto à ascensão das empresas transnacionais e do sistema financeiro mundial.

A primeira fase tem seu prelúdio ainda no fim da década de 1940, com sua tese de doutorado e também em livro de 1954, *A economia brasileira*, mas seu núcleo fundamental constitui-se pelos livros *Formação econômica do Brasil*, originalmente de 1959, e *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, de 1961. Ali estão postas as especificidades históricas das formações sociais subdesenvolvidas, numa tentativa a apanhá-las em sua totalidade, abordando seus diversos aspectos, mas, primordialmente, apontando as características de sua estrutura econômica, na qual se destacam a heterogeneidade estrutural e o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos.

A segunda fase é inaugurada pelo livro *Dialética do desenvolvimento*, de 1964, livro-chave para a compreensão da obra, pois nele está exposta a construção do método histórico-estrutural, além da análise sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Outro livro de grande repercussão foi *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de 1966, onde Furtado avalia os impactos da assimilação do progresso técnico pelos países subdesenvolvidos, colocando os limites da industrialização por substituição de importações e apontando para a tendência à estagnação, tendência que seria revista posteriormente em livro de 1972, *Análise do “modelo” brasileiro*. Mas foi no ano de 1967, que Furtado lançou a primeira edição de seu livro mais bem acabado e didático, qual seja, *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Nele retoma a análise histórica feita em 1961, porém faz algumas revisões teóricas e acrescenta um importante capítulo sobre a prática política, as formas de intervenção e os objetivos de uma legítima política de desenvolvimento que busque a superação do subdesenvolvimento.

A terceira fase engloba livros que apresentam grande maturidade teórica, onde faz uma atualização do cenário mundial e recoloca as questões do subdesenvolvimento. Preocupa-se neste período com a expansão desregulada das empresas transnacionais e do sistema financeiro internacional, ambos corroborando a formação de oligopólios em escala mundial e enfraquecendo a autonomia dos Estados nacionais na condução de suas economias. São os principais livros desta fase: *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*, de 1973; *O mito do desenvolvimento econômico*, de 1974; e *A nova dependência – dívida externa e monetarismo*, de 1982.

Furtado continuou escrevendo persistentemente até sua morte em 2004, porém sua produção posterior não trouxe maiores contribuições ou revisões teóricas. Tendo somente que acrescentar um livro que marca pelo aspecto simbólico, e que se mostrou fundamental na compreensão da obra: *Introdução ao desenvolvimento – enfoque histórico-estrutural*. Este pequeno livro lançado em 2000 – ano da virada para o novo milênio e no qual Furtado completou 80 anos de vida – parece trazer o esforço de síntese destes mais de 50 anos de pesquisa e perpassou quase todas as grandes questões de sua obra.

Seguindo esta periodização, as próximas páginas trarão três capítulos, pontuados, respectivamente, pelos livros acima expostos. O capítulo I versa sobre *O processo de desenvolvimento sob o método histórico-estrutural*: além de uma breve exposição do método, resgata-se a análise histórica de Furtado sobre a formação dos atuais países desenvolvidos e do sistema capitalista mundial, para depois tratar da formação e da inserção internacional dos países subdesenvolvidos e expor suas principais características estruturais.

O capítulo II apresenta a *Tecnologia na dinâmica de uma formação subdesenvolvida*: ressalta-se primeiro a inviabilidade do desenvolvimento calcado no comércio exterior, seguida de uma periodização das fases históricas da industrialização periférica, da análise sobre a geração, difusão e assimilação de tecnologia no sistema mundial e de seus reflexos sobre a dinâmica econômica dos países subdesenvolvidos, particularmente no que diz respeito à tendência à estagnação e à concentração de renda.

O capítulo III levanta o papel dado à política, tomando *O Estado como via de transformação*: a força da ideologia e suas implicações na condução de políticas econômicas são destacadas e conjugadas às considerações sobre o papel do Estado no desenvolvimento, assim como são apresentadas as mudanças estruturais da nova fase do

Sistema capitalista mundial, com o conseqüente esvaziamento dos Estados nacionais enquanto centros autônomos de decisão, e a preponderância da tecnologia na relação de dominação-dependência. Por fim, como de praxe, há seção com as considerações finais tentando perpassar e avaliar os principais pontos da Teoria do Subdesenvolvimento de Celso Furtado.

CAPÍTULO I

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO SOB O MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURAL

“O subdesenvolvimento deve ser compreendido como um fenômeno da história moderna, coetâneo do desenvolvimento, como um dos aspectos da propagação da revolução industrial. Desta forma, o seu estudo não pode realizar-se isoladamente, como uma ‘fase’ do processo de desenvolvimento, fase essa que seria necessariamente superada sempre que atuassem conjuntamente certos fatores. Pelo fato mesmo de que são coetâneos das economias desenvolvidas, isto é, das economias que provocaram e lideraram o processo de formação de um sistema econômico de base mundial, os atuais países subdesenvolvidos não podem repetir a experiência dessas economias.”
[Furtado, 1966, p.3-4]

Esta é a tônica principal da argumentação de Furtado sobre a diferença fundamental entre os processos de formação econômica e social que dão origem a países desenvolvidos ou a países subdesenvolvidos. A trajetória histórica é uma das características irrevogáveis das sociedades e, portanto, qualquer tentativa de generalização teórica em torno dos modelos de desenvolvimento deve obrigatoriamente levar em consideração esta trajetória.

Classificar os sistemas econômicos e definir, dentro desta classificação, tipos ideais que representem fases de distintos processos históricos de desenvolvimento é um método válido. Porém atribuir a estes tipos ideais a qualidade de etapas pelas quais todos os países devem passar necessariamente para alcançar certo grau de desenvolvimento é em um erro gravíssimo, cuja conseqüência, em matéria de política econômica, pode ser o agravamento de problemas estruturais específicos a cada país.

Há uma preocupação constante do autor em incluir a dimensão histórica em sua análise, ressaltando sua importância no processo de desenvolvimento. Contudo, concomitantemente, há um esforço ainda maior para evitar uma interpretação *etapista* da história, que conduzisse a algum tipo de *determinismo histórico*. Assim, refuta veementemente as análises que adquirem esta condição, dentre elas a de seu contemporâneo W. W. Rostow (1964) e de algumas vertentes do marxismo que, a seu ver, haviam distorcido a análise de Marx com intuito de indicar uma evidência histórica de ascensão do socialismo. Argumenta que os clássicos já haviam descrito algumas etapas e, embora se oponha às correntes marxistas de sua época, vê no próprio Marx a melhor interpretação do processo histórico de desenvolvimento.

*“Foi certamente Marx quem, no século XIX, mais êxito teve no esforço de formulação de uma teoria da evolução histórica fundada em uma seqüência de fases da organização da atividade econômica. [...] Essas diferentes formas de organização social constituíram fenômenos históricos, sendo um simples dado de observação que a humanidade os conheceu na ordem cronológica indicada. Entretanto, essa ordem não seria arbitrária. Estaria determinada pela evolução das forças produtivas, conceito que inclui, em Marx, a acumulação de capital e o progresso técnico. A certo grau de desenvolvimento das forças produtivas corresponderia determinada forma de organização da produção. [...] Pode-se ver nesse esquema teórico apenas um esforço de explicação de mutações históricas, cuja evidência era simples constatação empírica, mas também se pode atribuir ao mesmo o valor de uma demonstração de um teorema segundo o qual a história deve **necessariamente** passar por tais fases. É a partir da segunda interpretação, que conduz a um **determinismo histórico**⁶, que o modelo de Marx tem sido principalmente criticado.” (Furtado, 1983, p.109-110)*

Furtado destaca que o estabelecimento de tipos ideais é um instrumento de extrema valia, mas que deve ser observado como uma constatação *ex-post* e não como um exercício de previsões *ex-ante*. A trajetória histórica é vista como elemento fundamental de análise, porém com intuito de identificar os momentos de ruptura e transição por que passam as distintas formações econômicas e seus respectivos reflexos na situação presente. Os caminhos futuros estariam abertos dentro do leque de possibilidades dadas pelas bases materiais presentes, sendo a ação dos homens que

⁶ Grifos no original, assim como todos os grifos que aparecerem daqui em diante.

comandam o processo de desenvolvimento em cada sistema econômico preponderante para determinar este caminho, com isso, trata de refutar qualquer interpretação etapista ou determinista da história.

Furtado parte da dialética como método de análise, para abordar a história e o desenvolvimento enquanto processos em constante mudança, sem existir a possibilidade de se alcançar o equilíbrio em torno de algo acabado. A interação entre as forças contrárias move a história, e esta ganha um “sentido”, porém este sentido não deve adquirir a condição de “necessidade histórica” rumo a algum fim determinado. A história “se move” na interação das partes do todo, de forma que, após ser identificada a totalidade, é preciso caracterizar as relações entre as partes para alcançar a dimensão do sistema. Assim, um sistema econômico seria aquele no qual as partes que compõem o todo interagem entre si, e a resultante da interação destas forças indicaria o sentido do processo histórico de desenvolvimento.

“A idéia de interdependência das distintas instituições existentes em uma determinada etapa histórica, formulada por Hegel, derivava-se da concepção da história como um todo. O esforço de Marx se dirigiu no sentido de identificação das forças primárias que, atuando dentro desse todo, provocavam a cadeia de reações sob cuja forma se apresenta o processo de desenvolvimento histórico. No ponto mais baixo dessa cadeia, Marx identificou as relações de produção que se estabelecem entre os homens que vivem em sociedade. Essas relações de produção – que são uma função da tecnologia disponível – constituem em seu conjunto a estrutura econômica da sociedade; os demais segmentos da estrutura social estariam condicionados por aquela infra-estrutura econômica. A essência da hipótese que formulou Marx significa apenas que, dentre os fatores determinantes de uma estrutura social, o mais irreduzível é o nível da tecnologia.” (Furtado, 1964, p.16)

Armado da dialética e com uma concepção sistêmica em mente, se empenha em identificar as relações entre infra-estrutura – forças produtivas, ou seja, acumulação de capital e tecnologia – e superestrutura – fatores não-econômicos que influenciam diretamente o processo de desenvolvimento, particularmente os sistemas de organização social e as estruturas de poder. Na interação entre infra-estrutura e superestrutura se definem as formas pelas quais será apropriado e utilizado o excedente econômico, e estas formas voltam para atuar novamente sobre a acumulação de capital e a tecnologia. Neste processo criam-se as interdependências entre as partes que compõem o todo e dão

sentido ao desenvolvimento, sendo este uma função direta das três principais categorias de análise do autor: excedente econômico, acumulação de capital e progresso técnico.

Os sistemas econômicos nacionais são o espaço privilegiado de análise, porém, ainda partindo da dialética e de uma concepção sistêmica, também são abordados enquanto elementos com diferentes graus de autonomia em relação ao sistema capitalista mundial que os cerca. A divisão internacional do trabalho dentro do sistema mundial é de fundamental importância para a compreensão das formas que tomou o desenvolvimento das forças produtivas nos diferentes países. E, por isso, Furtado congrega em sua interpretação, não só os fatores históricos internos que motivam o desenvolvimento, como também os fatores históricos externos que determinam certa correlação de forças no plano mundial.

“Um outro perfil de base histórica do desenvolvimento da economia moderna foi sugerido por Raúl Prebisch, que parte da análise da propagação da tecnologia moderna e da repartição dos frutos do progresso técnico. A criação de um primeiro núcleo industrial na Grã-Bretanha, de nível técnico relativamente elevado para a época, deu origem a um processo de irradiação da tecnologia moderna em escala mundial. Durante o primeiro século da Revolução Industrial, o núcleo de irradiação se ampliou substancialmente, mas a característica principal da economia contemporânea é a coexistência de um centro, que comanda o desenvolvimento tecnológico, e uma vasta e heterogênea periferia.” (Furtado, 1983, p.112)

Temos aqui uma nítida adesão ao esquema centro-periferia de Prebisch, que passa a ser uma das características estruturais do sistema capitalista mundial, pela interação dialética entre os distintos sistemas econômicos nacionais que o compõem como um todo. Como dito pelo autor, a tecnologia é o principal elemento estruturante deste sistema, sendo abordada desde sua geração nos países centrais, passando por sua difusão via comércio internacional, até sua assimilação nas diferentes partes do sistema. Este *sentido* adquirido pela tecnologia foi produto de um processo histórico de consolidação do sistema capitalista mundial e deu origem a um sistema de poder em escala mundial que permite a constante apropriação do excedente pelos países centrais em detrimento da periferia. Assim, em total oposição à teoria das vantagens comparativas e a qualquer tendência ao *catch-up*, corrobora-se a interpretação de Prebisch sobre a *deterioração dos termos de intercâmbio*.

“O tipo de relações que existe entre o centro e a periferia estaria na base do fenômeno de concentração da renda em escala mundial, que se realiza principalmente por meio da deterioração persistente dos termos de intercâmbio dos países periféricos. A análise das economias contemporâneas, de um ângulo dinâmico, indicaria que não existe tendência à passagem automática de uma fase qualquer a outra superior. Ao contrário, a única tendência visível é para que os países subdesenvolvidos continuem a sê-lo.”
(Furtado, 1983, p.112)

Furtado identifica um momento de ruptura fundamental, o “Big Bang” originário do sistema capitalista mundial e de sua expansão enquanto tal. Este momento é a Revolução Industrial Inglesa do século XVIII. A partir das novas configurações da base material e das relações de produção oriundas desta revolução são operadas mudanças estruturais no antigo sistema mercantilista e colonial europeu, cujos desdobramentos são propagados para o resto do mundo inteiro. E o fato de haver um núcleo propagador muito bem definido dentro do sistema, dá a tônica do discurso que segrega de forma quase definitiva as forças e os interesses antagônicos representados por centro e periferia.

I.1 – O Desenvolvimento: progresso técnico e a formação do sistema capitalista mundial

Partindo de seu método histórico-estrutural e das categorias eleitas como primordiais para o desenvolvimento, sejam elas, excedente econômico, acumulação de capital e progresso técnico, Furtado faz um mergulho profundo na formação histórica da economia industrial europeia, tida como o tipo ideal de desenvolvimento. Estabelece algumas fases pelas quais passou a sociedade europeia para identificar as formas de produção e apropriação do excedente, assim como a forma de utilização deste excedente acumulado nas mãos das classes dominantes em cada período histórico.

Começa seu estudo na constituição dos grandes impérios antigos e suas implicações no campo econômico:

“[...] a aglutinação política criada pela conquista militar teve sempre outros efeitos mais importantes do ponto de vista do desenvolvimento. Pondo em contato comunidades antes isoladas, estabelecendo comunicações regulares entre regiões distantes, abrindo estradas e nelas organizando a

segurança coletiva, a estrutura política estava criando condições altamente favoráveis ao desenvolvimento das atividades comerciais.” (Furtado, 1983, p.118)

Ao lado dos tributos exigidos pelo poder central do império, a abertura de linhas seguras de comércio aparece como um dos fatores preponderantes do aumento de produtividade, pois induzia à utilização mais intensiva da terra e da mão-de-obra, fosse ela escrava ou livre. Na Europa coube ao Império Romano do Ocidente este papel de integrar política e economicamente a região, exigindo pelos tributos e possibilitando pelo comércio o aumento de produtividade, que se manifestava no desenvolvimento das técnicas de produção. O progresso técnico aparece aqui como uma imposição da superestrutura, por não ter sido gerado por fatores endógenos ao sistema econômico, relacionados à acumulação de capital. Trata-se do resultado da anexação de territórios relativamente mais atrasados a outro sistema econômico, tendo, portanto, um caráter exógeno.⁷

A posterior desarticulação do Império Romano, com a destruição do enorme aparato administrativo-militar que possuía, impôs ao território europeu um atrofiamento em termos econômicos, porém este atrofiamento não significou um retrocesso ao seu estágio anterior, posto que o desenvolvimento não é entendido como um processo plenamente reversível. A ausência de linhas seguras de comércio e da cobrança de impostos diminuiu consideravelmente o nível de renda do sistema econômico, contudo uma vez alcançadas as formas superiores de produção, estas permanecem entre a sociedade mesmo após sua desarticulação.

Furtado faz esta digressão ao longínquo passado europeu para tentar esclarecer as características básicas do tipo de organização econômico-social que floresceu a partir do século VIII sob o nome de *feudalismo*. Além de ser classificado como um sistema praticamente fechado em si mesmo, o feudalismo tem, segundo o autor, como principal característica a elevada técnica disponível para produção. Assim, apesar de ter seus domínios restritos a uma pequena comunidade, o senhor feudal dispunha de um grande excedente de produção e, portanto, conseguia alcançar um nível relativamente alto de consumo.

⁷ Este tipo de expansão econômica, que integra regiões menos desenvolvidas a sistemas econômicos mais desenvolvidos é uma das argumentações mais recorrentes na obra de Furtado, sendo de fundamental importância para a compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento.

Se, por um lado, o excedente econômico era elevado, por outro, ao se tratar de “uma forma regressiva de organização social” (Furtado, 1983, p.119), a economia feudal apresentava pouco espaço para a acumulação de capital e para o progresso técnico. Isto porque as linhas de comércio haviam sido interrompidas e, sendo a produção composta de bens perecíveis, não havia uma forma concreta de intensificar o processo acumulativo dentro dos limites do feudo⁸. Logo, o nível técnico herdado do Império Romano ainda servia perfeitamente aos desígnios dos senhores feudais e se manteria estável até que uma posterior integração política viesse demandar mudanças endógenas ou até que algum fator exógeno ao sistema o fizesse.

A guerra mais uma vez veio desempenhar papel fundamental no processo de desenvolvimento, porém não pela unificação política do território, e sim pelo rompimento das principais linhas do comércio bizantino, no outrora chamado Império Romano do Oriente. “A imensa metrópole comercial que era Bizâncio viu-se, subitamente, privada de suas fontes de abastecimento em quase todo litoral sul e oriental do Mediterrâneo, em razão das invasões árabes.” (Furtado, 1983, p.120) O que direcionou os bizantinos e seu grande volume de comércio para a costa italiana, de onde se propagou para o restante do continente europeu.

Por suas características anteriormente descritas, a economia feudal européia pode suprir as demandas destas novas linhas de comércio intensificando a utilização dos fatores já existentes sem, contudo, modificar o sistema produtivo. Dados a técnica relativamente avançada e o estoque de fatores disponível, esta economia comportou-se como se já estivesse preparada para receber as correntes de comércio.

“[...] as correntes comerciais constituíram um fenômeno exógeno no mundo feudal. É essa uma constatação significativa, pois nos ajuda a compreender aspectos relevantes da evolução subsequente. Assim, os dirigentes das atividades comerciais iriam constituir uma classe nova – a burguesia, isto é, os habitantes das cidades – classe essa totalmente dissociada das elites dominantes no mundo feudal. Essa duplicidade de elites, movidas por interesses totalmente distintos, representando constelações de valores diversos, terá profunda influência no desenvolvimento da sociedade européia.”
(Furtado, 1983, p.121)

⁸ Um tipo de acumulação identificado por Furtado seria os grandes séquitos mantidos ao redor do senhor feudal. Sendo a inversão em obras improdutivas, como os castelos, uma característica deste sistema econômico fechado em si mesmo.

A intensificação das linhas de comércio de longa distância deu grande estímulo à economia européia urbana, em particular, às cidades italianas de Veneza, Genova e Florença. Estas cidades foram os primeiros centros de negócio e se caracterizaram como entrepostos que financiavam o comércio entre outras regiões para poder se apropriar de parte do aumento de produtividade possibilitado pela expansão do mercado. Tal modelo de desenvolvimento foi se difundindo pelo interior da Europa, até que se criassem novos centros urbanos focados no comércio. Contudo, nem todas as cidades se ocuparam do comércio de longa distância, algumas delas se dedicaram a intermediar os produtos oriundos de sua própria periferia rural na troca com produtos de comunidades vizinhas, estabelecendo-se, desta forma, duas vias principais, o comércio de longa distância e o comércio “interno”.

O comércio nas cidades não se contrapôs de imediato aos interesses dos senhores feudais, pois operavam em outra área de atuação, estando separados inclusive geograficamente. Ao contrário, houve uma grande interação entre os dois setores, de forma que a abertura de linhas de comércio possibilitou ao senhor feudal uma maior diversificação do consumo pela utilização do excedente de que dispunha. Assim, mais uma vez foi intensificada a produção, com aumento de produtividade nos campos, objetivando uma acumulação maior de excedente intercambiável.

“Seria um erro supor que a nova economia veio para substituir a antiga. O seu papel consistiu em induzir esta última a transformar-se. Ali onde antes existia uma economia rural fechada, aparecia um sistema que dedicava parte de sua produção ao mercado externo, deste recebendo – através do entreposto urbano – uma série de produtos que de outra forma não teriam sido acessíveis. Em conseqüência, a produção agropecuária não só teve de aumentar para dar origem ao excedente exigido pelo pagamento dos novos produtos, vindos de outras regiões agrícolas ou do Oriente, como teve de crescer para alimentar a população urbana.”(Furtado, 1983, p.122)

Aqui se percebe uma das proposições mais constantes de Furtado, o impulso externo provocando mudanças estruturais nas formações econômicas menos desenvolvidas. Como observado anteriormente, o feudalismo era considerado uma organização social de forma regressiva e a abertura das linhas de comércio de longa distância, possibilitada por fatores exógenos ao sistema econômico feudal, impôs a este uma transformação estrutural de grande porte que culmina com a instituição do

capitalismo comercial e com a formação dos primeiros Estados nacionais europeus que viriam a conquistar o mundo em uma fase subsequente.

Com o desenvolvimento das correntes comerciais e a proliferação dos núcleos da nova sociedade burguesa, ocorre na Europa um processo inverso ao ocorrido anteriormente na formação do Império Romano. Neste momento, é o desenvolvimento da infra-estrutura econômica, pela acumulação de capital e pelo progresso técnico, substanciado no comércio “interno” e na interdependência entre as cidades vizinhas que provocaria a integração política. O desenvolvimento assumia seu caráter endógeno e abria-se a porta para a formação dos Estados nacionais europeus, deixando o problema da segurança de ter natureza local. “Os Estados nacionais surgirão na Europa, destarte, não como uma aglutinação das unidades feudais, e sim como uma armadura para proteger e regulamentar a nova sociedade de base urbana que se estava formando.” (Furtado, 1983, p.121-122)

A integração dialética entre os centros urbanos e os feudos rurais permitiu grandes aumentos de produtividade na sociedade européia. De forma que a remuneração do comerciante burguês tinha origem no aumento de produtividade observado nos campos, por dois motivos: primeiro, por que o impulso dado pela demanda externa permitiu que o excedente de produção fosse comercializado; e, segundo, por que ao intensificar a acumulação de capital e aumentar o nível de renda, diversificou o consumo dos senhores feudais e deu origem a uma demanda por bens importados. O lucro comercial retornava aos feudos sob a forma de demanda por alimentos, porém era também, em boa parte, despendido nos próprios centros urbanos, o que impulsionou o desenvolvimento da produção artesanal de bens e serviços básicos e de consumo geral. Tratando destes distintos sistemas econômicos que se complementavam, Furtado diz:

“Nos dois casos, tem-se um sistema de organização da produção totalmente destituído de impulso de crescimento. É sob este ponto de vista que a economia urbana medieval se assemelha muito mais à economia feudal que à economia industrial. Contudo, ao contrário do que ocorre com a economia feudal, a urbana medieval está dotada de um fator dinâmico: a classe dos grandes comerciantes” (Furtado, 1983, p.124)

Fechados dentro das cidades e funcionando como um apêndice da economia comercial, os artesãos passam a formar uma nova classe, com interesses definidos, porém ainda dependente da classe dos grandes comerciantes no que diz respeito ao

impulso dinâmico – filtrado do comércio exterior para o mercado interno através do lucro comercial. Este assumia um caráter de fator dinâmico, na medida em que era convertido em demanda por bens e serviços urbanos produzidos pelos artesãos.

Logo, era o lucro proveniente das atividades comerciais de longa distância que transmitia dinamismo para a economia urbana, sendo que o nível da massa de lucros determinava o nível de renda de todos os demais grupos urbanos. Segundo se depreende da argumentação de Furtado, havia já neste período a ação do multiplicador da renda, sendo esta proveniente basicamente do comércio exterior. Porém, não contava a economia urbana medieval de impulso endógeno de crescimento, ou seja, capacidade autônoma de gerar renda. Nesta fase do processo do desenvolvimento europeu, o impulso dinâmico se encontrava primordialmente na demanda externa, sendo parcialmente transmitido ao sistema econômico pelos lucros comerciais através do multiplicador da renda. As economias européias ainda não estavam dotadas de autonomia econômica e apresentavam-se como economias dependentes do comércio exterior. Isto só começou a mudar quando a extremada concorrência por consumidores esbarrou no limite físico de expansão dos mercados, ou seja, quando as linhas de comércio de longa distância apresentam os primeiros sinais de saturação.

“Assim como os artesãos se haviam organizado para defender-se dentro do perímetro urbano, a grande burguesia, que favoreceu a unificação política, ira organizar-se para defender-se dentro das fronteiras nacionais. Na Inglaterra, já na primeira metade do século XIV, o governo real tenta proibir a importação de tecidos. Também nesse mesmo século o governo inglês tenta reservar para os barcos nacionais o comércio nas costas do país. A Inglaterra foi, assim, o primeiro país europeu a formular e aplicar uma política decididamente protecionista, assim como mais tarde será o primeiro país a praticar uma política decididamente livre-cambista.” (Furtado, 1983, p.125)

O comércio no continente europeu atravessava uma fase de grande intensificação da concorrência e tal processo acabou atingindo o regime de organização da produção. Passava-se de um sistema econômico em que o risco era extremamente elevado e as margens de lucro também, com os preços de venda pouco ou quase nada proporcionais aos custos, para outro sistema em que havia segurança, baixo risco e margens de lucro em queda, onde o preço de venda estava diretamente vinculado ao custo de produção. Operava-se a transição do capitalismo comercial para o capitalismo industrial, transição que duraria três séculos antes que se completasse totalmente.

As primeiras organizações coletivas da produção aparecem como um recurso para intensificar o uso dos instrumentos de trabalho, disciplinar os trabalhadores, reduzir o desperdício de insumos, enfim, visavam reduzir os custos totais de produção. Dado o nível da técnica utilizada na produção, a forma mais evidente de reduzir os custos era reduzir os salários pagos aos artesãos, agora transformados em operários. Este meio de redução dos custos, embora muito eficaz num primeiro instante, em breve apresenta sinais de desgaste e limite, sendo introduzidos então novos métodos de produção, com melhor divisão do trabalho e novos instrumentos mais eficientes⁹.

“Recapitulemos os marcos mais relevantes do processo de formação da economia industrial européia: a estabilização da fronteira econômica provoca intensificação da concorrência; esta leva a tensões crescentes, que aceleram a aglutinação do sistema político, a formação das economias nacionais e provoca o surgimento da política mercantilista de proteção das burguesias nacionais; para manter suas linhas de comércio, particularmente as de exportações de tecidos entre regiões vizinhas, os comerciantes exigem dos mestres-artesãos, organizadores da produção, custos mais e mais baixos; surge, em conseqüência, uma classe de artesãos-empresários cuja subsistência depende de permanente vigilância com respeito aos custos de produção; a política de redução dos custos leva à organização de grandes unidades de produção – as fábricas – e a uma enorme pressão sobre os salários reais; por outro lado, essa política de redução dos custos induz a progressivos aperfeiçoamentos na técnica de produção. Abre-se, assim, um caminho de possibilidades extraordinárias.” (Furtado, 1983, p.127)

Neste longo período de transição do capitalismo comercial do século XIV ao capitalismo industrial do século XVIII, Furtado identifica dois processos fundamentais de transformação estrutural que estão intimamente relacionados, ambos dentro dos marcos do excedente econômico, da acumulação de capital e do progresso técnico. O primeiro refere-se à transformação do uso extensivo do capital em uso intensivo e o segundo diz respeito à característica de impulso endógeno adquirido pelo lucro industrial em contraposição ao caráter exógeno do lucro comercial.

O desenvolvimento das economias comerciais buscava a expansão da fronteira econômica, isto é, a ampliação dos mercados externos interligados pelo comércio.

⁹ Neste ponto, a argumentação de Furtado se assemelha muito à de Marx, quando este expõe em *O Capital* as distintas características da mais-valia absoluta e da mais-valia relativa.

Assim, aplicava-se o capital de forma extensiva, mantendo praticamente inalteradas as formas de produção e simplesmente difundindo a técnica prevalecente. Na transição para a economia industrial, a redução dos custos e dos preços assumiu relevância primordial, de forma que a técnica de produção foi colocada em primeiro plano. Sendo o avanço da técnica a principal forma de redução dos custos, não havia mais a necessidade de redução constante dos salários reais e a utilização intensiva do capital permitia que houvesse aumento de produtividade, aumento da renda global e, com isso, alargamento do mercado interno. É a clássica transposição do centro dinâmico¹⁰ para o mercado interno que permitirá um crescimento contínuo das economias industriais sem a necessidade imediata de expansão das fronteiras econômicas.

Porém o segundo aspecto das transformações estruturais rumo ao regime industrial terá outras conseqüências. Com a transposição do centro dinâmico, o sistema econômico ganha autonomia em relação ao mercado externo e passa a depender do uso reprodutivo do excedente para se desenvolver. Se na economia comercial o lucro podia ser acumulado e entesourado sem nenhum prejuízo ao funcionamento do sistema econômico, com este adquirindo características de desenvolvimento “aos saltos”, passando de um nível de renda a outro por ação dos impulsos externos; na economia industrial o mesmo não poderia ocorrer. Havia mais do que a possibilidade de inverter o excedente na produção, havia a necessidade de fazê-lo, sob pena de reduzir o ritmo de crescimento da renda, podendo inclusive acontecer uma diminuição do nível global de renda. Ao focarem-se em si mesmas, as economias industriais ganharam as características fundamentais para que o investimento adquirisse papel central na dinâmica de crescimento, onde vale o Princípio da Demanda Efetiva¹¹, conforme definido por Keynes. Contudo, a esta análise, Furtado atrela alguns elementos da interpretação de Marx¹² sobre o funcionamento do sistema capitalista, a qual indica uma necessidade constante de expansão, não havendo a possibilidade de equilíbrio em um determinado estado estacionário.

“Assinalamos, por um lado, que as preocupações com os custos colocaram a técnica produtiva no primeiro plano das decisões econômicas e que o processo de desenvolvimento, em razão disso, tendeu a transformar-se

¹⁰ Como será visto posteriormente, o mesmo processo ocorre nos países subdesenvolvidos, porém em condições distintas.

¹¹ Keynes, *A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. Capítulo III.

¹² O Capital, capítulo XXIII.

em um processo de avanço da técnica; e, por outro, que o avanço da técnica abre oportunidade aos capitais, em permanente acumulação, de reincorporar-se ao processo produtivo. Daí que a economia industrial, ao contrário do que ocorria com as economias comerciais, não necessite de uma fronteira geográfica em expansão – para crescer. O seu desenvolvimento opera-se, basicamente, em profundidade, isto é, traduz a intensificação da capitalização no processo produtivo. Demais, o desenvolvimento na economia industrial de livre-empresa é inerente ao sistema e não contingente, como ocorre com a economia comercial. Não seria possível conceber uma economia industrial – em que a organização da produção seja de responsabilidade de pessoas privadas – senão em expansão real ou virtual, pois os seus elementos constitutivos básicos existem em função da acumulação de capital.” (Furtado, 1983, p.128)

Se a economia comercial crescia “aos saltos”, passando de um patamar de renda a outro, a economia industrial também não cresce linearmente. Para Furtado, os sistemas econômicos industriais se desenvolvem na forma de *ciclos* e, portanto, estando sujeitos a fases de grande acumulação e fases de descapitalização, dependeriam de uma maior coordenação das decisões de investimento para que esta pulsante instabilidade fosse reduzida ao mínimo¹³. Conclui, com isso, que o planejamento econômico comandado por órgãos centrais “surge como uma forma superior de organização das economias industriais.” (Furtado, 1983, p.131)

Retornemos, porém, à primeira fase da industrialização europeia. Já foi dito anteriormente que o velho sistema mercantilista e colonial anterior à Revolução Industrial tinha como agente dinâmico a classe comercial. Esta classe tratava de expandir o sistema por meio do mercado, que, ao ser ampliado, criava e possibilitava formas mais complexas de divisão do trabalho e especialização geográfica. A divisão internacional do trabalho é ponto central para a acumulação do capital comercial, pois este estabelece a conexão entre os diferentes núcleos produtores, sem, contudo, interferir diretamente no processo produtivo. Desta forma, a contínua acumulação de capital nas mãos da classe comercial tinha pouco ou nenhum efeito sobre o processo produtivo e suas técnicas de produção (Furtado, 1961).

A partir da Revolução Industrial Inglesa este paradigma foi alterado. Com o estabelecimento de uma economia industrial na Europa, o capital industrial (ou

¹³ São as famosas políticas anti-cíclicas de inspiração keynesiana.

produtivo) passa a ser o agente dinâmico do sistema e com ele ascende a necessidade de desenvolver as técnicas de produção:

“Uma vez configurado esse primeiro núcleo industrial, os fatores que condicionavam o comportamento da economia mundial sofreram rápida e radical transformação. Em sua essência, essas transformações se concentraram em dois pontos. O primeiro diz respeito aos fatores causais – genéticos do crescimento, os quais passam a ser endógenos ao sistema econômico. O segundo é um aspecto particular do primeiro e se refere ao imperativo do avanço tecnológico, que se traduziu em íntima articulação do processo de formação de capital com o avanço da ciência experimental.”
(Furtado, 1961, p.165)

O dinamismo desta “primeira etapa do desenvolvimento industrial” foi dado pelo lado da oferta, pelo esforço do capital produtivo em desenvolver técnicas de produção mais eficientes e com custos menores por unidade de produto. A concorrência estabelecida entre os que pioneiramente se aventuravam pelos meandros da produção industrial, instituiu a necessidade de se reduzir o preço das mercadorias ofertadas para consumo geral, de tal forma que “entre os processos econômicos e a ciência experimental surge uma articulação íntima que constituirá a característica mais fundamental da civilização contemporânea.” (Furtado, 1961, p.167)

Mais uma vez a concepção estruturalista de Furtado se manifesta na interação dialética, agora entre oferta e demanda. Se a abertura das linhas comerciais teve papel de impulso dinâmico externo ao sistema econômico feudal, por isso obrigando-o a se transformar, foi por que alterou a estrutura de demanda a qual estava submetido o sistema. Sendo os feudos dotados de uma técnica relativamente avançada e de um potencial virtual de excedente, não houve grande transformação estrutural do lado da oferta, mas houve sim uma transformação da demanda interna, dado o novo patamar de acumulação. A demanda foi diversificada e coube a esta o papel central na transformação do sistema feudal rumo ao capitalismo comercial. Quando houve a saturação das linhas comerciais com o exterior, o sistema econômico já possuía uma estrutura de demanda interna bem diversificada, porém não contava com uma estrutura de oferta interna com as mesmas características. Assim, neste momento de transição do

capitalismo comercial para o industrial, coube à estrutura de oferta o papel de elemento transformador, diversificando-se e adaptando-se à estrutura de demanda.¹⁴

Portanto, foi por meio do avanço tecnológico, que permitiu a redução dos custos e dos preços dos produtos industriais, que a nova economia industrial operou sua revolução e desarticulou toda a velha estrutura econômica de base artesanal. Esta desarticulação do artesanato constituiu a fonte primeira de mão-de-obra para o setor industrial, configurando uma situação de oferta ilimitada de mão-de-obra, que permitiu um grande aumento da massa de lucros, impulsionando a acumulação de capital na indústria, já que os salários pagos eram baseados no nível de subsistência e não na produtividade do trabalho.

A nova indústria surgia em contraposição direta da base de produção artesanal: competia por seu mercado via diminuição dos preços; competia por seu lucro via processos mais produtivos; e competia por seus trabalhadores via a própria desarticulação da antiga base de produção. Embora possivelmente haja ocorrido um aumento do consumo de bens industrializados, dada a queda dos preços e a manutenção dos salários no nível de subsistência, este não é o ponto principal nesta etapa, e sim o fato deste novo modo de produção, partindo de uma demanda dada, conseguir alcançar taxas de lucro mais elevadas e acumular mais capital, devido ao aumento de produtividade.

“Pode-se admitir, portanto, de maneira geral, que o desenvolvimento se processava em condições de oferta de mão-de-obra totalmente elástica, a um nível de salário real constante, em termos de alimentos. [...] Em tais condições, não há como negar que as inovações tecnológicas se afigurariam tanto mais econômicas quanto maior fosse a redução do custo unitário que elas permitissem, mediante o aumento da produção por unidade de capital aplicado no processo produtivo.” (Furtado, 1961, p. 171)

Nesta primeira etapa do desenvolvimento do capitalismo industrial na Europa, temos a determinação de um sentido específico dado à tecnologia: **umentar a produtividade do capital**. Com isso, a produção por unidade de capital crescia ininterruptamente, impulsionada pelo avanço tecnológico, que irradiava dinamismo para

¹⁴ Aqui temos um ponto fundamental para compreender a industrialização por substituição de importações, a “reserva de mercado” ou a “demanda reprimida”, clássicos da interpretação sobre a industrialização periférica, são casos de desequilíbrio estrutural entre a estrutura de oferta e a estrutura de demanda, particularmente, quanto ao grau de diversificação.

o restante do sistema econômico. Obviamente, este crescimento teve que alcançar uma incipiente produção de bens de capital, feita ainda em base semi-artesanal, e foi aí que se concentrou o primeiro entrave ao crescimento, pois o volume de investimentos se encontrava limitado pela oferta real de equipamentos.

Se por um lado, a indústria de bens de consumo reduzia seus preços e custos, aumentando sua produtividade, para ganhar o mercado das velhas estruturas artesanais, e o fazia pagando salários de subsistência; por outro, a indústria de bens de capital se deparava com uma demanda por equipamentos muito maior do que era capaz de ofertar, o que a transformou no setor mais lucrativo das nascentes economias industriais. Possivelmente, ainda nesta etapa houve um aumento significativo da participação da indústria de bens de capital no total da produção industrial.

O progresso técnico possibilitou o aumento de produtividade no setor de bens de consumo, impulsionando a acumulação e o investimento, aumentando, assim, a demanda por bens de capital. Porém, enquanto este setor não alcançasse um nível de produtividade correspondente ao do setor de bens de consumo, seu crescimento se dava pela absorção de mão-de-obra, acarretando um alargamento do mercado consumidor de bens industrializados. O impulso dinâmico voltava então para a indústria de bens de consumo, já que a nova estrutura da demanda orientava os investimentos para este setor. O contínuo crescimento dos dois setores tratou de absorver a mão-de-obra proveniente das bases artesanais.

“Essa modificação na estrutura do aparelho produtivo foi muito provavelmente acompanhada de alterações na distribuição de renda, crescendo a massa de lucros com mais intensidade que a folha de salários. Não será fácil precisar quando se concluiu essa primeira etapa do desenvolvimento industrial, mas tudo indica que a total absorção da economia pré-capitalista e a conseqüente absorção do excedente estrutural de mão-de-obra devem ter coincidido com o encerramento dessa fase. A partir de então, a oferta de mão-de-obra tornou-se pouco elástica, melhorando a posição de barganha da classe trabalhadora, o que criou sérias dificuldades à absorção da grande massa de bens de capital em permanente produção.” (Furtado, 1961, p.174)

Definem-se, então, condições estruturais bem distintas, com oferta de mão-de-obra pouco elástica, indústria de bens de consumo plenamente instalada e indústria de

bens de capital em processo de rápido desenvolvimento. A segunda etapa do desenvolvimento das economias industriais é caracterizada por este desequilíbrio fundamental entre a oferta e a demanda de bens de capital, ou seja, pela capacidade de produção dos bens de capital e pelas possibilidades de absorção dos mesmos, onde o ponto crucial situava-se na relativa inelasticidade da oferta de mão-de-obra. O crescimento via-se agora impedido pela pouca oferta de mão-de-obra e, sendo escasso o fator trabalho, há uma tendência à elevação dos salários reais.

As altas taxas de lucro observadas em ambos os setores haviam incentivado maiores investimentos na indústria de bens de capital e viabilizado a introdução de novas tecnologias na produção, o que acabou por configurar uma situação de excesso de oferta de capital. Portanto, de uma primeira etapa caracterizada pelo excesso estrutural de mão-de-obra, o contínuo desenvolvimento tecnológico, orientado neste sentido, tratou de transformar a estrutura do sistema econômico de tal forma que se chegou num ponto onde a oferta de capital supera em muito a oferta do trabalho. Neste momento, a classe trabalhadora ganha maior poder de barganha e se vê em condições de reivindicar melhores salários, subindo além do nível de subsistência. Há uma reversão no crescimento da demanda por bens de capital e este setor começa a perder dinamismo, juntamente com o resto do sistema econômico.

“Tal tendência levaria a uma redução no ritmo de crescimento e a uma baixa da taxa de lucros. A economia inglesa logrou evitar a eutanásia precoce lançando-se numa grande ofensiva internacional. Foi quanto bastou para que tivesse início a fase de total liberalização do comércio inglês, das maciças exportações de capital, que mantinham a indústria de equipamentos funcionando a plena capacidade, e da ofensiva comercial sob a forma do audacioso imperialismo vitoriano.” (Furtado, 1961, p. 174)

A indústria de bens de capital, que ainda operava um processo de transformação para superar a base de produção semi-artesanal, vê-se incentivada a introduzir técnicas mais avançadas, com maior densidade de capital por pessoa ocupada, que encontravam agora condições econômicas mais favoráveis, dado o aumento dos salários. O conseqüente aumento de produtividade neste setor influenciava diretamente a indústria de bens de consumo, pois baixava o preço dos equipamentos, impulsionando também ali a substituição de trabalho por capital.

Há nitidamente uma modificação no **sentido da tecnologia** incorporada ao processo de produção, sendo agora o seguinte: *economizar mão-de-obra*¹⁵. Se na primeira etapa a tecnologia tinha como objetivo principal aumentar a produtividade do capital, na segunda etapa passa a ter como meta fundamental a redução da demanda por trabalho. O rápido progresso técnico observado na indústria de bens de capital permitiu conciliar uma oferta crescente de capital com uma oferta relativamente pouco elástica de trabalho. E não só isso, mas também permitiu cristalizar a forma de distribuição de renda do período anterior em condições estruturais diversas, mantendo uma elevada participação da indústria de bens de capital no total da produção e uma elevada taxa de lucro. Tem-se, portanto, na orientação da tecnologia a solução definitiva encontrada pela classe dominante para reproduzir o sistema e superar os entraves ao seu crescimento e sua expansão.

“A fase de grandes exportações de bens de capital, em fins do século passado [XIX] e começo do atual [XX], constitui um simples período de transição – assumindo grandes proporções apenas no caso do primeiro país a industrializar-se, a Inglaterra – que teve a virtude de permitir o refinamento de soluções mais definitivas. Encontraram-nas na própria tecnologia, progressivamente orientada no sentido de corrigir o desequilíbrio fundamental, que se formara na etapa anterior.” (Furtado, 1961, p.175)

O processo de evolução da tecnologia incorporada aos equipamentos produzidos está intimamente relacionado às condições históricas de desenvolvimento dos países centrais. Este progresso técnico apresenta-se como meio para solucionar problemas e entraves específicos das trajetórias de desenvolvimento econômico observadas no núcleo do sistema capitalista mundial e não está apto a se generalizar e ser replicado nos demais países.

Furtado deixa claro, portanto, que não teria validade alguma derivar um modelo abstrato para os demais países a partir da experiência de desenvolvimento deste país específico, a Inglaterra, que se afirmava como núcleo propagador de todo o sistema.

¹⁵ “O próprio impulso à acumulação, portanto, levaria, na fase mais avançada do desenvolvimento capitalista, ao fortalecimento crescente da posição da classe trabalhadora na luta pela distribuição de renda. Entretanto, essa tendência foi coarctada porque a tecnologia orientou-se no sentido de aumentar indiretamente a oferta de mão-de-obra. Servindo aos interesses da classe capitalista, que a financiava, a pesquisa tecnológica condicionou a evolução dos processos produtivos de forma a permitir que a acumulação se mantivesse a um ritmo suficientemente alto para absorver a poupança disponível, ao mesmo tempo que anulava os efeitos da escassez relativa de mão-de-obra sobre a distribuição de renda.” (Furtado, 1964, p.63-64)

Sendo evidente uma dualidade entre países geradores e países absorvedores de tecnologia, seria necessário elaborar um modelo próprio para o segundo caso.

I.2 – O Subdesenvolvimento: formação histórica e posicionamento no sistema

A formação de um núcleo industrial na Europa e a consolidação de um sistema capitalista mundial, capitaneadas pela Inglaterra após sua Revolução Industrial, condicionaram o desenvolvimento econômico de quase todas as regiões do planeta. Os impulsos dinâmicos propagados por este núcleo exerceram-se em distintas direções e com distintos resultados, segmentando os países de acordo com seu posicionamento dentro do sistema. Furtado identifica três linhas de evolução diferentes: a primeira marca a linha de desenvolvimento dentro da própria Europa; a segunda assinala um deslocamento das fronteiras européias para novas terras ainda desocupadas e com características físicas similares às da Europa; e a terceira se distingue pela expansão da economia industrial européia rumo às terras de antiga colonização onde havia um sistema econômico de base artesanal já instalado.

No primeiro caso estão inseridos os países europeus que lideraram o processo de formação de uma economia industrial, onde houve contínua desarticulação da antiga base de produção artesanal pré-capitalista, com conseqüente absorção da mão-de-obra em níveis cada vez mais altos de produtividade. Como descrito anteriormente, esta linha de desenvolvimento conta, na visão do autor, com duas claras fases ou etapas, nas quais a tecnologia desempenha papéis diferentes de acordo com as condições estruturais:

“[...] na primeira, a liberação de mão-de-obra era mais rápida que a absorção, o que tornava a oferta desse fator totalmente elástica; na segunda, a oferta da mão-de-obra, resultante da desarticulação da economia pré-capitalista, tende a esgotar-se, o que exige uma reorientação da tecnologia.”
(Furtado, 1961, p.179)

Estabelecido o modo de produção capitalista dentro do núcleo industrial europeu, o sistema econômico começa a expandir-se em direção às novas terras de recente colonização. A segunda linha de desenvolvimento é expressão deste deslocamento da economia industrial européia para além de suas fronteiras, em busca de condições físicas similares às da Europa, com intuito de replicar seu modelo de desenvolvimento.

Além da revolução nos transportes marítimos, que possibilitou o comércio de cargas pesadas à longa distância, e da descoberta de ouro em algumas regiões, Furtado destaca que estas novas colônias só se estabeleceram onde de fato houve condições econômicas excepcionalmente favoráveis, o que contribui para explicar a rápida elevação dos níveis de produtividade e renda alcançados nestas terras. Também chama atenção o fato do autor considerar particularmente o mundo anglo-saxão nesta categoria de análise, deixando clara a força do capital inglês introduzido nas suas colônias e o alto grau de integração econômica existente entre a materna metrópole inglesa e as suas jovens crias coloniais.

“Mas importa ter em conta, entretanto, que esse deslocamento de fronteira não se diferenciava, basicamente, do processo de desenvolvimento da própria Europa do qual fazia parte, por assim dizer: as economias australiana, canadense ou estadunidense nessa fase eram simples prolongamentos da economia industrial européia. As populações que emigravam para estes novos territórios levavam as técnicas e os hábitos de consumo da Europa e, ao encontrarem maior abundância de recursos naturais, alcançavam, rapidamente, níveis de produtividade e renda bastante altos.” (Furtado, 1961, p.179-180)

Uma terceira linha de expansão da economia industrial européia destinou-se às terras de antiga colonização, algumas já densamente povoadas e contando com sistemas econômicos já estabelecidos e de tipos variados, porém marcados por condições não-capitalistas. A interação entre as expansivas economias capitalistas do núcleo industrial e estas regiões coloniais se deu quase sempre pelo intercâmbio de matérias-primas necessárias à reprodução ampliada dos gêneros industriais; em alguns casos pela simples abertura de linhas de comércio e, em outros, pela produção direta destas matérias-primas pelo capital europeu. De uma forma ou de outra, a resultante deste contato direto foi a constituição de estruturas híbridas, parte funcionando integrada ao sistema capitalista e parte ainda funcionando nos termos não-capitalistas. “Esse tipo de estrutura sócio-econômica dualista está na origem do fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.” (Furtado, 1983, p.142)

Se dentro do marco institucional de colônia, estes países produziam para comercializar com a metrópole ou simplesmente para lhe transferir parte do excedente, a consolidação de um sistema mundial implicou o rompimento desta relação bilateral, abrindo as antigas colônias ao comércio e, em última instância, subsidiando um grande

processo de descolonização. A primeira metade do século XIX marca um período intenso de movimentos de independência que, se por um lado libertaram alguns países do domínio da metrópole, acabaram por inseri-los dentro do quadro da divisão internacional do trabalho enquanto produtores de bens primários.

Este tipo de inserção no sistema resultou num setor ligado ao comércio exterior com as características de produção capitalista, cujo objetivo final é a maximização dos lucros, porém o restante da economia se mantinha tipicamente não-capitalista, com o simples objetivo de produção de excedente. Assim, o dualismo se firma como uma das principais características estruturais das formações subdesenvolvidas, isto é, dos países de antiga colonização inseridos no sistema capitalista mundial enquanto exportadores de matérias-primas para os países industrializados.

*“O conceito de **dualismo** tem sido objeto de amplo debate entre os estudiosos do subdesenvolvimento. Na forma em que o utilizamos no texto, ele se refere à coexistência do modo de produção capitalista com outros modos de produção não capitalistas, como pode ser a agricultura artesanal de subsistência, no quadro do subdesenvolvimento, isto é, em economias que não podem ser concebidas fora de certo sistema de relações internacionais que engendra o fenômeno da **dependência**. A palavra dualismo leva à confusão, pois parece sugerir que os dois modos de produção existem num mesmo espaço mas independentemente um do outro, ou que o setor em atraso tende **necessariamente** a ser absorvido pelo mais dinâmico, vale dizer, o capitalismo. Ora, o que caracteriza o dualismo é exatamente a interdependência dos dois modos de produção, interdependência que responde pela tendência à perpetuação dos elementos pré-capitalistas. O capitalismo que existe na estrutura dualista apresenta certas especificidades, cuja razão de ser está nas inter-relações que mantém com o setor não capitalista. Assim, o excedente criado no setor capitalista depende fundamentalmente das condições de vida no setor não capitalista.” (Furtado, 1983, p.156)¹⁶*

Portanto, está claro que a introdução de um segmento capitalista em meio a uma estrutura não-capitalista não significa uma necessária difusão deste modo de produção, com conseqüente transformação de toda a estrutura econômica. A intensidade do impacto deste enclave capitalista se dará principalmente de acordo com a quantidade de mão-de-obra que ele absorve e com o volume de renda por ele gerado que permanece

¹⁶ Para um contraponto desta visão sobre o dualismo veja-se Oliveira (2003A).

em meio à coletividade, para isso influenciando diretamente o nível do salário real médio pago no setor. Ocorre, porém, que o nível salarial não é balizado pela produtividade do trabalho nas novas atividades, e sim pelo nível histórico de subsistência e pelas condições de vida prevalentes na região. Resultado disso é uma oferta totalmente elástica de trabalho para o setor capitalista, a qualquer salário oferecido que esteja minimamente acima da média local, e consideráveis margens de lucro para o capital aplicado na produção.

Aparentemente o processo é igual ao que se desenrolou na primeira etapa de desenvolvimento das economias industriais, com um núcleo capitalista absorvendo e desarticulando a antiga base de produção artesanal, momento anterior a uma completa absorção da mão-de-obra pelo setor capitalista, quando enfim os salários começariam a subir e se aproximariam do nível de produtividade do trabalho. Contudo tal semelhança é só aparente, pois a empresa capitalista instalada no país de velha colonização e estrutura arcaica não está dinamicamente ligada a este, pela circunstância do capital investido e da massa de lucros gerada serem de propriedade estrangeira e não serem totalmente incorporados à economia local.

Eis aí porque, apesar da grande expansão comercial levada a cabo no século XIX, não se difundiu concomitantemente e na mesma escala o modo capitalista de produção. Mesmo sendo relativamente fortes os enclaves capitalistas nos países periféricos, eles somente se conectavam com a economia local enquanto elemento formador de uma massa salarial, não interagindo dinamicamente e, portanto, não operando a absorção da base de produção não-capitalista necessária para a transformação da estrutura econômica. Além disso, a constante remessa de lucros para o país de origem da empresa implicava na transferência do excedente gerado na periferia e no enfraquecimento da acumulação de capital na região. Da mesma forma que a transferência do excedente se dava no sentido colônia-metrópole, se dá neste momento no sentido periferia-centro.¹⁷

Neste ponto, percebe-se mais uma vez a concepção dialética na interpretação de Furtado. Os dois lados ou partes do dualismo compõem o todo e suas relações determinam o sistema. O dualismo se apresenta em dois planos: nacional e internacional. O subdesenvolvimento surge como um sistema econômico onde

¹⁷ Tanto a remessa de lucros das transnacionais, como a deterioração dos termos de intercâmbio atuam no sentido de transferir o excedente gerado na periferia para o centro.

interagem distintos modos de produção, um apoiando-se no outro e fazendo dele sua base de extração do excedente. O sistema capitalista mundial surge também como um todo, porém em escala maior, onde os diferentes sistemas econômicos nacionais interagem, e onde os países centrais logram extrair o excedente gerado na periferia.

Assim, o deslocamento da fronteira econômica européia significou a formação de economias híbridas, onde um setor capitalista passou a coexistir com a estrutura arcaica e dela extrair parte do excedente. Sendo os lucros de propriedade estrangeira, as decisões de investimento do setor capitalista se concentram nas mãos das matrizes dessas empresas, localizadas no centro do sistema mundial, ficando a seu critério expandir ou não os negócios na periferia, em que bases expandir e com que tecnologia, fato que distingue de forma definitiva a experiência dos países subdesenvolvidos da observada nos primeiros países industriais europeus.

“O caso do dualismo extremo seria aquele em que as empresas capitalistas não se vinculam internamente a outras atividades produtivas, ou melhor, limitam seus gastos locais ao pagamento de mão-de-obra não-especializada. Neste caso, inexistente o mínimo de articulação necessária para que se configure um sistema econômico.” (Furtado, 1983, p.143)

O tipo de produção dos produtos primários, basicamente extensivo, não incentivava a introdução de novas técnicas, mas sim uma maior absorção dos fatores disponíveis: terra e trabalho. A terra, em grande parte da periferia, era tida como um fator de extrema abundância e o trabalho enquadrava-se em uma situação de oferta ilimitada. O capital estrangeiro atuava meramente como capital comercial, fazendo o intercâmbio entre as diferentes economias, sem, contudo, interferir no processo produtivo.

Segundo Furtado, por serem os salários determinados pelo nível de subsistência, e não pela produtividade, os ciclos de alta e baixa dos preços internacionais acabavam passando despercebidos pelo conjunto dos trabalhadores ligados à exportação. Ou seja, a margem de lucro das atividades capitalistas realizadas nos países subdesenvolvidos era tão alta que permitia a absorção dos choques de preço sem grandes flutuações no emprego. Onde se observou este dualismo extremo, tal fato permitiu manter certa estabilidade do nível de renda interna, porém os conduzia a uma situação de estabilidade extremamente prejudicial, pois não inculcia nenhum incentivo à transformação estrutural destes países: seja pelo aumento da renda interna e pela diversificação do consumo; seja

pelo desgaste social oriundo da diminuição da renda interna e do aumento do desemprego. Somente uma ascensão prolongada dos preços internacionais levaria a uma expansão da produção, com maior absorção de mão-de-obra, porém esta decisão cabia exclusivamente aos donos do capital, em grande parte situados nos países centrais.

Afora este caso extremo, em alguns países o volume de trabalho absorvido pelo setor exportador foi suficiente para gerar aumentos significativos na renda interna e diversificar a demanda. Onde este fato foi conjugado à propriedade da atividade exportadora por capitais nacionais, houve possibilidade de diversificação da estrutura produtiva visando o mercado interno em formação. Pode-se ali escapar da especialização produtiva típica dos países primário-exportadores e iniciar um processo de transformação estrutural. “A experiência brasileira surge como um caso especial, no qual se conjugam o controle por grupos nacionais da produção exportável, a abundância de recursos naturais e as dimensões relativamente grandes do mercado interno em formação.” (Furtado, 1983, p.144)

O Brasil se destaca como o tipo ideal do modelo de subdesenvolvimento, tal como a Inglaterra foi apresentada como o tipo ideal de modelo de desenvolvimento. Outros casos especiais considerados são Argentina, México e Chile, países que se enquadram dentro do que Furtado chama de “estruturas subdesenvolvidas complexas”. Estes países se impõem como o campo de estudo privilegiado da Teoria do Subdesenvolvimento, pois as condições estruturais permitiram que ali tivesse início uma tímida industrialização voltada para o mercado interno.

Nos períodos de baixa internacional dos preços dos produtos exportados, quando os investimentos na atividade exportadora viam seus retornos reduzidos e não havia incentivo para que se expandisse sua produção, o capital acumulado pelos grupos nacionais buscava outras aplicações, e o fazia na pequena atividade industrial voltada para o mercado interno. O grande volume de mão-de-obra absorvido pelo setor exportador dotou o sistema econômico de uma boa faixa de economia monetária, isto é, sob o regime de trabalho assalariado. Formou-se, com isso, um importante mercado interno consumidor, que nos momentos de crise internacional servia de refúgio aos capitais nacionais oriundos da atividade exportadora. Neste processo ocorreu uma diversificação da estrutura produtiva, com o estabelecimento de um sistema econômico dotado de três setores.

“O núcleo industrial, criado com base na expansão da procura global, inicia-se a partir de indústrias ligeiras, produtoras de artigos de consumo geral, como tecidos e alimentos elaborados. Passam a coexistir, então, três setores, dentro da economia: no primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo, estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral.”
(Furtado, 1983, p.145)

Interessante notar as características específicas que adquire a dinâmica de crescimento neste tipo de economia. A fase de prosperidade do setor exportador incentiva o produtor a reinvestir o capital e ampliar a produção e a absorção de mão-de-obra. Alarga-se o mercado interno consumidor, que é abastecido primordialmente pela importação. Na baixa cíclica do setor exportador, o capital nacional busca outras formas de aplicação e, como não há redução significativa no nível de emprego e renda, busca a produção para o mercado interno. Opera-se uma diversificação da estrutura produtiva.

De acordo com os movimentos cíclicos das economias centrais que compõem a demanda internacional por produtos primários, observam-se mudanças no comportamento da economia subdesenvolvida. Assim, quando novamente há uma expansão da demanda internacional, o mercado interno se expande dado o aumento do emprego e da renda gerado pelo setor externo. E, como já possui uma incipiente indústria de bens de consumo geral, o impulso externo pode ser multiplicado internamente. Neste ponto observa-se a seguinte peculiaridade do sistema econômico subdesenvolvido: a diversificação da estrutura produtiva é capaz de induzir o efeito multiplicador, mas o investimento na atividade industrial para o mercado interno não adquire uma característica dinâmica. Portanto as economias subdesenvolvidas apresentam-se como economias dependentes do impulso externo para crescer, sem autonomia para gerar endogenamente quantidade cada vez maior de renda, somente dotadas da capacidade de multiplicá-la internamente.

Dada sua condição de primário-exportadora, a economia subdesenvolvida que se encontra neste estágio se assemelha muito mais ao capitalismo comercial europeu do que ao industrial. Seria a fase de “crescimento para fora” típica dos países subdesenvolvidos, fase que seria superada pela contínua diversificação da estrutura produtiva, saindo das indústrias ligeiras e chegando até a indústria de bens de capital.

“A fase superior do subdesenvolvimento é alcançada quando se diversifica o núcleo industrial, capacitando-se este para produzir parte dos equipamentos requeridos para que se efetue o desenvolvimento. O fato de se alcançar essa fase não implica que o setor dinamizador principal passe, automaticamente, a ser o núcleo industrial ligado ao mercado interno. Como o sistema é capaz de produzir parte dos bens de capital de que necessita para expandir sua capacidade produtiva, o processo de crescimento pode continuar por muito mais tempo, mesmo que haja estancamento da capacidade de importação.” (Furtado, 1983, p.145-146)

A fase de “crescimento para dentro”, com o investimento assumindo seu papel dinâmico e com o setor industrial ligado ao mercado interno assumindo a liderança no processo de desenvolvimento, só viria a se concretizar após os choques externos substanciados na Primeira Guerra Mundial e na Crise de 1929. O rompimento das linhas regulares de comércio, tal como observado no caso europeu, implicou a necessidade de aprofundar as transformações estruturais em curso. Os países subdesenvolvidos passam, então, por um período intenso de urbanização e industrialização, com transferência em grande escala da população rural dos campos para as cidades e da mão-de-obra do setor agrícola para o setor industrial.

Contudo, a industrialização periférica se manifesta através do processo de substituição de manufaturas antes importadas, tendo que concorrer com os produtos provenientes dos países centrais e não com a velha base artesanal, como no caso europeu. Isto induz à adoção de métodos produtivos similares aos praticados pelas empresas estrangeiras, assimilando a tecnologia que permitisse uma maior equiparação das estruturas de preços e de custos, ao invés de priorizar a absorção progressiva do setor de subsistência e a transformação da estrutura econômica.

“Desta forma, as economias subdesenvolvidas podem conhecer fases prolongadas de crescimento de seu produto global e per capita sem reduzir o grau de dependência externa e heterogeneidade estrutural interna, que são suas características essenciais.” (Furtado, 1983, p.146)

I.3 – Heterogeneidade estrutural e desequilíbrio do balanço de pagamentos

A heterogeneidade é fruto da inserção das antigas colônias de produção no sistema de divisão internacional do trabalho e, portanto, está diretamente ligada ao

processo de formação histórica do subdesenvolvimento. O dualismo estrutural já apresentado evolui em direção à heterogeneidade técnica, o que nasce por motivos estritamente econômicos passa a ser determinado por questões tecnológicas e daí alcança toda a sociedade, configurando o que Furtado chamará de heterogeneidade estrutural e social.¹⁸

Os países primário-exportadores observam ganhos de produtividade com uma maior especialização da produção, focando seus esforços e recursos na produção para o mercado internacional. Primeiramente esta elevação da produtividade não requer mudanças significativas no processo produtivo e nas técnicas de produção, baseia-se exclusivamente em vantagens comparativas. Dado o dualismo, e o excesso estrutural de mão-de-obra que lhe caracteriza, tais atividades podem se expandir absorvendo grande quantidade de trabalhadores, sem que sofram pressões para elevação dos salários.

Com os salários determinados pelo nível de subsistência, a margem de lucro pode ser expressiva e a utilização do excedente gerado será de primordial importância para o processo de desenvolvimento. Furtado argumenta que este excedente não é totalmente integrado à economia local, sendo em parte remetido ao exterior, no caso da propriedade ser estrangeira, ou direcionado para formas de consumo não compatíveis com a estrutura produtiva, quando são de propriedade nacional. Estes dois expedientes tratam de filtrar o fluxo de renda para o exterior, o primeiro pela conta de capital e o segundo pelas importações.

É o enfraquecimento da acumulação de capital que constitui e perpetua o dualismo e a heterogeneidade, por isso aparentemente se observa um desequilíbrio ao nível dos fatores de produção, uma desproporção entre a disponibilidade recursos e a demanda por fatores, particularmente, uma descompasso entre a quantidade de trabalho a ser absorvida e a disponibilidade de capital pra investimento. Causas estritamente econômicas determinam este desequilíbrio, que é simplesmente a ponta do iceberg, na medida em que a relação entre recursos e fatores esconde o que há de mais relevante: a sucção do excedente econômico gerado na periferia pelos países centrais.

“Em uma estrutura subdesenvolvida em que os lucros auferidos no setor exportador não se inserem no fluxo interno de renda, a referida pressão

¹⁸ Mais uma vez o método histórico-estrutural segue de perto a dialética de Marx, o processo de desenvolvimento das forças produtivas – isto é, acumulação e progresso técnico – interage modificando a infra-estrutura econômica e esta, por sua vez, interage modificando a superestrutura política, social e cultural.

[para elevação dos salários] não se manifestará. Neste caso particular, o excedente de mão-de-obra pode ser absorvido sem que o quadro de distribuição de renda venha sofrer modificação significativa. Depreende-se daí que uma economia subdesenvolvida não deve ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está inserida, e que, em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política.” (Furtado, 1983, p.148)

Estes vazamentos na acumulação de capital impedem que o sistema capitalista de produção se difunda por toda economia, marcando uma cisão entre o setor capitalista e o setor não-capitalista. O setor capitalista se empenha em introduzir técnicas mais avançadas oriundas dos países centrais e aumentar sua produtividade, enquanto o setor não-capitalista se atém à simples produção de excedente com caráter de subsistência, isto é, sem visar à maximização dos lucros. Define-se, assim, uma heterogeneidade técnica, mas não só isso, pois também fica implícita no argumento a *dependência tecnológica* dos países subdesenvolvidos.

Nas fases preliminares do subdesenvolvimento, o impulso externo estimula a ampliação da produção e aumenta o excedente gerado pelo setor exportador. A apropriação do excedente se concentra nas mãos dos grandes produtores e estes buscam diversificar suas formas de consumo, isto é, buscam no exterior, através da importação, consumir novos bens ainda não disponíveis internamente. Como a disponibilidade de divisas é grande, devido à alta cíclica dos preços internacionais, não há grandes discrepâncias entre a demanda por importações e a capacidade para importar.

Na baixa cíclica, quando os preços internacionais das commodities caem, se mantém até certo ponto estável a demanda por importações. A defesa dos interesses do grande capital exportador ao tentar socializar suas perdas desvalorizando a taxa de câmbio, acabava indiretamente mantendo os níveis de emprego e renda da economia como um todo, já que esta é a principal atividade econômica.¹⁹ Porém a disponibilidade de divisas e o poder de compra da moeda local caem bruscamente, inviabilizando a importação e estimulando a substituição de produtos antes importados por similares nacionais. Tem-se na baixa cíclica os primeiros sinais do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos.

¹⁹ O mecanismo de defesa dos interesses exportadores e de socialização das perdas está muito bem exposto em Furtado (2003), *Formação Econômica do Brasil*.

“Nas fases preliminares do subdesenvolvimento – prevalência de impulso dinâmico externo e existência de baixo multiplicador da renda – essa tendência à elevação do coeficiente de importações não cria maiores dificuldades. É nas etapas intermediárias e superiores da transformação de uma estrutura subdesenvolvida que o problema se apresenta em toda sua plenitude, pois ao ampliar-se o impulso externo, ou ao surgir um impulso interno autônomo, faz-se sentir, quase sempre, uma forte pressão sobre o balanço de pagamentos.” (Furtado, 1961, p.202)

Quando, após algum choque externo que inviabilize o comércio internacional²⁰, estes países se deparam com incentivos para industrialização, a heterogeneidade e a dependência se explicitam definitivamente. A forma substitutiva que assume esta industrialização impõe certas características, ou melhor, impõe processos produtivos e técnicas de produção típicas dos países centrais, posto que as empresas nascentes nos países periféricos devem competir com as empresas transnacionais do centro. Ao tentar aproximar suas estruturas de preços e custos às das empresas transnacionais, as empresas nacionais se vêem obrigadas a buscar no exterior os equipamentos, insumos e bens de capital necessários. A dependência tecnológica se traduz no aumento do coeficiente de importações dos investimentos e a pauta de importações se torna cada vez mais rígida, pois agora os bens importados são de difícil substituição.

Então, quando o impulso externo alcança o país subdesenvolvido de estrutura complexa, novamente há um estímulo para ampliação da produção para exportação, porém, ao serem contratados mais trabalhadores assalariados, amplia-se conjuntamente o mercado interno de bens de consumo geral. Este mercado, em parte, é suprido pela oferta interna, que, ao ter seu lucro aumentado, busca aumentar também sua produção.²¹ A outra parte do mercado interno é suprida pelas importações, especificamente, os bens mais modernos para consumo das elites e os bens intermediários e de capital necessários para produção nacional, mas que ainda não são produzidos internamente. A situação é até certo ponto controlável, dado que a alta cíclica dos preços mantém valorizada a moeda local e elevada a disponibilidade de divisas.

Na reversão do ciclo, quando caem novamente os preços internacionais, o fenômeno anteriormente visto se repete. A defesa do interesse dos exportadores se faz pela política de desvalorização da taxa de câmbio e há uma concomitante queda do

²⁰ Particularmente para América Latina, a Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929.

²¹ É o multiplicador keynesiano em ação.

poder de compra da moeda local e da disponibilidade de divisas para importação.²² A demanda interna perde o acesso ao mercado internacional e a indústria local se vê indiretamente beneficiada por uma política que defendia estritamente os interesses dos exportadores. Contudo, esta sobrecarga sobre a incipiente e pouca diversificada oferta interna, gera, não só pressões inflacionárias, mas também um aumento da demanda por bens intermediários e de capital importados. É agora o investimento, e não mais o consumo, que tornará evidente a dependência tecnológica e a tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Se, independentemente dos ciclos internacionais de preço dos produtos exportados, pratica-se uma política fiscal ou cambial que objetive explicitamente o fomento da indústria local, haverá pressões estruturais sobre o balanço de pagamentos e sobre o nível de preços. Aí, tem-se tanto a tendência ao desequilíbrio externo, quanto a tese sobre a inflação estrutural, a qual era vista como um subproduto da industrialização periférica e não deveria ser combatida por políticas recessivas.

“Vimos que nas fases intermediárias e avançadas do subdesenvolvimento manifesta-se uma tendência estrutural à elevação do coeficiente de importações. Toda política visando a acelerar o desenvolvimento tende a criar uma pressão sobre o balanço de pagamentos. As razões desse fenômeno são múltiplas. Entre elas destacamos, para análise mais detida, a elevada densidade de importações na composição das inversões. Dessa tendência resulta que qualquer política de desenvolvimento há de assumir as características externas de uma política inflacionária; daí que para defender a estabilidade sejam propostas, com freqüência, medidas daninhas ao desenvolvimento.” (Furtado, 1983, p.227)

Tem-se, portanto, dois momentos. No primeiro, quando não há produção interna de bens de consumo, o desequilíbrio do balanço de pagamentos se manifesta na baixa cíclica dos preços internacionais. A contínua deterioração dos termos de intercâmbio não permite que as exportações compensem a crescente demanda por importações de bens industrializados e as restrições à importação incentivam um princípio de industrialização substitutiva. No segundo momento, com um núcleo industrial já instalado, sempre que houver crescimento do setor industrial haverá pressões sobre o

²² A política de taxas múltiplas de câmbio executada pelo governo brasileiro nas décadas de 1940 e 1950 surge como um caso paradigmático, um tipo ideal, e a política cambial assume papel central na argumentação de Furtado sobre a industrialização dos países subdesenvolvidos.

balanço de pagamentos, em virtude da dependência tecnológica de bens intermediários e de capital do exterior. A balança comercial tende a ficar deficitária e a conta de capital não consegue cobrir os déficits, dada a constante remessa de lucros para o exterior efetuada pelas transnacionais, restando apenas o recurso ao endividamento externo.

Esta análise estrutural do desequilíbrio do balanço de pagamentos aponta para a industrialização como única alternativa para promover o desenvolvimento da periferia. Somente uma ampla diversificação da estrutura produtiva permitiria a continuidade do desenvolvimento, aproximando a estrutura de oferta à estrutura de demanda e diminuindo os desequilíbrios estruturais. A ideologia desenvolvimentista apontava o caminho a ser seguido, e este era o aprofundamento da industrialização por substituição de importações.

CAPÍTULO II

TECNOLOGIA NA DINÂMICA DE UMA FORMAÇÃO SUBDESENVOLVIDA

“Que o sistema capitalista se haja estruturado na polaridade centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, dominação-dependência é essencialmente um fato histórico que a ninguém ocorreria considerar como uma ‘necessidade’, consequência inelutável da expansão do modo capitalista de produção. Mas esse fato histórico iria condicionar a evolução subsequente das estruturas do sistema. Graças a ele a acumulação no centro seria ainda mais rápida, aprofundando-se o hiato que o separa da periferia.” (Furtado, 2000, p.75)

Nesta passagem, Furtado expõe sua aversão tanto ao determinismo histórico, que impõe as trajetórias de desenvolvimento como uma necessidade histórica, quanto à teoria ortodoxa do desenvolvimento econômico, que prega a convergência entre o nível de desenvolvimento das nações. Deixa claro, pois, que a forma pela qual evoluiu o sistema mundial tende a separar cada vez mais centro e periferia, uma vez que propicia aos países centrais grandes possibilidades de acumulação de capital pela interação com os países periféricos.

O comércio internacional foi a forma mais freqüente de interação entre centro e periferia, com origens no período colonial, onde a metrópole controlava do exterior as atividades exportadoras das colônias. A maior divisão do trabalho, viabilizada pela evolução dos meios de transporte na conexão dos territórios, foi origem de relevantes aumentos de produtividade nos países integrados ao comércio internacional. Não à toa, as primeiras teorias sobre o comércio exterior propalam suas benesses ao crescimento, uma vez que o progresso da técnica era tido como aperfeiçoamento e aprofundamento da divisão social do trabalho.

No período áureo da hegemonia inglesa, a teoria das vantagens comparativas sustentou a divisão internacional do trabalho, pois argumentava que, dada a constelação de fatores, cada país deveria se especializar na produção dos bens que lhe proporcionassem uma utilização ótima destes fatores de produção disponíveis. De forma que a mobilidade internacional das mercadorias, substanciada no livre comércio, desempenharia entre os países o mesmo papel da mobilidade de fatores no plano nacional.

“Compreende-se, portanto, que a teoria tradicional do comércio internacional haja levado à formulação de uma dupla tese otimista: o intercâmbio externo seria um fator de transmissão de um impulso dinâmico, e poria em marcha mecanismos tendentes à igualização das remunerações nos distintos países. Em outras palavras: o desenvolvimento tenderia a propagar-se e as diferenças de níveis de renda entre países, a reduzir-se. (Furtado, 1983, p.166)

Se não havia dúvida quanto à capacidade do comércio exterior aumentar a produtividade do sistema econômico mundial em formação, ficava de fora da análise tradicional o processo produtivo e, conseqüentemente, a forma de apropriação do excedente. Sendo este gerado nas bases da expansão das economias centrais rumo à periferia, ou seja, produzido e comercializado de acordo com os interesses do centro, a quem também pertencia o controle sobre a infra-estrutura de transporte, logística e financiamento, obviamente coube aos países centrais a apropriação da maior parte do excedente gerado pelo comércio mundial.²³ Antes de “internacional”, o comércio realizado adquire características de atividade extramuros dos países que formaram o primeiro núcleo industrial.

A especialização produtiva que se seguiu por toda periferia, colocava estes países na condição de primário-exportadores, adquirindo por vezes a característica de monoprodutores. Criava-se uma rigidez estrutural na esfera produtiva, que contrastava fortemente com a contínua diversificação da demanda, observada quando ocorre uma elevação na renda per capita propiciada pelo aumento de produtividade. O tipo de produção agrícola que caracteriza estes países é marcado por uma grande imobilização

²³ Na produção agrícola o capital externo não entrava diretamente na produção, concentrando-se no transporte, na armazenagem e na comercialização, o que lhes permitia interferir no preço final ao consumidor dos países centrais. Já na produção de minerais, mais intensiva em capital, já havia a presença do investimento direto estrangeiro controlando a cadeia produtiva por completo.

de capital, ou seja, tem custos fixos muito altos, mas custos variáveis muito baixos. E dada a farta disponibilidade de fatores, há uma notória rigidez para a redução da quantidade produzida e uma tendência inerente à superprodução.

Os aumentos constantes da quantidade de bens primários se destinavam a mercados concorrenciais e implicavam contínuas reduções nos preços, já os mercados para produtos industrializados apresentavam características oligopólicas, permitindo às empresas uma maior margem da manobra no estabelecimento dos preços de venda. Também se argumentava que a força de trabalho dos países centrais era mais consciente e organizada, por isso conseguia impor maiores salários e evitar uma queda exacerbada dos preços de venda, enquanto na periferia os trabalhadores detinham pouco poder de barganha. Assim, os aumentos de produtividade do centro eram retidos por trabalhadores e empresários locais, e os aumentos de produtividade da periferia significavam reduções de preços em benefício dos consumidores dos países centrais. Este é um dos principais motivos da deterioração dos termos de intercâmbio, juntamente com a diferença nas elasticidades-renda de produtos primários e industrializados: no primeiro grupo, o crescimento da demanda era menos que proporcional ao aumento da renda, enquanto no segundo grupo, o inverso ocorria.²⁴

Também contribuía para a queda tendencial dos preços das matérias-primas exportadas pela periferia, o próprio progresso técnico, na medida em que era incorporado ao processo produtivo e permitia uma redução dos custos de produção e do preço de oferta, se tratando de um mercado concorrenciais. Porém, pelo lado da demanda o progresso técnico também contribuía para reduzir os preços internacionais, pois possibilitava a substituição das matérias-primas por produtos sintéticos, juntamente com o melhor aproveitamento dos insumos, reduzindo a quantidade utilizada por unidade de produto final, e com a obtenção de subprodutos, agregando maior valor a produção.

Outro fato marcante na análise da queda dos preços internacionais das commodities é a transição hegemônica ocorrida no núcleo industrial ao longo da primeira metade do século XX. Ao período de hegemonia inglesa, marcado pela grande expansão do comércio internacional e pelo alto grau de abertura desta economia,

²⁴ “O problema ao qual cabia atribuir relevância era exatamente o da perda de dinamismo da procura de produtos primários exercida sobre os mercados internacionais. O sistema de divisão internacional do trabalho teria levado à cristalização de estruturas em detrimento daqueles países cujos produtos exportados enfrentam uma procura internacional menos dinâmica. Essa crítica foi formulada de forma incisiva por Prebisch e, posteriormente, de forma mais sistemática, por Nurkse.” (Furtado, 1983, p.166)

seguiu-se a hegemonia norte-americana e seus baixos coeficientes de importação. Sendo a Inglaterra um país de limitados recursos naturais no próprio território e, ao mesmo tempo, centro de um vasto império formado na época mercantilista, o impulso dinâmico gerado por ela era propagado ao resto dos países participantes do comércio internacional. Durante o século XIX, a Inglaterra intensificou o processo de abertura não só em seu território, mas também no território de diversos outros países sob sua influência direta.

Já os EUA eram grandes produtores de bens primários e contavam com um extenso território nacional de onde extrair as matérias-primas e os alimentos que necessitassem para a produção industrial em larga escala. A ascensão deste país à condição de potência hegemônica e centro dinâmico do sistema mundial, enfraqueceu as correntes de comércio internacional e agravou a tendência à queda dos preços internacionais de matérias-primas: “seu coeficiente de comércio exterior declinaria de 9,2 para 4,1 por cento entre 1919 e 1959, sendo mais acentuado o declínio da participação das matérias-primas em suas importações.” (Furtado, 1983, p.167)

Entretanto, embora tais fatos sejam de extrema relevância para consolidar uma tendência estrutural à deterioração dos termos de troca²⁵, não se deve nunca perder de vista que eles somente são apreendidos em toda sua dimensão quando analisados dentro dos marcos da divisão internacional do trabalho, e das relações de dominação-dependência que a caracterizam. Por isso, Furtado chama a atenção:

“O debate em torno do problema da evolução a longo prazo dos termos de intercâmbio, entre matérias-primas e produtos manufaturados, ao se referir a produtos e não a países, passou por alto o fenômeno da dependência e desviou as atenções para uma série de falsos problemas que passaram a ocupar o centro das atenções. As assimetrias no comportamento da demanda (lei de Engel, concorrência de sintéticos etc.) somente têm significação quando dão origem a estruturas de produção de graus distintos de flexibilidade. Seria errôneo, entretanto, transformar as assimetrias de demanda em causas suficientes das diferenças de flexibilidade estrutural. É necessário não esquecer que o sistema tradicional de divisão internacional do trabalho teve suas origens nas relações comerciais de metrópoles com países coloniais ou semicoloniais e que as atividades exportadoras destes últimos eram dirigidas

²⁵ A tese cepalina da deterioração dos termos de intercâmbio, originalmente desenvolvida por Prebisch, está exposta de forma exaustiva em Rodriguez (1981).

do exterior. Compreende-se, assim, que haja surgido um sistema de decisões relativamente centralizado, ao qual cabe o comando dos fluxos internacionais de recursos. A rigidez estrutural, causa principal da tendência à deterioração dos termos do intercâmbio, é menos função do nível de desenvolvimento que do grau de dependência externa.” (Furtado, 1983, p.170-171)

Deste ponto de vista, o comércio exterior se encontra subsumido a uma série de outros fatores não-econômicos que envolvem as relações de dominação, particularmente fatores políticos e culturais. No plano do sistema mundial, a relação centro-periferia, inicialmente elaborada estritamente nos termos das relações comerciais e de investimentos, evolui para as formas de desenvolvimento-subdesenvolvimento com o início da industrialização periférica e se torna ainda mais aguda no binômio dominação-dependência.

Ao utilizar de forma extensiva os fatores abundantes, aumentava a produtividade e o excedente gerado e acumulado nas mãos dos grandes produtores e comerciantes. Tendo em vista o excedente estrutural de mão-de-obra no setor de subsistência, a transferência de trabalhadores deste setor para o setor exportador significava aumentos de produtividade, porém sem correspondente aumento de salário, mantido próximo aos níveis de subsistência. Tal forma de aumento da produtividade não exigia mudanças significativas nas técnicas de produção, nem mesmo nas formas tradicionais de dominação social ou no marco político-institucional, sendo por vezes reforçada a concentração da terra e da riqueza. A especialização produtiva da periferia se converteu em concentração de renda e poder nas mãos da elite, em geral, grandes proprietários de terra e grandes comerciantes das principais cidades-porto.

Nestas condições, o comércio exterior demonstra fraco potencial para transformar as estruturas da periferia, sendo imprescindível uma melhor utilização do excedente gerado. Se o excedente for canalizado para o exterior, via relação de preços ou via remessas de lucros dos produtores estrangeiros sediados na periferia, quase nada se altera na estrutura. Se for apropriado e concentrado nas mãos de uma pequena elite local, sua capacidade de transformação dependerá da utilização final que lhe for dada. Três são as possibilidades: utilização do excedente para mimetização do consumo das elites dos países centrais, o que envolve aumento de importações; utilização extensiva para ampliação da produção para exportação; ou utilização para diversificação da estrutura produtiva.

Fica nítido o limite do comércio enquanto transformador das estruturas periféricas, pois somente quando o excedente é retido no país sua forma de utilização pode ser de grande repercussão e, ainda assim, somente se bem planejada e visando à modificação da estrutura produtiva. “Com efeito, a não modificação das estruturas sociais na periferia transformava em reserva de mão-de-obra barata as populações locais, fazendo da exploração das fontes de recursos naturais um instrumento de exploração da mão-de-obra local.” (Furtado, 2000, p.76)

O autor destaca que o comércio exterior desempenha três importantes papéis: como fator de elevação da produtividade econômica; como força motora capaz de provocar transformações nas estruturas; e como canal de transmissão do progresso técnico (Furtado, 1983). Tendo visto como o aumento de produtividade é canalizado para o centro do sistema e como a forma de apropriação do excedente reduz sua capacidade transformadora, resta analisá-lo enquanto canal de transmissão do progresso técnico.

Primeiramente, é preciso deixar claro que o progresso técnico se manifesta não somente sob a forma de processos produtivos mais eficazes, mas, também, sob a forma de novos produtos de consumo final. E, desta maneira, numa fase inicial os países periféricos poderiam, através de aumentos de produtividade oriundos da especialização em condições de vantagem comparativa, assimilar a difusão tecnológica quase que exclusivamente pelo consumo de novos produtos. Mesmo sem introduzir novos processos produtivos nos ramos tradicionais, a demanda dos grupos que se apropriam da maior parte do excedente é diversificada, de forma que uma nova cultura material é introduzida na sociedade em benefício de certos segmentos da população. Esta forma de assimilação do progresso técnico quase unicamente pelo condicionamento do perfil da demanda, com pouca contrapartida na estrutura produtiva, Furtado chama de *modernização*²⁶.

Nesta questão cabe destacar que o desenvolvimento da periferia se deu por indução externa e não pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas. Enquanto o centro do sistema mundial operava transformações em sua estrutura econômica e em sua organização social, propagando impulso dinâmico para o resto dos países, a periferia recebia este impulso e se especializava na produção dos bens primários e matérias-

²⁶ Em Furtado (1974) há uma definição clara do seu conceito de modernização no segundo ensaio, intitulado *Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais*.

primas demandadas pelo centro. A associação entre o capital produtivo nacional e o capital comercial e financeiro estrangeiro marca a formação das sociedades subdesenvolvidas, ampliando o espectro da dependência.

“A iniciativa se mantém com os interesses externos, cuja atuação ganha flexibilidade e eficácia à medida que se apóia em agentes locais. Esse tipo de burguesia surgida da inserção no sistema de divisão internacional do trabalho tende a identificar-se cultural e ideologicamente com o centro, operando a parte do excedente que lhe corresponde como instrumento da aculturação. Nessas circunstâncias, o processo de modernização alcança máxima intensidade.” (Furtado, 2000, p.79)

Sendo inviável alcançar a transformação das estruturas subdesenvolvidas através do comércio exterior, apontava-se para a diversificação da estrutura produtiva como única alternativa e, no período analisado, diversificação produtiva significava industrialização. Porém, é preciso ter em conta o papel fundamental que cabia ao comércio exterior na obtenção de dívidas e de tecnologia própria à indústria, além do papel específico da modernização ao formar um mercado consumidor de bens industrializados dentro das sociedades subdesenvolvidas.

II.1 – As fases históricas da industrialização nos países periféricos

Furtado identifica três fases no processo de industrialização da América Latina: a primeira tem início no último quartil do século XIX e termina antes da década de 1920; a segunda tem início com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, se intensificando após a crise de 1929, e termina ao final da década de 1950; a terceira fase segue de 1960 em diante. Em comum, estas fases apresentam a indução dos movimentos externos sobre as economias periféricas, sendo os processos de transformação estrutural induzidos de fora. Assim, pode-se perceber como as mudanças estruturais no centro do sistema mundial influenciam diretamente a periferia.

Durante o século XIX, sob a estabilidade da hegemonia britânica e sua *pax*, houve um aumento contínuo dos fluxos de comércio internacional, com a consolidação da divisão internacional do trabalho implicando na especialização geográfica. Neste período coube à periferia o papel de fornecedor de gêneros primários ao centro, tanto em termos de matérias-primas, como de alimentos. O período das grandes guerras mundiais, intercaladas pela grande crise, viria desorganizar a divisão internacional do

trabalho e colocar em xeque a hegemonia britânica. A disputa pela hegemonia no sistema mundial teve como consequência para periferia a necessidade de diversificar sua estrutura produtiva, pois limitava o acesso ao mercado internacional. Já no pós-guerra, com a concretização da hegemonia norte-americana no mundo capitalista, houve uma nova mudança estrutural no sistema mundial, seja ela, a ascensão das grandes empresas transnacionais ao primeiro plano, descentralizando a produção industrial e redefinindo a divisão internacional do trabalho.

Dentro deste contexto é que se deve analisar a industrialização latino-americana, principalmente tendo-se em conta o alto grau de integração destas economias ao mercado internacional, e sua importância no desenvolvimento da periferia. Delimitam-se nesta periodização as fases de maior abertura dos mercados nacionais, sendo na primeira fase basicamente uma abertura comercial e na terceira fase uma abertura ao investimento direto. Entremeadas por uma necessária tentativa de fechamento, que ganhou a alcunha de substituição de importações.

“Mas a forma que assumiu a industrialização periférica reflete basicamente as tensões estruturais causadas pela rápida diversificação da demanda em economias com sistemas produtivos de extrema rigidez. A maneira mais simples de diversificar a oferta interna é apelar para as importações. Mais precisamente: são as importações que descortinam as possibilidades de diversificação da oferta interna. A industrialização surge como uma segunda opção e é sempre medida pela evolução da demanda, vale dizer, pela modernização.” (Furtado, 2000, p.99)

O argumento principal na especificidade do caso periférico reside no fato da industrialização ser fruto da diversificação da demanda, diferenciando-se, portanto, do centro, onde as inovações desempenhariam o papel dinâmico. Assim, para Furtado, todas as fases da industrialização periférica seriam casos mais ou menos evidentes de substituição de importações, uma vez que os novos produtos elaborados nos países centrais seriam primeiramente difundidos na periferia via importação, para serem produzidos internamente somente após terem conquistado seu espaço no mercado interno.

Na primeira destas fases, a industrialização tem seu ponto de partida nas atividades complementares ao grande complexo primário-exportador e nas indústrias diretamente vinculadas ao crescimento da demanda e à urbanização. Observam-se,

então, dois movimentos ligados ao comércio exterior: um acoplado à oferta de produtos primários destinados à demanda externa, onde predominam atividades de processamento dos produtos exportados; outro ligado ao aumento de renda proveniente da atividade exportadora, basicamente indústrias que utilizavam intensamente a mão-de-obra e para as quais pouco contavam as economias de escala e muito altos eram os custos de transporte, com destaque para alimentos, têxtil e construção civil.

“A industrialização que vimos de fazer referência sofre, evidentemente, os percalços que caracterizam uma economia cujo desenvolvimento se apóia em exportações de produtos primários. As quedas cíclicas do nível de renda gerada pelas exportações teriam que acarretar redução da procura global, baixa dos investimentos industriais etc. Entretanto, a partir de um certo grau de diversificação da estrutura produtiva – decorrência da expansão relativa do setor industrial – a forma de propagação da depressão originada no setor exportador tende a se modificar.” (Furtado, 1983, p.177)

Como visto no capítulo anterior, nas quedas cíclicas dos preços internacionais o governo sente-se pressionado pelos interesses exportadores a desvalorizar a moeda, favorecendo a posição competitiva e incentivando indiretamente as indústrias voltadas para o mercado interno. A depressão da rentabilidade das exportações induz uma maior diversificação dos investimentos, permitindo, então, que se desenrole uma nova fase da industrialização, onde a substituição de produtos importados por similares localmente produzidos é mais intensa.

Não mais a expansão da demanda global por produtos primários, mas, pelo contrário, sua contração, seria o motivo fundamental das transformações estruturais, na medida em que provocou fortes tensões no balanço de pagamentos. Inviabilizado o caminho da especialização produtiva, tem-se propriamente o início da industrialização por substituição de importações, como uma tentativa de reduzir o coeficiente de importações da economia. Seria o período de substituição “fácil”, marcado pelo melhor aproveitamento da capacidade anteriormente instalada da indústria nacional. Somados a melhora de competitividade frente aos produtos importados, o redirecionamento dos investimentos para o mercado interno e a utilização plena da capacidade instalada, a indústria local conhece um momento de forte crescimento, passando a liderar o processo de desenvolvimento.

Porém, alcançado certo grau de redução relativa das importações, as modificações nos preços relativos através da taxa de câmbio não resultam nos mesmos incentivos à industrialização. Para continuar crescendo, será necessário também importar equipamentos e bens intermediários, abrindo-se o período de “difícil” substituição. A produção industrial cresce para atender à demanda reprimida, ou reserva de mercado, deixada pela insuficiente capacidade para importar, porém o crescimento dos investimentos industriais passa a ser novo fator de pressão sobre o balanço, implicando novas tensões estruturais, agora em outro patamar.

“A industrialização de substituição de importações tinha como base as atividades industriais preexistentes. Ela constituía certamente um avanço com respeito ao que se havia feito anteriormente, mas não uma mudança qualitativa. As novas atividades orientavam-se pela demanda final, como um edifício que se constrói de cima para baixo. A base do edifício – as indústrias de insumos básicos e de equipamentos – continuava no exterior.” (Furtado, 2000, p.113)

A dependência tecnológica com respeito ao centro é o que marca toda a industrialização da periferia, pois ao não incorporar a produção de bens de capital, perde-se o setor mais dinâmico do sistema produtivo. Em verdade, Furtado argumenta que por esse motivo nunca se chegou a constituir um completo sistema industrial na grande maioria dos países subdesenvolvidos. As atividades industriais tratadas como um prolongamento do comércio exterior, seja vinculadas à exportação ou à importação, não apresentavam o mínimo de articulação que caracterizasse um sistema, ficando sempre aberta a possibilidade de se reverter o processo de substituição de importações: substituir a produção local pela importação.

Esta forma latente de industrialização, onde o retrocesso é iminente, faz com que a substituição “difícil” dos bens de capital seja sempre adiada. Por não ser instalado um sistema produtivo integrado e articulado, a economia subdesenvolvida perde não só dinamismo, mas também sua capacidade de autotransformação. O duplo papel do investimento, transformando a base de produção e realimentando a demanda industrial, canaliza-se para os países centrais, diluindo seu potencial de direcionamento do sistema econômico. Segundo Furtado, por este motivo a direção acaba sendo dada em última instância pela demanda final por bens de consumo, é a modernização.

O investimento, enquanto variável fundamental do sistema econômico, atua de forma restrita na periferia, perde seu efeito de arrasto²⁷, isto é, não propaga a dinâmica de sua demanda para o conjunto do sistema, mas transfere seu potencial de acumulação para o exterior. Dentro da periferia opera simplesmente sobre a transformação da base produtiva, o que é feito pela assimilação de tecnologia estrangeira e implica a necessidade de utilizar bens intermediários compatíveis com esta tecnologia, tendo que recorrer mais uma vez à importação. Aí se tem um círculo vicioso, no qual padrão tecnológico e padrão de consumo jogam a favor da dependência estrutural, o primeiro por condicionar a demanda por bens intermediários e de capital e o segundo por nortear a produção de bens de consumo final.

A alternativa de intensificar a especialização para exportação, angariando divisas passíveis de serem utilizadas na aquisição de equipamentos no exterior, aparece sempre aos países subdesenvolvidos como uma possibilidade factível, contudo regressiva. O aprofundamento das causas estruturais do subdesenvolvimento, elevando a outro patamar a transferência do excedente e a dependência, impõe a necessidade de novas transformações que viabilizem este estilo de desenvolvimento e aliviem as tensões crescentes.

A terceira fase da industrialização periférica circunscreve-se neste quadro estrutural interno e é ratificada pelo quadro geral do sistema mundial. A descentralização produtiva, ocorrida a partir da década de 1960, veio contornar o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos observado nos países subdesenvolvidos, mas não contribuiu para sua superação. Sendo inviável o aumento das importações, a produção local por empresas estrangeiras surge como uma solução para a manutenção do estilo de desenvolvimento. Ocorre, porém, que o balanço de pagamentos não passa ileso por esta manobra: a balança comercial se vê aliviada do peso das importações de bens de consumo final, mas a conta de capitais é severamente punida pela remessa de lucros ao exterior.

²⁷ “Hirschman distingue dois tipos de cadeia de reações provocadas por uma decisão de inversão: o efeito arrasto (*backward linkage*) e o efeito de propulsão (*forward linkage*). O primeiro efeito funda-se em que toda atividade produtiva cria uma certa procura de insumos (*mão-de-obra, matérias-primas, equipamentos, serviços de várias ordens etc.*), e o segundo reflete o fato de que a nova produção (*inclusive subprodutos e as economias externas criadas*) pode representar insumos potenciais para outras atividades. Uma atividade econômica que se limita a extrair um bem natural praticamente não tem efeito de arrasto e aquela que produz algo diretamente para o consumidor final tem o mínimo de efeito propulsivo. Adicionando os dois efeitos em cada caso concreto, torna-se possível classificar as decisões de inversão em função de sua capacidade para provocar modificações estruturais favoráveis ao desenvolvimento.” (Furtado, 1983, p.90-91)

A abertura das economias periféricas à entrada do capital estrangeiro via investimento direto foi mais um capítulo da relação dominação-dependência, pois a instalação de empresas transnacionais na periferia usurpou-lhe também a iniciativa sobre a transformação da base produtiva, na medida em que a decisão de investir passou cada vez mais às mãos dos países centrais. Além do que, no quadro mais amplo do sistema mundial, as transnacionais atuaram como um meio de difusão dos valores culturais de seus países de origem, marcadamente os EUA, sobre a periferia. Tanto pelo padrão tecnológico adotado, quanto pelo padrão de consumo induzido, as transnacionais se firmam como um braço fundamental da dominação externa, materializada no sentido em que se realizam a geração, a difusão e a assimilação da tecnologia.

II.2 – Geração, difusão e assimilação do progresso técnico

Ao analisar o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, acumulação de capital e progresso técnico, Furtado destaca a importância do controle sobre o sentido da tecnologia, sentido que somente se concretiza no que ele chama *dialética inovação-difusão das técnicas*. A partir daí pode-se traçar o caminho percorrido pelo progresso técnico tendo em vista seus objetivos finais, primeiro pela forma como as inovações tecnológicas são geradas nos países centrais, depois como são difundidas via concorrência e expansão dos mercados, para, por fim, serem assimiladas pelos países subdesenvolvidos.

Nesta análise, o controle sobre o progresso técnico se dá em dois planos, dentro dos Estados nacionais e nas relações entre Estados nacionais. No primeiro deles se enfatiza o papel desempenhado pelas classes detentoras dos meios de produção e no segundo o papel do centro dinâmico do sistema mundial. Em ambos os casos a tecnologia é utilizada como artifício para transformar as estruturas do sistema em benefício de seus controladores, ou seja, em última instância, o progresso da técnica objetiva aumentar o excedente apropriado, tanto por determinadas classes sociais, quanto por determinados Estados nacionais. Vale lembrar: nas duas situações o setor produtor de bens de capital detém função paramétrica.

“O termo genérico de capitalismo tem sido usado com referência a formas de organização social que se configuram quando a apropriação do excedente se funda principalmente no controle dos bens de capital. Com o crescimento do estoque desses bens, aumenta a importância da divisão

diacrônica do trabalho, vale dizer, mais o produto de hoje depende do trabalho realizado no passado. Manter sob controle o fruto desse trabalho é ocupar uma posição de força vis-à-vis daqueles cujo trabalho presente forma um todo com o trabalho passado.” (Furtado, 2000, p.69)

O autor diferencia dois tipos de divisão social do trabalho: uma é sincrônica, ocorre simultaneamente; a outra é diacrônica, ocorre em momentos temporais diferentes. A divisão sincrônica do trabalho abre grandes possibilidades para aumentos de produtividade via especialização, impulsionando a acumulação de capital. Porém, dentro deste tipo de divisão do trabalho a acumulação apresentaria limites estreitos para sua contínua expansão, uma vez que a técnica de produção se mantém estática e a proporção entre capital e trabalho no processo produtivo está dada, a intensificação da acumulação tenderia a absorver toda mão-de-obra disponível e, por fim, aumentar os salários pagos aos trabalhadores.

Neste ponto entra a divisão diacrônica do trabalho, a qual se refere à produção anterior dos bens necessários à produção corrente, de forma que o trabalho estaria dividido também no tempo. Esta outra divisão abriria possibilidades quase que ilimitadas à acumulação de capital, pois, estando sob controle da classe capitalista, poderia ser direcionada no sentido de reduzir a necessidade de trabalhadores no processo produtivo, determinando até certo ponto a elasticidade da oferta de mão-de-obra. Assim, uma tecnologia poupadora de trabalho, ou seja, motivada a aumentar a produtividade do trabalho, poderia manter reduzidos os salários e ampliado o excedente gerado pelos trabalhadores e apropriado pelos detentores dos meios de produção.

Contudo, também este tipo de divisão do trabalho apresenta seus limites²⁸. Se na divisão sincrônica, onde se pressupõe uma tecnologia dada e estável, o aumento dos salários que acompanha a acumulação é um limite evidente; na divisão diacrônica, um aumento exorbitante da participação dos bens de capital e da redução dos salários seria outro limite. Este é o caso clássico das crises de superprodução ou de subconsumo, pois

²⁸ *“Observando esse processo de desenvolvimento, cujos fatores dinâmicos se concentravam quase que exclusivamente do lado da oferta, os economistas clássicos ortodoxos, como J. S. Mill, ou heterodoxos, como Marx, pretenderam nele identificar fatores de autofrenação. Mill deixou-se impressionar por uma suposta tendência à baixa da taxa de lucros, decorrência necessária de uma provável sobre-oferta de capital; Marx preocupou-se principalmente com o crescimento mais que proporcional do capital constante (o qual não criaria valor) e com a tendência à concentração da riqueza engendrada pela concorrência e pelas inovações tecnológicas, o que teria como consequência a persistência do **exército de reserva** de trabalhadores e a exclusão da classe trabalhadora dos benefícios do desenvolvimento.” (Furtado, 1973, p.10)*

a redução dos salários, além de certo patamar, implicaria a contração do mercado consumidor e conseqüentes problemas de realização dos bens produzidos.

“Existe, portanto, um conjunto de restrições técnicas e econômicas que em geral são vistas como freios ao processo de acumulação. Contudo, se as observamos em conjunto, vemos que na realidade elas operam no sentido de circunscrever e canalizar o referido processo. Com efeito, o que chamamos de acumulação no plano das forças produtivas está longe de ser a expressão de atos passivos, tais como a renúncia ao consumo presente. Ela é a expressão última das múltiplas iniciativas dos agentes que lutam pela apropriação do excedente e são conduzidos a modificar desta ou daquela forma a estrutura do sistema econômico para alcançar seus objetivos próprios. As modificações estruturais que emergem desse entrechoque de forças – e que se manifestam tanto entre forças produtivas como na composição da demanda final – engendram deslocamentos para cima no que chamamos de nível da técnica.”
(Furtado, 2000, p.55-56)

Furtado não vê nenhum tipo de tendência à estagnação intrínseca ao capitalismo nos países centrais, mas vê na dialética da luta de classes os limites superiores e inferiores que canalizam o processo de desenvolvimento das forças produtivas²⁹, estimulando o progresso técnico e fazendo a acumulação prosseguir em novas bases. O conflito distributivo se expressaria na luta pelo excedente, ou, mais precisamente, no montante de excedente gerado, uma vez que o produto está dividido entre o custo de reprodução da sociedade e o excedente apropriado pelos detentores dos meios de produção.³⁰

Assim, as inovações são geradas a partir das trajetórias históricas de desenvolvimento dos países e são mediadas pela luta de classes, modificando as

²⁹ “As contradições entre os interesses dos dois grupos de agentes que equipam o sistema produtivo traduzem-se, de um lado, na dialética da luta de classes, de outro, no desenvolvimento das forças produtivas” (Furtado, 2000, p.62)

³⁰ “O cálculo do excedente se baseia em uma comparação entre esse parâmetro que mede o custo de reprodução do conjunto da população, e a produtividade social do trabalho.” (Furtado, 1976, p.20) No cálculo do excedente deve-se levar em conta o custo de reprodução da sociedade, isso é, da força de trabalho e dos que se apropriam do próprio excedente. Porém, sua definição não é feita em termos estritamente econômicos, envolve também questões culturais, históricas e políticas. Segundo o autor: “Se o excedente está na base de tudo que despende uma sociedade fora da satisfação de suas necessidades essenciais, o problema de como medi-lo limita-se à definição das referidas necessidades. É natural que essa definição não possa ser feita sem certa margem de arbítrio, pois, fora de limites muito estreitos, as necessidades humanas não possuem realidade objetiva independente de certo contexto cultural. Por toda parte é o sistema de dominação social que configura o perfil de distribuição de renda.” (Furtado, 2000, p.47)

relações sociais de produção. As inovações no processo produtivo refletem a intensidade da luta de classes, pois quanto mais organizados e conscientes são os trabalhadores na busca pelo aumento dos salários, mais rápida é a introdução de inovações visando aumentar a produtividade do trabalho.

Ocorre que o aumento de produtividade implica menores custos, abrindo ao capitalista, portanto, a possibilidade de obter ganhos extraordinários. Na competição capitalista está o outro fator de introdução de inovações, pois ali também se observa uma luta pela repartição do excedente nos processos de concentração e de centralização do capital.³¹ Será na competição capitalista que se dará a difusão das novas técnicas, na medida em que elas se tornem socialmente necessárias, isto é, se afirmem como o padrão de concorrência no mercado onde atuam. Neste ponto surge outra forma de difusão do progresso técnico, a introdução de novos produtos. As inovações de produtos se inserem no contexto da competição capitalista por novos mercados e por maior presença nos mercados já estabelecidos, ampliando sua participação na apropriação do excedente ao diferenciar o produto ofertado dos demais disponíveis no mercado.

A dialética inovação-difusão do progresso técnico abrange os dois vetores da tecnologia, ou seja, processos produtivos e produtos finais. É através destes dois vetores que se desenrola a luta pela maior apropriação do excedente, tanto via luta de classes, quanto via competição inter-capitalista. Na difusão dos novos produtos, a luta de classes também desempenha papel fundamental, pois o poder de barganha dos trabalhadores para conseguir melhores salários determinará, de certa maneira, a amplitude do mercado consumidor e as possibilidades de realização dos novos produtos.

Não se pode perder de vista que todo este processo ocorre, como um tipo ideal, no centro do sistema mundial. Da trajetória histórica de desenvolvimento dos países centrais emerge o progresso técnico em sua totalidade, isto é, o sentido dado à tecnologia pela dialética inovação-difusão de processos produtivos e produtos finais, mediados pela intensidade da luta de classes e pela voracidade da competição capitalista. Sobre o sentido da tecnologia incide de forma decisiva toda a história de organização e tomada de consciência do proletariado europeu e norte-americano,

³¹ Furtado se utiliza de todo processo de competição capitalista descrito por Marx em *O Capital*, porém confunde *concentração* e *centralização*, sem fazer a devida diferenciação dos conceitos, abarcando ambos sob o nome de concentração. Em Marx, a concentração ocorre quando o excedente gerado está crescendo e sua forma de apropriação está mudando relativamente entre os capitalistas. Já a centralização ocorre quando, apesar do excedente gerado se manter estável, há uma reconfiguração na apropriação do excedente em favor de determinados agentes.

juntamente com o longo amadurecimento das empresas capitalistas e o processo de constituição dos grandes conglomerados transnacionais.

Dentro dos primeiros Estados nacionais industrializados o progresso técnico adquiriu certo sentido, seja ele, reduzir a demanda por trabalho e reduzir os custos de produção via aumento da participação dos bens de capital. O objetivo final seria sempre a maior apropriação do excedente gerado, tanto reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho, quanto operando a concentração e a centralização via competição capitalista. Desta forma, a tecnologia se impõe como um fator de dominação e de poder de certas classes sociais sobre outras. Acontece que no plano inter-estatal também se observa procedimento semelhante de competição e aí recairá a diferenciação fundamental entre centro e periferia, entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, entre dominação e dependência. Para apreender a complexidade destas relações é preciso abordar o processo de assimilação da tecnologia nos países subdesenvolvidos.

“Num esforço de simplificação, poderíamos definir o processo de desenvolvimento autônomo, como aquele no qual a ordenação dos fatores primários de impulsão seria a seguinte: progresso tecnológico – acumulação de capital – modificações estruturais decorrentes de alteração no perfil da demanda. No extremo oposto, teríamos o processo de desenvolvimento essencialmente dependente, no qual a seqüência é inversa: modificações na composição da demanda – acumulação de capital – progresso tecnológico. Entre essas duas situações extremas se ordenam as distintas situações concretas com que nos defrontamos no mundo contemporâneo: de um lado os pólos dominantes da economia mundial e, de outro, as economias especializadas na exportação de uns poucos produtos primários.” (Furtado, 1973, p.133)

A formação histórica dos países subdesenvolvidos mostra como nestes as transformações na estrutura de demanda ocorrem previamente às transformações no plano do sistema produtivo. Inseridos na divisão internacional do trabalho como exportadores de produtos primários, estes países se especializaram na produção de alguns gêneros cuja demanda apresentava extremo crescimento no auge da Revolução Industrial. Com o declínio da hegemonia inglesa, observou-se concomitantemente um prolongado declínio da demanda e dos preços internacionais destes produtos, porém, em função do excedente gerado pela atividade exportadora, a demanda interna já havia se

diversificado fortemente nos países periféricos, e houve, com isso, a necessidade de diversificação da estrutura produtiva.

Portanto, percebe-se o papel fundamental da demanda externa no primeiro momento e, posteriormente, da demanda interna na transformação da estrutura produtiva. No segundo caso circunscreve-se a industrialização por substituição de importações, guiada pela modernização, ou seja, pela assimilação do padrão de consumo dos países centrais pelos países periféricos sem contrapartida no sistema produtivo, gerando uma reserva de mercado ali onde houve o rompimento das linhas de comércio exterior e se inviabilizou a importação de bens finais de consumo.

Furtado destaca que a industrialização da periferia foi induzida pelas grandes transformações estruturais ocorridas no sistema mundial, logo não foi fruto do desenvolvimento das forças produtivas, mas sim um processo de adaptação e resposta às condições externas. A iniciativa da oferta em transformar o sistema produtivo é substituída pelo imperativo da demanda por produtos similares aos importados, o que acabou por desvirtuar a acumulação de capital.

De forma geral, a acumulação pode dirigir-se a dois objetivos finais: acumulação produtiva, isto é, voltada para o desenvolvimento das forças produtivas; ou acumulação fora do sistema de produção, onde se destaca o consumo de bens duráveis e a urbanização (que nos países subdesenvolvidos se expressa na modernização). A primeira representa um esforço de diversificação da estrutura produtiva e a segunda uma ampliação do mercado consumidor com a diversificação da demanda. Se no núcleo do sistema capitalista mundial encontra-se uma situação em que progresso técnico e acumulação produtiva interagem dialeticamente desenvolvendo as forças produtivas e gerando impulso dinâmico para o sistema econômico; na periferia do sistema isto se dá de forma bem distinta, pois em tais países o excedente acumulado não é utilizado prioritariamente no desenvolvimento das forças produtivas, sendo mais relevante a acumulação fora do sistema produtivo. Assim, nos países subdesenvolvidos parece haver uma preponderância da demanda enquanto fator dinâmico, com uma interação maior entre esta e o progresso técnico.

Ao não inovar e simplesmente assimilar a tecnologia, direciona-se o potencial de acumulação para fora do sistema econômico nacional, transferindo o excedente gerado internamente para o centro do sistema mundial. Não há vínculo direto com a geração do progresso técnico, optando-se pelo consumo de novos produtos importados, ou pela

introdução de novos processos produtivos visando substituir a importação de bens de consumo final. Ambos fazem parte do quadro geral da condição de dependência, pois expressam a assimilação pela periferia de padrões de consumo e de uma cultura material que ela não é capaz de reproduzir autonomamente³². Assim, pode-se argumentar que o centro produz e exporta tecnologia e a periferia apenas demanda e importa tecnologia, seja enquanto bem de consumo final, seja enquanto bem intermediário ou de capital.

“A natureza substitutiva de importações constitui uma das causas básicas da especificidade da industrialização dos chamados países subdesenvolvidos. Outra causa de significação não menor está em que ela se vem realizando mediante a assimilação de uma tecnologia que é fruto de um processo histórico específico dos atuais países desenvolvidos. Já observamos que a orientação do progresso tecnológico não é simples resultante de fatores causais; ela reflete um processo histórico particular no qual desempenhou papel relevante o esforço das minorias dominantes para preservar certo esquema de distribuição da renda em condições de escassez crescente de mão-de-obra. Para os países subdesenvolvidos, que se encontram em situações históricas fundamentalmente diversas, a rápida assimilação dessa tecnologia engendra problema de amplas repercussões.”(Furtado, 1973, p.14 e 15)

De acordo com Furtado, temos que o sentido em que se dá a geração, difusão e assimilação do progresso técnico é fundamental para analisar a condição de subdesenvolvimento e para determinar a condição de dependência. A dependência tecnológica é um dos traços definidores do subdesenvolvimento, pois, ao invés de solucionar ou contornar, acaba causando problemas sociais específicos aos países periféricos, muito distintos dos observados nos países centrais onde a tecnologia é desenvolvida.

O **sentido da tecnologia**, oriunda do centro rumo à periferia, implica uma contrapartida no fluxo de renda, pois o excedente gerado na periferia destina-se em grande medida ao consumo de tecnologia. Como dito anteriormente, não há uma interação dinâmica entre o excedente gerado e a economia local, por fatores que vão do controle estrangeiro sobre a produção à assimilação, e não geração, de progresso técnico. Não se fecha o ciclo dos setores produtivos feito pelos primeiros países

³² “Falar de difusão ou transmissão de tecnologia é, portanto, um eufemismo, pois o que se está difundindo nesse caso é uma forma de viver, o que implica a desarticulação do sistema de valores preexistente na sociedade receptora das novas técnicas.” (Furtado, 2000, p.45)

industriais, no qual a produção industrial de bens de consumo geral desarticulou a antiga base artesanal apoiada em um forte crescimento do setor de bens de capital. No caso destes países não havia outra opção senão desenvolver endogenamente o progresso técnico, já na periferia, por ocorrer um processo de industrialização tardio e com caráter substitutivo, se pôs desde seu princípio a possibilidade de simplesmente assimilar certa tecnologia já desenvolvida em outras bases históricas e sociais.

Um dos principais reflexos desta assimilação é a fraca absorção de mão-de-obra pelo setor industrial, não completando, assim, a total desarticulação do sistema de produção anterior. Devido à forma de utilização do excedente e à fraca acumulação produtiva, a dialética inovação-difusão das técnicas não age sobre a periferia da mesma forma que no centro, pois além das inovações serem geradas exogenamente, a difusão também não se efetua completamente. Além de se cristalizar uma situação de heterogeneidade no sistema produtivo, também se define um dualismo estrutural, onde um núcleo estritamente capitalista convive e interage com um vasto espaço de produção não-capitalista.

Mantém-se, desta forma, a oferta ilimitada de trabalho e corrobora-se, ao longo do processo de industrialização, o *desemprego estrutural*. A acumulação de capital nos países subdesenvolvidos não garante nem a total difusão das técnicas, nem a absorção da mão-de-obra proveniente do setor não-capitalista. Ao mesmo tempo em que uma parte dos trabalhadores é incorporada ao processo de trabalho do núcleo industrial com alta produtividade, parte cada vez maior é excluída deste núcleo e vive à margem, desempregado ou trabalhando com níveis muito baixos de produtividade.

O acesso à tecnologia dos países centrais, que para muitos é uma vantagem dos *late comers*, passa na realidade a ser um entrave à absorção da força de trabalho. Além da contínua transferência de excedente para o exterior enfraquecer a acumulação produtiva, esta acumulação trata de assimilar uma tecnologia desenvolvida em condições de oferta inelástica de mão-de-obra, ou seja, uma tecnologia poupadora de trabalho e intensiva em capital, na qual cresce constantemente a participação dos bens de capital no processo produtivo.

“Cabe reconhecer, portanto, que não são pequenas as diferenças existentes entre as transformações sociais provocadas pela assimilação do progresso tecnológico nos países subdesenvolvidos e aquelas que caracterizam o avanço do capitalismo nas nações que se industrializaram desde o século

passado [XIX]. [...] os técnicos prepararam soluções para muitos dos problemas sociais mais graves surgidos no desenvolvimento da economia capitalista. A situação presente dos países subdesenvolvidos é, em certo sentido, inversa: a forma como penetram as inovações tecnológicas engendra problemas com amplas projeções no plano social.” (Furtado,1973, p.17)

Porém, não só no plano social, mas também no plano econômico a assimilação de tecnologia causa problemas aos países subdesenvolvidos. A indústria periférica, nascente da substituição de importações, cresceu preenchendo os espaços abertos pelo estrangulamento da capacidade para importar, tentando diversificar a estrutura produtiva e equipara-la à estrutura de demanda em seu grau de diversificação. O caráter substitutivo da industrialização coloca o produtor local em competição direta com o estrangeiro, e não com a base artesanal de produção, como foi no caso europeu. Isto implica a necessidade de se aproximar o produto nacional daquele importado dos países centrais, não somente quanto à qualidade e características físicas, mas também quanto à sua estrutura de preços e custos.³³ Para isso, torna-se fundamental acompanhar a evolução das técnicas de produção e incorporar cada vez mais as inovações tecnológicas desenvolvidas no centro do sistema, aumentando ainda mais a rigidez da pauta de importações e a dependência tecnológica.

No caso da indústria, a introdução das técnicas utilizadas nos países centrais, visando igualar as estruturas de preços e custos, impõe um crescente descompasso entre a disponibilidade de recursos e fatores e as proporções demandadas pela tecnologia incorporada. Como dito anteriormente, a tentativa de replicar esta estrutura, própria de trajetórias históricas distintas, se traduz em uma baixa absorção de mão-de-obra pelo setor capitalista com alta produtividade, que paga salários acima da média nacional. Poucas pessoas são incorporadas a este núcleo, o que contribui para concentrar fortemente a renda e condicionar um perfil de demanda profundamente influenciado pelo padrão de consumo típico dos países desenvolvidos.

Enquanto assimila-se a tecnologia gerada num processo histórico marcado pela organização da classe trabalhadora na luta por melhores salários e pela constituição das grandes empresas transnacionais, acentua-se a concentração de renda e a

³³ Ao utilizar tecnologias propícias à produção em larga escala para ser realizada em um mercado interno restrito, operava-se com capacidade ociosa elevada e baixa eficiência. Argumentava-se que isto tornava necessária a proteção à indústria local e rejeitava-se, conseqüentemente, qualquer hipótese sobre a exportação de produtos industrializados pela periferia.

heterogeneidade estrutural. Permanece um grande excedente estrutural de mão-de-obra e os salários industriais se mantêm reduzidos, pois as massas urbanas dos países subdesenvolvidos não possuem a capacidade de reivindicar os mesmos salários observados nos países desenvolvidos. Desta forma, também se mantêm estreito o mercado nacional para bens de consumo duráveis, ocorrendo, segundo Furtado, somente nos países subdesenvolvidos a tendência à estagnação que tanto preocupou os clássicos da economia política.

Em grande medida, a transferência do excedente gerado na periferia para o centro do sistema corrobora a fraca acumulação produtiva e aprofunda os traços essenciais do subdesenvolvimento, ou seja, heterogeneidade estrutural e desequilíbrio do balanço de pagamentos. Por não contar com uma indústria de bens de capital plenamente instalada e geradora de inovações tecnológicas próprias, os países subdesenvolvidos dependem da importação de bens de capital dos países desenvolvidos, os quais podem manter altos níveis de atividade industrial, evitando uma possível tendência à estagnação.

II.3 – Dinâmica de crescimento: tendência à estagnação e concentração de renda

A fase de industrialização por substituição de importações se esgota por volta do ano de 1960 e o processo substitutivo perde dinamismo. Nos países de maior porte, onde o mercado interno apresenta suficiente dimensão, a substituição chegou a alcançar a indústria de bens de capital, restando ainda na pauta de importações os itens de mais complexa produção e as inovações mais recentes. Como este tipo de industrialização se realizava mediante a redução progressiva da participação das exportações no produto interno, desviando-se os investimentos da produção agrícola e mineral para a indústria, o menor volume de exportações primárias e a incapacidade de exportar bens industriais, somados à rigidez da pauta de importações mantiveram intacta a restrição externa.

De forma que a indústria de bens de capital também contou com certo protecionismo, principalmente via introdução de faixas seletivas de câmbio, leis de contenção da importação de similares e subsídios à produção nacional. Como a indústria local de bens de capital operava num mercado de dimensões reduzidas e não dispunha de meios de financiamento adequados, sua produção somente tornava-se viável quando os preços no setor alcançavam níveis elevados. A proteção contra a concorrência

externa acabou por sancionar os preços superiores da produção local em relação aos bens de capital importados.

O processo de substituição encontrou seu limite, porém a orientação geral da industrialização seguiu a mesma. À medida que esta avançava para a produção de equipamentos e bens intermediários, crescia a quantidade necessária de capital por trabalhador empregado, isto é, a relação capital-trabalho aumentava, reduzindo a eficácia do investimento na absorção de mão-de-obra e na transformação das estruturas, uma vez que menos trabalhadores eram transferidos do setor não-capitalista para o setor capitalista por unidade de investimento.

Somando estes fatos, o preço relativamente mais alto dos bens de capital locais e a elevação da relação capital-trabalho, chega-se à conclusão de que a quantidade de produto gerado por unidade de capital diminuía com o prosseguimento da industrialização, ou seja, diminuía a produtividade do capital. A relação capital-produto aumentava constantemente, reduzindo também a eficácia do investimento na produção. Observa-se nos países subdesenvolvidos de avançada industrialização o seguinte paradoxo: apesar de contar com um excedente estrutural de mão-de-obra e uma fraca acumulação de capital, a produtividade do trabalho crescia na mesma medida em que diminuía a produtividade do capital.

As quantidades de trabalho e capital demandadas pela tecnologia utilizada corroboravam a manutenção do dualismo e da heterogeneidade estrutural, visto que o aumento dos investimentos no setor capitalista implicava menor absorção relativa da mão-de-obra do setor não-capitalista e que as maiores exigências de capital por unidade de produto impediam a completa difusão das técnicas de produção para o conjunto do sistema econômico. Ao reduzir a eficiência do investimento, reduzia-se concomitantemente a eficiência do sistema produtivo, o que em última instância acabaria por reduzir a taxa de crescimento, levando a economia à estagnação.

Como antes ressaltado, esta orientação da industrialização tem suas raízes na prévia modernização da sociedade, onde padrões de consumo típicos dos países altamente industrializados e com níveis de acumulação muito superiores à realidade da periferia são assimilados pela elite local que se apropria do excedente gerado. Tanto na especialização produtiva baseada nas vantagens comparativas quanto na industrialização por substituição de importações já se observou a tendência à concentração da renda e

como esta acabou por guiar a industrialização rumo aos bens de consumo duráveis, onde é mais elevada a exigência de capital.

“Em síntese, o processo de concentração da renda atua em duas direções. Por um lado, tende a elevar o coeficiente de capital, dando lugar a um mecanismo cumulativo pois a elevação do coeficiente de capital por unidade de emprego causa nova concentração de renda, se a taxa de salário se mantém estável. Por outro lado, tende a reduzir a taxa de crescimento, na medida em que provoca declínio na relação produto-capital, em consequência da concentração dos investimentos nas indústrias de bens duráveis de consumo, com respeito às quais são maiores os obstáculos causados pelas inadequadas dimensões do mercado.” (Furtado, 1966, p.80-81)

Fica clara a tentativa de seguir o estilo de desenvolvimento das economias centrais, focando os esforços do capital nacional em bens mais “dinâmicos”, sem levar em conta a realidade de baixa renda média da economia. Nos ramos industriais onde se logrou reproduzir uma estrutura de produção similar à do centro, os produtos são destinados a se realizar numa estreita área de circulação que abrange as faixas superiores da escala de distribuição de renda. É interessante notar que se trata de um espaço restrito em termos da quantidade de pessoas envolvidas, porém grande quanto à renda disponível, o que permite uma significativa diversificação do consumo e garante a realização dos bens produzidos pelo setor dinâmico da economia.

Este estilo de desenvolvimento provocou uma intensa disparidade entre as estruturas de oferta e demanda, pois, ao concentrar a renda, não permitiu que fossem constituídas as condições necessárias para o pleno desenvolvimento de um mercado interno consumidor. Assim, os produtos dinâmicos, capazes de prover altos ganhos na margem, tornam-se a primeira opção, já que não há um mercado grande o suficiente para se privilegiar os ganhos de escala. A manutenção dos salários urbanos reduzidos e da apropriação do excedente pelas elites, ao mesmo tempo em que prejudica a realização dos setores tradicionais, favorece a dos ramos mais dinâmicos, pois garante uma grande diversificação do consumo por parte das classes de alta renda.

Estes fatos somados contribuem para frear um possível aumento de produtividade do setor industrial, uma vez que não permitem a ampla produção em larga escala. Enquanto os setores tradicionais, onde é grande a absorção de mão-de-obra por unidade de investimento, se deparam com problemas de realização; os setores mais

dinâmicos conseguem realizar sua produção a preços cada vez mais altos, porém utilizando uma tecnologia poupadora de mão-de-obra, o que reduz seu potencial de transformação sobre a estrutura subdesenvolvida e contribui para a maior concentração da renda. Não se consolidando um mercado consumidor de grandes dimensões, não há como aproveitar de forma mais eficiente as economias de escala na indústria, nem como aumentar significativamente a quantidade de pessoas empregadas neste setor.

“[...] o lento crescimento do mercado de bens de consumo geral e a excessiva diversificação da procura, gerada pelos grupos de altas rendas, limitarão o acesso às economias de escala, que respondem por uma parcela crescente dos aumentos de produtividade no setor industrial.” (Furtado, 1983, p.209)

Aí se tem um problema na dinâmica de crescimento que é específico dos países subdesenvolvidos, nos quais, segundo Furtado, há uma tendência à estagnação que é constantemente corroborada pela concentração de renda. Analisando a situação no calor dos acontecimentos, o autor argumentava, em meados dos anos 1960, que o processo de substituição de importações havia se esgotado e que as economias subdesenvolvidas não apresentavam condições para gerar impulsos autônomos de crescimento, de forma que a tendência à estagnação era uma questão estrutural.

Em 1966, Furtado publica *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, livro no qual expõe as razões estruturais internas e externas que haviam conduzido os países latino-americanos à estagnação então vigente. Porém, o ano de 1968 seria paradigmático, não só pelos movimentos sociais ocorridos no mundo, mas também pelo início do “milagre” econômico brasileiro. Diante dos fatos, o autor reavalia sua interpretação, reeditando um dos ensaios de 1966, no livro *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*, de 1973.³⁴

Vale notar que não há nenhuma inflexão fundamental em sua interpretação, mas tão somente uma reavaliação dos limites da concentração de renda e dos mecanismos utilizados pelo Estado para estender tais limites. Em 1966, ele destacava que o aprofundamento da concentração de renda poderia ser um tipo de “fuga para frente”,

³⁴ Os livros de Furtado são, em sua maioria, coletâneas de ensaios, sendo freqüente, encontrar reedições revisadas em livros publicados posteriormente. Assim ocorreu com o ensaio *Fatores estruturais internos que impedem o desenvolvimento*, publicado originalmente em 1966 e reeditado sob o título *Evolução das estruturas econômicas latino-americanas*, em 1973.

uma vez que garantiria o crescimento, mas não o desenvolvimento. Desta forma, seria possível, para um país subdesenvolvido das dimensões do Brasil, continuar crescendo, porém, para tanto, se fazia imprescindível aprofundar a concentração de renda. E, acreditava Furtado, ao potencializar as condições estruturais de subdesenvolvimento, as tensões sociais daí provenientes acabariam por inviabilizar tal projeto.

“[...] o êxito que no Brasil teve o processo substitutivo constitui o reverso do fato de que foi nesse país que o desenvolvimento beneficiou a uma menor parcela da população e criou as mais agudas tensões sociais. Essas tensões, alcançando um ponto crítico, teriam que afetar adversamente o processo de crescimento. Ainda que por processos diversos, a industrialização substitutiva, no Brasil como no Chile, engendrou uma série de obstáculos que viriam a provocar o seu esgotamento como fator capaz de impulsionar o desenvolvimento.” (Furtado, 1966, p.85)

Assim, tanto no Chile, pela diminuta dimensão do seu mercado interno, quanto no Brasil, pela extrema concentração de renda exigida pelo modelo de crescimento, a tendência à estagnação se concretizaria. Se no Chile faltava dinamismo por parte da demanda de bens duráveis, no Brasil este dinamismo poderia ser obtido pela canalização do fluxo de renda em direção à classe média alta, embora as classes mais baixas da distribuição de renda pudessem intervir nesta estratégia por meio de conflitos e revoluções sociais.³⁵

Ao reeditar este ensaio no livro de 1973, Furtado retira a passagem acima citada, já não duvidando da capacidade do governo ditatorial brasileiro impor uma concentração ininterrupta da renda, sem que as tensões sociais atrapalhassem o crescimento da economia. Os mecanismos utilizados no Brasil são descritos de forma bem clara em livro anterior, publicado em 1972, sob o sugestivo título de *Análise do “modelo” brasileiro*.

³⁵ “Essa idéia de que o sistema capitalista estaria permanentemente ameaçado de soçobrar, aumentando as faixas de miséria na sociedade, por insuficiência de acumulação, serviria para justificar a forte concentração da renda que então ocorria e que viria a caracterizá-lo definitivamente. É certo que Karl Marx, longe inferir conclusões pessimistas dessa ameaça de crise, aí descobre uma clara indicação de que as ‘contradições internas’ do sistema capitalista tendiam necessariamente a agravar-se. Na linha do pensamento hegeliano, tais contradições eram vistas como sinais anunciadores de uma forma superior de sociedade, mais produtiva e menos alienante, em estado de gestação.” (Furtado, 2000, p.13) Como visto anteriormente, Furtado não enxergava nenhuma tendência à estagnação intrínseca ao sistema capitalista de produção, esta somente faz sentido em uma análise mais ampla da inserção dos Estados nacionais no Sistema capitalista mundial. Também discorda de Marx quanto ao sentido adquirido pelo desenvolvimento dos países, já que não concebe nenhum tipo de determinismo de natureza histórica e não vê nenhuma transição que venha a ocorrer **necessariamente** do capitalismo ao socialismo.

Primeiro há a constatação do problema dinâmico típico das economias industriais subdesenvolvidas, qual seja, a insuficiência da demanda efetiva causada pela concentração de renda. O excedente estrutural de mão-de-obra, ao pressionar a taxa de salário rumo ao salário de subsistência, impedia a formação de um amplo mercado consumidor que permitisse a plena difusão do progresso técnico. As inovações de produto para os bens de consumo não eram suficientemente difundidas para que as indústrias operassem com baixa capacidade ociosa. Sem o consumo de massa não se fechava o mecanismo de retro-alimentação da atividade econômica, direcionada mais para a diversificação do que para a difusão.

“Com efeito: o anel de feedback (expansão da produção → expansão dos custos de produção → expansão da massa salarial → expansão da renda disponível para consumo → expansão da demanda de bens finais → expansão da produção), constitui característica fundamental da economia capitalista industrial desenvolvida. Já observamos que na economia industrial subdesenvolvida – em que prevalece o excedente estrutural de mão-de-obra que condiciona a taxa de salário no setor moderno – o fluxo de salários gerado pelo sistema tende a ser insuficiente para que se forme esse anel.”
(Furtado, 1972, p.60-61)

Dado este rompimento no elo dinâmico, caberia ao Estado intervir sobre o sistema econômico para completar sua estrutura. A partir de 1968, a forma de atuação do Estado brasileiro seguiu no sentido de viabilizar o modelo de desenvolvimento que priorizava a diversificação do consumo das altas classes, ao mesmo tempo em que tentava fomentar o mercado de bens tradicionais voltados para as classes mais pobres, utilizando, para isto, mecanismos de alongamento da escala de salários: formava-se uma base assalariada com taxas de salário muito baixas e aumentava-se relativamente a taxa de salários das classes média e alta. Pela intervenção estatal logrou-se manter um elevado nível de empregos não-qualificados, intensificando a absorção de mão-de-obra do setor de subsistência e transferindo trabalhadores do campo para a cidade. Não obstante o governo praticasse o arrocho salarial, reduzindo a taxa de salários, conseguia-se manter uma massa de salários em expansão. O aumento da quantidade de trabalhadores sob o abrigo da legislação trabalhista garantiu um mínimo volume de demanda para as indústrias de bens de consumo não-duráveis.

Com intuito de garantir a demanda para os bens de consumo duráveis, o governo tratou de concentrar a renda nas classes médias e altas, fazendo crescer seus salários acima da média nacional. Bem como: criou instituições de financiamento à construção civil, tal qual o Banco Nacional de Habitação; disponibilizou importantes fontes de crédito, redirecionando-o para o consumo; e utilizou a inflação como meio de modificar os preços relativos em favor das classes de alta renda.

Completando a estratégia seguida, atuavam os incentivos ao investimento, as barreiras protecionistas e os subsídios à produção, com formas de financiamento que privilegiavam a classe empresarial. Particularmente, estes expedientes dirigiam-se as indústrias de bens de capital, aprofundando e prolongando a substituição de importações, e às indústrias de bens de consumo passíveis de inserção internacional. Mesmo tendo em conta os altos custos de produção e a baixa competitividade internacional que caracterizam as indústrias periféricas surgidas da substituição de importações, foi montado um esquema de subsídios com o objetivo de facilitar a expansão das exportações de manufaturas.

“A estratégia seguida, relativamente simples, resume-se nas seguintes linhas de ação:

a) reorientação do processo de concentração da riqueza e da renda, de forma a que o mecanismo promotor dessa concentração atue, não somente no sentido de favorecer a formação de capital fixo, mas também – e de forma significativa – no de promover a ampliação do mercado de consumidores de bens duráveis;

b) redução da taxa de salário real básico com respeito à produtividade média do sistema, de forma a reduzir a diferença entre essa taxa de salário e o ‘custo de oportunidade’ do trabalho, e parte dos recursos assim liberados seria investida, sob orientação do governo, com o fim específico de ampliar a capacidade criadora de emprego da economia; [...]

c) fomento, em particular mediante subsídios, à exportação de produtos industriais visando a aliviar os setores produtivos que enfrentam insuficiências de demanda, de natureza conjuntural ou estrutural; [...]
(Furtado, 1972, p.38-39)

Tal estratégia permitiu conciliar concentração de renda com expansão da massa de salários – no que Furtado chama de **concentração dinâmica** da renda. O caráter

dinâmico residia na atuação do Estado garantindo o impulso autônomo da demanda e a expansão dos postos de trabalho ao mesmo tempo em que impunha o arrocho salarial. À concentração da renda caberia dinamizar a demanda por bens duráveis, levando as indústrias do ramo a elevarem a utilização de sua capacidade produtiva, diminuindo os custos médios e aumentando sua rentabilidade com a redução da ociosidade.

Furtado explicita o papel fundamental do arrocho salarial operado pelo governo militar e a eficácia da inflação enquanto fator de redistribuição e concentração da renda.³⁶ Ambos os expedientes foram usados na segunda metade da década de 1960, com intuito de dinamizar a demanda do setor de bens duráveis, em particular, o setor automotivo. Quanto ao arrocho salarial, o autor afirma que este método para alcançar a concentração da renda foi fundamental no primeiro governo militar, quando a economia brasileira se encontrava em recessão. Embora o governo estivesse adotando medidas restritivas com vista ao combate à inflação, este expediente acabou por auxiliar na retomada do crescimento ao incentivar a concentração da renda e o aquecimento da demanda por bens duráveis. Segundo Furtado, a partir de 1966, a contenção dos salários não foi mais fator preponderante, uma vez que a economia voltara a crescer, sendo a inflação o elemento principal.³⁷

Nesta ação do Estado visando contra-restar a tendência à estagnação, substanciada no “milagre” econômico brasileiro, convém também destacar a consolidação do clássico tripé no sistema econômico nacional: Estado, capital nacional e transnacionais. Coube ao Estado e ao investimento público assegurar a geração de um fluxo mínimo de emprego, como também a criação de economias externas e a construção da infra-estrutura, necessárias à expansão da atividade privada. Esta estava separada entre o capital nacional e o internacional, onde competia aos conglomerados transnacionais possibilitar a entrada do fluxo de progresso técnico oriundo dos países centrais, controlando a produção dos bens dinâmicos de consumo durável; enquanto o capital nacional era relegado a uma posição pendular, servindo à produção dos gêneros

³⁶ “[...] mediante uma certa política de preços, de câmbio e de crédito e o mecanismo da correção monetária pode-se **orientar** a inflação – processo de modificação na distribuição da renda – de forma a que os efeitos redistributivos não se façam de maneira caótica e sim em função de objetivos predeterminados” (Furtado, 1972, p.51)

³⁷ Ao debater o papel do arrocho salarial no período analisado, Furtado faz referência ao artigo de Tavares e Serra em nota de rodapé: “Uma interpretação distinta deste ponto encontra-se no interessante estudo de M. C. Tavares e J. Serra, **Más allá del estancamiento: una discusión del desarrollo reciente de Brasil**, Santiago, 1971.” (Furtado, 1972, p.52, nota 45) Este ensaio dialoga com sua interpretação sobre a estagnação e foi de extrema importância para a análise de Furtado sobre o “milagre” brasileiro.

tradicionais de consumo não-durável e à prestação de serviços ao Estado e às transnacionais. Esta “divisão do capital” abriu ainda mais o caminho à penetração do progresso técnico e às economias de escala no sistema econômico brasileiro.

“As atividades dirigidas por esses três grupos tendem a ser mais complementares que competitivas: as empresas controladas diretamente pelo Estado têm a exclusividade de certas áreas e predominam em atividades infra-estruturais ou criadoras de economias externas, as quais requerem grandes imobilizações de capital e não são afetadas pelo progresso tecnológico ligado à constante inovação de modelos; o grupo privado nacional controla as atividades de construção, certas manufaturas tradicionais e opera amplamente como subcontratista das grandes empresas estatais e das ligadas aos grupos internacionais; estas últimas têm o controle quase total das indústrias de bens duráveis de consumo, químico-farmacêutica e equipamentos em geral, que em conjunto formam o bloco em mais rápida expansão e onde mais significativa é a penetração do progresso tecnológico.” (Furtado, 1972, p.35)

Portanto, o “modelo” adotado consistiu na tentativa de suprir a insuficiência dinâmica da economia industrial subdesenvolvida brasileira mediante uma adaptação da estrutura de demanda à estrutura de oferta. A característica dos processos produtivos assimilados, particularmente a exigência de grandes escalas de produção, determinou a necessidade de condicionar o perfil da demanda, processo inverso ao ocorrido na clássica substituição de importações. Seguindo esta estratégia o governo concedia aos conglomerados transnacionais a direção sobre o processo de assimilação do progresso técnico e viabilizava a maior diversificação do consumo das altas classes de renda.

Este debate acerca das políticas utilizadas pelo governo militar para dinamizar a demanda por bens duráveis vai marcar profundamente a obra de Furtado, pois estava ali um redirecionamento explícito do perfil da demanda dos consumidores de um país subdesenvolvido. Algo que Furtado sempre argumentou ser fundamental para vislumbrar uma saída do ciclo vicioso do subdesenvolvimento. Entretanto, da forma como foi utilizado pelo governo ditatorial, este mecanismo somente contribuiu para aprofundar as raízes estruturais do subdesenvolvimento, ou seja, foi manejado para alcançar um objetivo diametralmente contrário ao proposto pelo autor. Cabe agora, portanto, relembrar as teses de Furtado sobre o elemento ideológico na ciência

econômica, sobre o papel do Estado nos países subdesenvolvidos e sobre o Estado enquanto uma via de transformação estrutural.

CAPÍTULO III

O ESTADO COMO VIA DE TRANSFORMAÇÃO

“A rigor, a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação das necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos. Daí que essa terceira dimensão somente chegue a ser percebida como tal se incluída num discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.” (Furtado, 2000, p.22)

O elemento ideológico está presente na ciência econômica tanto na percepção da realidade e dos desafios a serem enfrentados, quanto na formulação e implementação de políticas objetivando superar tais desafios. Enquanto o mito do progresso perpassa os ideais dos *policy makers*, o crescimento surge como meio e fim das políticas econômicas. Partindo do princípio de que o progresso se dá linearmente no tempo, conclui-se que basta manter certa taxa de crescimento anual para que o país esteja se

desenvolvendo, sem atentar para o fato de que o crescimento possa estar se efetuando de forma a aumentar os desequilíbrios estruturais e as desigualdades sociais.

Ao diferenciar desenvolvimento e subdesenvolvimento como formas sincrônicas de evolução do capitalismo no sistema mundial, Furtado renega o mito do progresso e as teorias do crescimento enquanto bases para alcançar melhores condições de vida para as grandes massas de população que habitam a periferia do sistema. Rejeita-se a visão do progresso linear, pois seguir a trilha do crescimento almejando mimetizar o padrão de consumo e o grau de desenvolvimento das forças produtivas dos países centrais não conduziria nenhum país periférico ao status de desenvolvido³⁸, mas sim ao aprofundamento das raízes estruturais do subdesenvolvimento. Seria necessário elaborar e seguir uma trajetória própria de desenvolvimento, que observasse as especificidades locais.

Dentro desta formulação, explicita-se a impossibilidade, mediante a reprodução do modelo de desenvolvimento dos países centrais, do *catch-up* e do nivelamento do grau de acumulação e do patamar de renda per capita entre os países do sistema mundial. Assim, também é rechaçada qualquer expectativa quanto à aproximação pelos países subdesenvolvidos do padrão de consumo dos países desenvolvidos, sendo esta tentativa uma das principais causas da reprodução das desigualdades sociais e, em última instância, do subdesenvolvimento, já que este padrão de consumo só pode ser obtido por uma minoria privilegiada, seja ela, os habitantes dos países centrais dentro do sistema mundial, ou a pequena elite internacionalizada dos países periféricos.

*“A literatura sobre desenvolvimento econômico do último quarto de século nos dá um exemplo meridiano desse papel diretor dos mitos nas ciências sociais: pelo menos noventa por cento do que aí encontramos se funda na idéia, que se dá por evidente, segundo a qual o **desenvolvimento econômico**, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, pode ser universalizado. Mais precisamente: pretende-se que os standards de consumo da minoria da humanidade, que atualmente vive nos países altamente industrializados, é acessível às grandes massas de população em rápida expansão que formam o chamado terceiro mundo. Essa idéia constitui, seguramente, uma prolongação do mito do **progresso**, elemento*

³⁸ “A aceitação dessa doutrina implica em ignorar a especificidade do fenômeno do subdesenvolvimento, a ela se deve a confusão entre economia subdesenvolvida e ‘país jovem’; e a ela se deve a concepção do desenvolvimento como uma seqüência de fases necessárias, à la Rostow.” (Furtado, 1974, p.22)

essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial.” (Furtado, 1974, p. 16)

Ao analisar a formação do sistema capitalista mundial e as distintas trajetórias históricas de desenvolvimento por que percorreram os países que nele se inseriram, Furtado destaca o papel fundamental desempenhado pela iniciativa deliberada de políticas industrializantes como fator de emancipação e afirmação de determinados Estados nacionais dentro do sistema. Somente onde houve uma atitude ativa de negação da teoria das vantagens comparativas³⁹ através de uma política industrializante, foi possível escapar ao jugo inglês e alcançar a capacidade de autodeterminação indispensável à ascensão dos países dentro da competição inter-estatal instituída com a formação do sistema mundial.

A tomada de consciência dos grupos dominantes locais da condição de atraso e subdesenvolvimento em que se encontra seu país foi requisito indispensável para a formulação de propostas políticas alternativas à especialização produtiva, à adesão irrestrita à divisão internacional do trabalho imposta pela hegemonia inglesa e ao *laissez-faire* típico da ideologia liberal. Neste ponto, mais uma vez, a construção da dualidade desenvolvimento-subdesenvolvimento no plano do sistema mundial busca inspiração na dialética da luta de classes, pois requer a percepção das questões em disputa e a conscientização de “classe” para formulação de uma ideologia que subsidie a ação deliberada vislumbrando superar o subdesenvolvimento.

Com base nos casos europeus de industrialização tardia do século XIX que, recorrendo ao protecionismo e diminuindo a dependência do comércio exterior, conseguiram adentrar o núcleo do sistema mundial, Furtado vê na consolidação de um **sistema econômico nacional** autônomo e calcado em **centros nacionais de decisão** um fator indispensável ao rompimento do atraso. Percebe-se em tais conceitos a preeminência da “questão nacional”, da formação do Estado nacional e de sua

³⁹ “A percepção desta problemática já se manifestara no grande debate em torno da opção livre-câmbio e protecionismo, na segunda metade do século XIX. A teoria dos custos comparativos, fundada por D. Ricardo e completada por J. S. Mill, expunha de maneira irretorquível a vantagem de levar o mais longe possível a especialização no quadro da divisão internacional do trabalho. Pouca dúvida podia haver de que, exportando vinhos, Portugal estava maximizando vantagens comparativas, pois assim utilizava mais eficazmente recursos que pouco ou nada lhe custavam. Mas por essa forma também estava Portugal optando por um processo mais lento de acumulação, enveredando por um caminho em que eram bem menores as chances de inovação técnica. Bastaria ter em conta que Portugal estava pagando com um produto imutável (vinho) um fluxo de produtos em permanente renovação (as manufaturas inglesas), para perceber a assimetria que existia nas relações entre os dois países.” (Furtado, 2000, p.24)

preponderância enquanto unidade de análise e de referência para as iniciativas de transformação.

*“A reação contra o projeto inglês de economia mundial não se fez sentir. A segunda fase da evolução do capitalismo industrial está marcada por essa reação: é o período de consolidação dos **sistemas econômicos nacionais** dos países que formariam o clube das nações desenvolvidas no século atual [XX]. [...] o êxito da reação esteve ligado a uma centralização das decisões econômicas bem maior do que aquela que havia conhecido o capitalismo industrial inglês em sua fase de consolidação. Em algumas partes essa maior centralização seria obtida através da preeminência do sistema bancário, o qual conhecia importante evolução estrutural; em outras o estado nacional assumiu funções mais amplas na direção do processo de acumulação.⁴⁰ Por toda parte essa orientação levou a alianças de classes e grupos sociais – burguesia industrial, comercial e financeira, proprietários rurais, burocracia estatal – em torno de um ‘projeto nacional’, com repercussões significativas na evolução do capitalismo industrial.” (Furtado, 1974, p.23-24)*

Percebe-se nestas proposições a necessidade de uma maior centralização do processo decisório nas mãos do Estado, para que este, aplicando as técnicas de planejamento, viesse a guiar o sistema econômico. Fazia-se necessário também certo voluntarismo político para arregimentar as diferentes classes e grupos sociais em torno de um “interesse comum” expresso na idéia de “projeto nacional”. Caberia ao Estado se responsabilizar por “funções mais amplas na direção do processo de acumulação”, assumindo um caráter diretor na atividade econômica.

Porém, como o próprio Furtado já observou, os interesses dos grupos hegemônicos somente podem ser apreendidos dentro de um contexto ideológico. O elemento ideológico estaria na apreensão da realidade da competição inter-estatal, na dualidade existente no sistema mundial, expressa nas concepções distintas de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Tomar consciência da posição em que se encontravam os países subdesenvolvidos dentro do sistema mundial e perceber que neste sistema ocorria uma voraz competição, era assumir uma posição de defesa do Estado nacional.

⁴⁰ Neste ponto, em nota de rodapé, Furtado faz referência ao trabalho de Gerschenkron: “*Sobre a especificidade da industrialização retardada, na Europa, particularmente no que respeita aos aspectos institucionais, veja-se o trabalho clássico da A. Gerschenkron, Economic Backwardness in Historical Perspective (Cambridge, Mass., 1966)*” (Furtado, 1974, p.24, nota 7)

O protecionismo e o fechamento do sistema econômico nacional surgem como o caminho a ser seguido pelos países periféricos na busca de maior autonomia nas decisões estratégicas ao desenvolvimento. Diminuir a dependência dinâmica do comércio exterior se faz, então, fundamental para garantir a independência da economia nacional enquanto motor do desenvolvimento, e do Estado nacional enquanto centro preferencial de tomada de decisões. Estes são os postulados que vieram a reger a industrialização por substituição de importações e constituir a ideologia desenvolvimentista.

“A substância ideológica do socialismo latino-americano será seguramente extraída da consciência crítica formada na luta pela superação do subdesenvolvimento. Essa luta tem lugar dentro de marcos políticos nacionais, os quais delimitam os centros de decisão que comandam as atividades econômicas tanto em seus aspectos internos como externos. [...] A conjunção dessas duas idéias-forças – a afirmação nacionalista e o desejo de superar o subdesenvolvimento – constitui o núcleo do pensamento ideológico que, por caminhos vários, está provocando a transformação da vasta comunidade de povos que constituem o Terceiro Mundo.” (Furtado, 1966, p.17)

O nacional-desenvolvimentismo emerge como uma das principais vertentes desta ideologia. A integração do território nacional, o fechamento da economia nacional, a consolidação do mercado nacional, a busca da identidade nacional, são temas recorrentes do pensamento desenvolvimentista, que vigora da década de 1930 até meados da década de 1970. Pretende-se com isso que a conscientização dos grupos hegemônicos na composição do Estado para a questão do subdesenvolvimento e para a questão nacional se sobreponha às disputas entre as diferentes classes sociais. Guiadas pela mão do Estado, as classes heterogêneas e pouco organizadas típicas dos países subdesenvolvidos deveriam se unir em torno de um projeto nacional.

A canônica luta de classes observada nos países centrais não se repetiria na periferia, dada a falta de consciência tanto por parte da classe trabalhadora, muito heterogênea e pouco organizada, quanto por parte da burguesia, muito internacionalizada e alinhada cultural e ideologicamente com os interesses estrangeiros. Assim, seria preciso uma ideologia genuinamente construída na periferia, na América

Latina, sem reproduções descontextualizadas das ideologias então vigentes no centro do sistema.⁴¹

Somente o Estado nacional, e particularmente a burocracia estatal, estaria em condições de nortear a luta contra o subdesenvolvimento, luta esta que se assemelharia muito aos conflitos bélicos do caso clássico europeu quando, ao mesmo tempo, impuseram e viabilizaram a unificação e a formação dos primeiros Estados nacionais. O subdesenvolvimento tomaria as características clássicas do “inimigo externo”, alcançando a dimensão da “segurança” na conformação de um interesse nacional. Porém para tanto seria de fundamental importância redefinir o papel do Estado no desenvolvimento, de forma que este pudesse abarcar todas as funções demandadas pela luta dos países periféricos na superação do subdesenvolvimento.

III.1 – O papel do Estado no desenvolvimento

Partindo mais uma vez da trajetória histórica dos países centrais, e adotando-a como um tipo ideal de desenvolvimento, Furtado traça uma breve evolução das instituições políticas, marcando a centralidade da luta de classes no aprimoramento do Estado democrático capitalista. Principalmente após a Revolução Industrial Inglesa, período preferencial de análise, a luta entre as classes detentoras e não-detentoras dos meios de produção ganha o centro do debate, pois foi a partir de então que a classe trabalhadora, agrupada nos grandes centros urbanos, tomou consciência de sua situação e pode se organizar para disputar melhores condições de trabalho, maior participação na divisão do excedente e maior representatividade nas instituições políticas.

⁴¹ “[...] a inserção de atitudes ideológicas copiadas diretamente do contexto europeu, acrescenta outros obstáculos ao caminho do reformismo político. É que tanto o pensamento liberal como o socialista europeus constituem resultantes de um processo histórico essencialmente distinto da presente realidade latino-americana. Com efeito, a eficácia do liberalismo corresponde a uma realidade social em que o avanço da técnica opera no sentido de abrir caminho à solução dos principais problemas sociais criados pelo desenvolvimento das forças produtiva em uma sociedade estruturada em classes, o que simplifica sobremaneira a ação do Estado ou a transfere para mecanismos de orientação e controle das decisões econômicas só indiretamente condicionados por critérios políticos. Por outro lado, a viabilidade do socialismo europeu como instrumento para levar as classes assalariadas a participar do controle do poder político, supõe uma dinâmica social baseada em conflitos entre classes que derivam a sua consciência da forma como se integram no processo produtivo. No caso latino-americano, nem a penetração do progresso técnico opera no sentido de facilitar a solução dos conflitos sociais de natureza substantiva, nem as massas que se acumulam nas grandes cidades estão necessariamente estruturadas em classes com nítida consciência de seus interesses. A transposição direta desses esquemas ideológicos criou inflexibilidades mentais que tanto dificultaram a percepção da natureza do processo histórico latino-americano, como obstaculizaram a formação de um pensamento político capaz de desempenhar na região o papel que as ideologias liberal e socialista tiveram no aperfeiçoamento das instituições políticas das sociedades industriais modernas.” (Furtado, 1966, p.13-14)

Com a ascensão do capitalismo industrial, pela primeira vez o elemento motor do processo histórico deixa de ser o conflito entre as classes ou frações de classe dominantes – aristocracia feudal, burguesia comercial, financeira ou industrial – para se pautar pelas disputas engendradas pela própria organização social (Furtado, 1964). Tal fato exigiu mudanças significativas por parte do Estado, sendo de certa forma internalizada a luta de classes, isto é, passando as próprias instituições políticas a serem o palco principal para estas disputas.

Afim de que os crescentes conflitos e antagonismos de classes não inviabilizassem a sociedade capitalista industrial, o Estado passou a assumir a responsabilidade de intermediar tais conflitos. Desta forma lhe coube um papel único e extraordinário, o de instrumento da sociedade para autodisciplinar-se, detendo inclusive o monopólio do uso da força em nome da coletividade⁴². O poder político se fundaria e teria sua legitimidade, segundo o autor, no fato da sociedade confiar naqueles que o exercem enquanto árbitros de seus interesses, e se efetivaria pelo comando da máquina estatal por determinado grupo político.

“O desenvolvimento do capitalismo industrial no século XIX repercutiu sobre as organizações políticas de duas formas: por um lado, a maior instabilidade social interna decorrente da luta de classes exigiu a criação de estruturas políticas muito mais flexíveis, a fim de que o poder mantivesse aquele mínimo de legitimidade exigido; por outro lado, o enriquecimento da sociedade fez aumentar enormemente as necessidades coletivas, o que exigiu um inusitado crescimento do aparelho estatal prestador de serviços. Os regimes democráticos modernos são o resultado da ação convergente dessas duas forças” (Furtado, 1964, p.38-39)

A primeira das formas acima citadas trata da internalização da luta de classes, trazendo-a para dentro do Estado. Para tanto seria necessário aumentar a representatividade das massas populares dentro das instituições políticas, afim de que se efetivassem legítimas disputas pelo exercício do poder e pela apropriação do excedente.

⁴² Ao tentar negar a concepção do Estado como um “comitê executivo da burguesia”, que serviria para controlar a massa proletária, Furtado assume uma posição idealista do Estado, onde este representa os interesses de toda coletividade e atua em nome destes interesses. Porém, não perde de vista o comando das classes proprietárias sobre o Estado: *“O fato de que se afirma que o Estado moderno está longe de ser exclusivamente aquela força de repressão a serviço de uma classe, a que se refere Engels, não implica desconhecer a verdade de observação corrente de que a missão básica de todo Estado é assegurar a manutenção do status quo, e que este tem como conteúdo principal um conjunto de instituições criadas para perpetuar uma série de privilégios de uma minoria social que tem o controle dos meios de produção” (Furtado, 1964, p.42)*

Isto é o que Furtado recorrentemente chama de maior flexibilidade das estruturas políticas, ou seja, a abertura do Estado – “a mais poderosa organização de uma sociedade” e “a mais importante das instituições políticas” – à participação crescente da população na composição do governo.

A dinâmica da luta de classes, motor das “modernas sociedades industriais”, deveria ser preservada pelo Estado. Tanto a centralização do poder nas mãos da burguesia, formando um Estado totalitário, quanto a tomada do poder estritamente pela classe trabalhadora, formando uma “ditadura do proletariado”, viriam a entorpecer esta dinâmica e fariam com que se rumasse para a estagnação. Principalmente pois a disputa pelo excedente tenderia a se polarizar num dos limites antes expostos e inviabilizaria a dialética da inovação-difusão das técnicas, seja pelas crises de realização ou pela fraca acumulação produtiva. Assim como na disputa pelo excedente, a luta de classes dentro do Estado atuaria como uma autocontenção no exercício do poder, impedindo os excessos de parte a parte.

A segunda forma de repercussão do capitalismo industrial sobre as organizações políticas descrita por Furtado é a ampliação dos serviços públicos característicos das sociedades arregimentadas nas grandes cidades industriais. A necessidade dos serviços de saneamento básico e iluminação, a administração de uma complexa infra-estrutura de novos meios de comunicações e transportes, a extensão progressiva do ensino etc., fizeram com que crescesse enormemente a máquina estatal, e junto com ela a burocracia imprescindível para fazê-la funcionar.

Tais demandas se impuseram como resultado das transformações na estrutura social decorrentes do desenvolvimento das forças produtivas e do aumento da renda nacional e exigiram melhor qualificação dos quadros públicos. Ampliou-se, juntamente com as funções desempenhadas pelo Estado, a burocratização e a adoção dos critérios de racionalidade na gestão pública, fato que permitiu aprofundar a divisão do trabalho dentro do governo e desvincular sua ação de interesses pessoais diretos. A burocracia estatal aumentou sua eficácia como detentora do poder político, ganhando autonomia na conservação e legitimação deste poder, o que a dotou de interesses próprios, de certa forma alheios aos interesses das classes em disputa, seja a proprietária ou a não-proprietária dos meios de produção.

“O que interessa observar, entretanto, é que essa enorme organização tende a constituir, em uma sociedade dividida em classes, um estrato

autônomo dessa sociedade, com aspirações e atitudes que não tem por que confundir-se sempre com as das classes em conflito, mesmo que o Estado seja em boa medida o instrumento de uma dessas classes. Criou-se, assim, um novo fator de estabilidade política, através da especialização crescente da máquina do Estado, cujo simples controle externo já não significava modificações de alcance decisivo, como ocorria anteriormente.” (Furtado, 1964, p.40)

Esta visão idealista e positiva, onde uma maior eficiência técnica e administrativa se conjugaria com uma maior autonomia de decisão, coloca o Estado na condição de “*Deus ex-machina*”, regulando e guiando por cima o sistema econômico e a sociedade rumo a uma harmoniosa sintonia. Fortemente influenciado pelas propostas keynesianas de políticas anti-cíclicas objetivando o pleno emprego e pelos ideais do Estado de bem-estar social, Furtado argumenta que compete ao Estado zelar pelo desenvolvimento econômico e social dos países.

Com base nesta interpretação da evolução histórica das democracias capitalistas, vê na máquina e na burocracia estatal o centro de decisões fundamental dentro da nação, apostando numa espécie de “racionalidade superior” alcançada pelo desenvolvimento das formas de planejamento tão em voga no pós-guerra e profundamente impregnadas pela experiência socialista. O socialismo, por sinal, aparece como uma ameaça constante aos governos capitalista, uma vez que se difunde como ideologia alternativa, e atua como um contraponto que incentiva a introdução de reformas nas democracias capitalistas. Entre a ocupação do Estado pela burguesia e a tomada do poder pelo proletariado, estaria nascendo uma nova forma de organização do Estado, capaz de permitir a institucionalização da luta de classes.

Furtado pensa como um reformista, não acredita nas revoluções sociais enquanto um meio de transformação das sociedades, vendo nestas mais um fator de instabilidade institucional que tenderia a retrocessos no processo político. Somente a correta utilização do aparelho estatal levaria a melhorias nas condições de vida das grandes massas da população, porém para tanto seria necessário primeiro reformar o Estado, abrindo espaço para a maior representatividade dos trabalhadores e dotando-o de capacidade organizacional suficiente para cumprir suas novas funções.

“Com efeito, o processo econômico, na fase mais avançada do capitalismo, exige a atuação progressiva de agentes de decisão centralizadores, como requisito imprescindível à manutenção da estabilidade

em condições de desenvolvimento. Desta forma, as antigas economias de laissez faire tenderam a ser substituídas por outras ‘mistas’, em que o Estado controla diretamente importantes setores da produção, orienta a tecnologia e condiciona indiretamente os investimentos do setor privado. Assim, à tendência que antes assinalamos para ampliação da máquina do Estado como prestador de serviços, adicionou-se esta outra diretamente ligada ao processo econômico.” (Furtado, 1964, p.73)

Toda esta argumentação baseia-se, como dito anteriormente, na experiência das modernas sociedades industriais, tendo como tipos ideais a Inglaterra e os EUA. Ao referir-se ao Estado subdesenvolvido, deixa patente a necessidade de se extrapolar na periferia tais funções, ganhando ainda mais importância o papel do Estado. Se os países europeus de industrialização e formação nacional tardia tiveram que dotar-se de centros de decisão muito mais centralizados do que a Inglaterra, os atuais países subdesenvolvidos teriam que dar um passo ainda além e revestir o próprio Estado de uma ideologia nacionalista⁴³ capaz de unir as classes em torno de um “interesse nacional”.

No subdesenvolvimento, devido à fraca conscientização de classe por parte da burguesia e do proletariado, o Estado tende a se fortalecer enquanto unidade de interesses autônomos. Sobrepõe-se, assim, às questões especificamente de classe, ganhando independência e atuando como árbitro da sociedade em acentuado conflito social, dividida não só em classes dentro do setor capitalista, mas também apartada pelo dualismo econômico e social característico das formações subdesenvolvidas. A ampliação e o fortalecimento do Estado, na interpretação de Furtado, assumem a condição de necessidade para operar a transformação das estruturas.

Avesso às revoluções sociais, entretanto muito impressionado com a experiência socialista na Rússia, propõe que a burocracia estatal lidere o processo de transformação. Não seriam as massas proletárias que realizariam eficazmente as transformações estruturais demandadas, mas sim o Estado dotado de sua racionalidade superior quem iria levar a cabo uma “revolução social planejada” (Furtado, 1964)⁴⁴. Embora as grandes

⁴³ “Como o desenvolvimento moderno se realizou no marco do Estado-Nação, através da formação e da defesa dos mercados nacionais, os interesses do desenvolvimento encontraram sua expressão política máxima no nacionalismo, única ideologia capaz de integrar em sua plenitude interesses antagônicos de classe.” (Furtado, 1964, p.67)

⁴⁴ Aqui se percebe a influência tanto da análise de Marx sobre o Estado “bonapartista”, quanto das propostas de Lênin sobre a atuação dos “profissionais da ação revolucionária”. Conjugando tais

massas da população não tomassem a dianteira do processo de reforma revolucionária, torna-se de fundamental importância a participação crescente das bases de apoio popular, no sentido de modificar a estrutura de poder vigente e legitimar as transformações operadas pelo Estado, que por ventura alterariam a correlação de forças e iriam em sentido contrário aos interesses dos grupos que historicamente se perpetuaram no poder.

“Trata-se, por conseguinte, de modificações profundas, decorrentes de uma redefinição das funções do Estado que somente poderá realizar-se com o apoio de movimentos políticos de grande amplitude, capazes de alterar as bases atuais das estruturas de poder. Nas condições sociais que prevalecem na região, movimentos desse tipo somente se tornaram viáveis mediante a mobilização das massas urbanas heterogêneas que estão ascendendo à consciência política e vêm servindo de base àqueles que desafiam a estrutura tradicional de poder.” (Furtado, 1966, p.15)

As políticas orquestradas pela burocracia estatal deveriam, portanto, adquirir a característica de uma estratégia visando à transformação da estrutura subdesenvolvida. Segundo o autor, as formulações teóricas devem servir para subsidiar ações políticas práticas, norteadas sempre pelo interesse comum, pela ideologia nacionalista e desenvolvimentista. Atuando sobre as situações concretas, os intelectuais e políticos estariam dando sua contribuição para a coletividade e, em última instância, exercendo sua função social.

Desta forma, o Estado não poderia se negar a ampliar suas formas de atuação, buscando se estabelecer também na esfera produtiva. Como o crescimento se faz essencialmente de forma desequilibrada nos países subdesenvolvidos⁴⁵, competiria às empresas estatais garantir a produção das indústrias de base, onde o prazo de maturação dos investimentos é muito longo, o capital inicial demandado é muito elevado e, dado a estreiteza do mercado interno, o monopólio apresenta-se como a melhor forma de organização da concorrência, levando a alcunha de “monopólio natural”.

interpretações, Furtado conclui, positivamente, que o Estado subdesenvolvido, ao ganhar autonomia e se sobrepor aos interesses antagônicos de classe, deve assumir a liderança no processo “revolucionário” rumo à superação do subdesenvolvimento.

⁴⁵ *“Foi considerando esses aspectos específicos do subdesenvolvimento que Nurkse, seguindo idéias que haviam sido anteriormente avançadas por Paul Rosenstein-Rodan, formulou a doutrina do ‘desenvolvimento equilibrado’ em torno da qual se formou uma ampla polêmica no correr do último decênio. Partiu ele de dados que haviam sido postos em evidência pela análise de Prebisch.” (Furtado, 1983, p.202)*

Expandindo sua participação na esfera produtiva, o Estado alargaria concomitantemente sua participação na apropriação do excedente gerado pelo sistema econômico. Assim, estaria assegurada a capacidade de utilizar este excedente para alterar a estrutura subdesenvolvida, isto é, para poder coordenar em níveis crescentes as decisões de investimento na economia nacional. Sendo o investimento a variável chave de todo o sistema, a ação estatal estaria ganhando eficácia também como diretora da atividade econômica.

Com tais propostas busca-se fugir do típico Estado liberal, pois, como afirma o autor ao longo de toda sua obra, trilhar pelos caminhos do liberalismo em condições de atraso é promover a perpetuação do subdesenvolvimento. As funções do Estado subdesenvolvido se justificariam pela necessidade imediata de superar os desequilíbrios estruturais e para tanto deveria assumir não só o papel de fiador das condições de estabilidade e segurança para a ação individual, mas também a responsabilidade direta de introduzir e coordenar mudanças na utilização dos recursos produtivos, aumentando sua atuação na esfera da produção de bens e serviços.

“As decisões dos agentes econômicos são coordenadas a quatro níveis distintos:

- a) o nível da utilização dos bens que estão à disposição dos consumidores;*
- b) o nível da utilização dos fatores que já se encontram incorporados ao processo de produção;*
- c) o nível das iniciativas destinadas a aumentar a capacidade de produção;*
- d) o nível do equilíbrio monetário.” (Furtado, 1983, p.195)*

De acordo com Furtado, os mecanismos de mercado somente seriam eficientes para a coordenação econômica no primeiro e segundo níveis, sendo questionáveis seus resultados para o terceiro e quarto.

“Se a necessidade de certo tipo de centralização das decisões relativas ao quarto nível foi amplamente reconhecida pela doutrina liberal, constitui uma ruptura com essa doutrina reconhecer que, para obter uma mais eficaz coordenação ao nível da expansão da capacidade produtiva, era igualmente essencial um certo grau de centralização. Se as decisões de novas inversões são tomadas ao nível de empresas, com base nas informações que proporciona o mercado, a maximização da taxa de lucros não implicará necessariamente a utilização mais eficaz dos recursos da coletividade.” (Furtado, 1983, p.196)

Principalmente se tratando de países subdesenvolvidos, onde a política deve fugir ao padrão tradicional de política econômica e adquirir a característica de estratégia visando à transformação, seria de fundamental importância o papel do Estado no desenvolvimento, para coordenar e direcionar os investimentos em nova capacidade produtiva. Sempre com o objetivo de transformar as estruturas, o Estado tentaria evitar desequilíbrios setoriais, pontos de estrangulamento na cadeia produtiva e sobreinvestimento nos setores mais dinâmicos, onde é elevada a relação capital-produto e onde o coeficiente de importação dos investimentos é muito alto.

Se deixada correr solta, coordenada simplesmente pelas forças do mercado, a industrialização substitutiva tomaria um rumo que agravaria a tendência à estagnação e o desequilíbrio do balanço de pagamentos. A concentração de renda característica deste tipo de industrialização implica um padrão de consumo das elites similar ao dos países desenvolvidos, direcionando o investimento para os bens tecnologicamente mais avançados, e requerendo custosos esforços de capital seja para importação ou para produção de insumos, bens intermediários e de capital.

Diferentemente dos países centrais, onde a tecnologia foi desenvolvida em um longo processo histórico, nos países periféricos sua introdução ocorre de forma brusca, pela assimilação do progresso técnico oriundo do centro e pela inserção de um núcleo capitalista dentro de uma sociedade cuja base de produção se mantém ainda arcaica. Isto acaba por propagar desequilíbrios setoriais, uma vez que o rápido crescimento do setor de bens de consumo não é acompanhado pelo crescimento do setor de bens de capital, sendo estes, sobretudo, importados. Daí decorre uma tendência a elevação do coeficiente de importações, onde o setor produtivo depende do comércio internacional para ter acesso às novas tecnologias e viabilizar a transformação da poupança em capital real. Assim, o simples mecanismo de mercado em uma formação subdesenvolvida “cria um desequilíbrio interno entre a estrutura da oferta e a composição da procura, desequilíbrio que se transfere para o balanço de pagamentos.” (Furtado, 1983, p.229)

Dadas as condições estruturais dos países subdesenvolvidos e seus problemas dinâmicos do crescimento, cabe ressaltar o papel desempenhado pelo Estado no processo de industrialização. Furtado argumenta que a industrialização se impõe como uma necessidade aos países primário-exportadores, tendo em vista a continuada deterioração dos termos de intercâmbio. Porém, deixa claro que esta industrialização precisa ser planejada e coordenada pelo Estado, como uma forma de defender as

economias nacionais da tendência à estagnação e do desequilíbrio do balanço de pagamentos. Somente fortalecendo os centros nacionais de decisões, preferencialmente centralizados no Estado, os países subdesenvolvidos poderiam aumentar sua autonomia e sua margem de manobra para transformar as estruturas. Além disso, seria de primordial importância dotar o aparelho estatal de instrumentos de coordenação econômica capazes de nortear as decisões de investimento, assim como aplicar crescentemente as técnicas de planejamento para formular estratégias de transformação.

III.2 – Transnacionais e autonomia do Estado

Sem uma coordenação dos investimentos garantida pelo poder central, que possibilite a diversificação da oferta ou a ampliação da capacidade para importar, a industrialização periférica abre espaços propícios ao investimento direto estrangeiro, na forma de filiais das grandes empresas multinacionais. Com a chegada das transnacionais, a coordenação das decisões de investimento fica cada vez mais difícil e vai se perdendo progressivamente a autonomia do Estado para levar a cabo uma política que vise transformar as estruturas da sociedade subdesenvolvida.

“Conscientes das dificuldades crescentes de pagamento no exterior dos países subdesenvolvidos, as firmas que os abasteciam tradicionalmente de produtos manufaturados procuraram neles implantar-se no quadro da ‘substituição de importações’. Surgiria, em conseqüência, uma tendência ao controle crescente das atividades produtivas dos referidos países por parte das firmas dos países ‘cênicos’, as quais passaram a influenciar de forma marcante os hábitos de consumo do conjunto das populações e, em particular, dos grupos de altas rendas. Na maioria dos casos essa influência viria reforçar tendências estruturais à concentração de riqueza e de renda. Por outro lado, interrompia-se o processo de efetiva transferência de tecnologia e se ampliava o fluxo unilateral de recursos a que dá origem o controle das atividades econômicas de um país por firmas estrangeiras.” (Furtado, 1983, p.238)

Como indicado, já no período típico da substituição de importações as empresas transnacionais penetravam na estrutura produtiva dos países periféricos. Porém foi no pós-guerra, particularmente a partir de meados da década 1950, que tais empresas se difundiram amplamente pela periferia. Segundo Furtado, inaugura-se uma nova fase

evolutiva do sistema capitalista mundial, com aumento das transações internacionais realizadas intra-firma e com a diminuição proporcional do papel desempenhado pelos Estados na condução do comércio exterior e das economias nacionais.

O mundo bipolar que emerge da Segunda Guerra Mundial delimitou o raio de ação das duas potências hegemônicas. No contexto da guerra fria, embora não tenham se enfrentado diretamente em um conflito militar, Estados Unidos e União Soviética travaram conflitos políticos, ideológicos e econômicos em diversas frentes de batalha. No mundo capitalista, os EUA se afirmaram como principal centro de decisões, orquestrando a reconstrução da Europa ocidental e do Japão via Plano Marshall e a reorganização do sistema monetário internacional via Bretton Woods.

Estabelecidas as fronteiras externas do mundo capitalista, foi acelerado o processo de integração interna entre os países que o compunham e que aceitavam e legitimavam a hegemonia norte-americana. Na busca de uma rápida reconstrução, os demais países centrais abriram suas portas ao capital e às empresas dos EUA, dando início à grande internacionalização de suas economias que se seguiria. Ao longo da década de 1950, a produtividade nestes países cresceu vertiginosamente e já na década de 1960, principalmente, Alemanha e Japão rivalizavam no mercado internacional com os produtos norte-americanos.

Contudo, não só no mercado internacional, mas também no próprio mercado interno dos EUA os produtos oriundos destes países alcançavam grande repercussão. As empresas norte-americanas instaladas nos outros países centrais conseguiram aumentos de produtividade expressivos e passaram a exportar para os EUA, concorrendo também no seu mercado interno e provocando alterações na balança comercial deste país. Assim, uma balança tradicionalmente superavitária passou, na virada para a década de 1960, a acumular déficits constantes. Tendo em vista a maior expansão das atividades internacionais das empresas norte-americanas e a reinversão dos lucros obtidos, a conta de capital não foi capaz de cobrir os déficits comerciais, corroborando o déficit global do balanço de pagamentos.

“Mas, também neste caso, a situação dos Estados Unidos foi particular, porquanto este país pôde financiar os seus maiores déficits em conta corrente abrindo linhas de crédito nas filiais de seus bancos localizadas no exterior. Os recursos financeiros assim criados ficaram disponíveis para investimento não apenas nos Estados Unidos mas em outras partes do mundo.

O conseqüente aumento de liquidez do sistema bancário internacional, sem qualquer contrapartida na oferta de recursos reais, provocaria um considerável impacto inflacionário.” (Furtado, 1982, p.110)

O dólar já havia se afirmado como moeda corrente nas transações internacionais, porém, de acordo com Bretton Woods, ainda estava atrelado ao ouro e deveria ser cotado com base nas reservas e nos movimentos internacionais do metal. Um contínuo saldo negativo dos EUA, implicaria uma redução de suas reservas de ouro em benefício dos países exportadores superavitários. Para evitar a fuga do ouro e preservar sua autonomia de decisões, o governo norte-americano decide romper unilateralmente, em 1971, com a paridade do ouro, desvalorizando sua moeda e pondo fim aos acordos de Bretton Woods.

Desta forma, o início da década de 1970 já demonstrava suas peculiaridades e indicava o rumo das mudanças que estariam por vir, pois foi especificamente neste período que se difundiram por todo mundo capitalista as empresas transnacionais, baseadas fortemente na constituição de um sistema financeiro internacional, onde o dólar reinava absoluto, sem paridade fixa com o ouro, somente calcado na força do Estado e da economia dos EUA. Portanto, a integração das economias nacionais se deu por duas vertentes principais, uma produtiva operada pelas empresas transnacionais e outra financeira operada pelo dólar, ambas sob o controle dos EUA.

Já na década de 1960 o dólar vinha ganhando terreno entre os países da Europa ocidental, não só como conseqüência da exportação de produtos europeus para os EUA, mas também fugindo das baixas taxas de juros norte-americanas e buscando maiores rentabilidades no mercado europeu. Esta volumosa injeção de liquidez permitiu que se criasse um grande mercado de capitais na Europa, no entanto denominado em dólar, e nisto consistiu o que ficou historicamente conhecido como mercado de *eurodólares*.

A onda inflacionária que se anunciava com o aumento exponencial da liquidez internacional, foi precipitada com o choque do petróleo de 1973. Os vultosos saldos comerciais obtidos pelos países produtores de petróleo organizados no cartel internacional da OPEP vieram dar novo impulso à expansão do sistema financeiro internacional. Após aumentar bruscamente seus preços de exportação, tais países direcionaram seus recursos em dólar para o mercado financeiro internacional fundado na Europa ocidental, mais particularmente em Londres, e este capítulo histórico ficou conhecido como *petrodólares*.

“Mas, nem o saldo negativo da conta corrente dos Estados Unidos nem o positivo dos países da OPEP explicam por si mesmos o crescimento vertiginoso dos mercados monetário e financeiro internacionais. Não há dúvida de que, se os Estados Unidos puderam pagar uma parcela importante de suas importações e/ou de seus investimentos no exterior com papel moeda que era retido em depósitos fora do país, é porque existia uma demanda de instrumentos de crédito em escala internacional.” (Furtado, 1982, p.114)

O que Furtado argumenta é o entrelaçamento da expansão das atividades internacionais das empresas, primeiramente norte-americanas e posteriormente dos demais países centrais, com a constituição de um mercado financeiro internacional que tinha o dólar como moeda corrente. Estabelecida a hegemonia dos EUA e a proeminência do dólar nas transações internacionais, a maior integração dos mercados e a abertura das economias nacionais para o investimento direto externo aumentaram fortemente a demanda por dólares para a realização dos negócios. Com efeito, a abundância de liquidez internacional, com eurodólares e petrodólares, foi de fundamental importância para a viabilidade das operações transnacionais.

Esta nova conjuntura no sistema capitalista determinaria mudanças de fundo no papel desempenhado pelos Estados nacionais na condução de suas políticas internas. As duas esferas, produtiva e financeira, haviam se internacionalizado, ganhando maior autonomia e flexibilidade frente aos sistemas econômicos nacionais, o que permitia que trabalhassem fora de seu marco regulatório estrito. Da mesma forma, a afirmação de um sistema financeiro internacional garantia acesso irrestrito aos recursos necessários para a expansão internacional das empresas, sem que estas dependessem de qualquer autoridade monetária nacional específica, exceto a dos EUA.

Sem dúvida os países-sede das grandes empresas transnacionais ainda possuíam algum poder de regulação, mas a descentralização geográfica da produção tratou de diminuir sua influência nas decisões. Por outro lado, tendo o dólar como moeda chave do sistema financeiro internacional, somente os EUA detinham condições para intervir ativamente no sistema financeiro internacional, uma vez que controlavam o volume da base monetária colocada à disposição dos bancos internacionais e ditavam o rumo das taxas básicas de juros.

Esta nova fase do capitalismo, onde as grandes empresas transnacionais atuam em forma de oligopólios⁴⁶ sobre o mundo capitalista e o sistema financeiro internacional ganha independência crescente, significou na prática uma perda de autonomia dos Estados nacionais. Os centros de decisão foram internacionalizados, juntamente com os mercados nacionais, abrindo espaço para novas e maiores rodadas de concentração do capital. O liberalismo econômico ascende enquanto ideologia dominante, da mesma forma como havia ocorrido anteriormente no período da *Pax Britânica*, e de forma diametralmente oposta ao ocorrido do último quarto do século XIX ao início das grandes guerras, quando novos Estados nacionais se fecharam e adentraram o núcleo central das potenciais mundiais.

*“O traço mais característico do capitalismo na sua fase evolutiva atual está em que ele prescindir de um Estado, nacional ou multi-nacional, com a pretensão de estabelecer critérios de **interesse geral** disciplinadores do conjunto das atividades econômicas. [...] como tanto a estabilidade e a expansão dessas economias dependem, fundamentalmente, das transações internacionais, e estas estão sob o controle das grandes empresas, as relações dos estados nacionais com estas últimas tenderam a ser relações de poder. Em primeiro lugar, a grande empresa controla a inovação – a introdução de novos processos e novos produtos – dentro das economias nacionais, certamente o principal instrumento de expansão internacional. Em segundo lugar, elas são responsáveis por grande parte das transações internacionais e detêm praticamente a iniciativa nesse terreno; em terceiro lugar, operam internacionalmente sob orientação que escapa em grande parte à ação isolada de qualquer governo, e em quarto, mantêm uma grande liquidez fora do controle dos bancos centrais e têm fácil acesso ao mercado financeiro internacional.” (Furtado, 1974, p.34-35)*

Mesmo no âmbito dos países centrais, tais transformações no sistema capitalista mundial significaram perda de autonomia e desestabilização crescente, pois a atuação das empresas transnacionais e do sistema financeiro internacional, ao mesmo tempo em que eram fundamentais para o bom desempenho desses países, também fugia ao

⁴⁶ Para a análise da atuação das empresas transnacionais no mercado internacional e da formação de monopólios ou oligopólios, Furtado se baseia no trabalho de Hymer, tal como mostra em nota de rodapé: “A ligação entre a natureza monopólica ou oligopólica das empresas e os investimentos diretos no exterior, ou seja, o relacionamento entre a economia internacional tal qual se apresenta hoje em dia e a evolução estrutural da grande empresa, deve-se ao trabalho pioneiro do Stephen Hymer, cuja tese de doutorado no M.I.T. (*The International Operations of National Firms: a Study of direct Investment*) data de 1960.” (Furtado, 1974, p.34, nota 17)

controle dos governos e das autoridades monetárias nacionais. Os meios tradicionais de fazer política econômica foram tornando-se ineficazes perante a internacionalização dos sistemas econômicos nacionais.

Os Bancos Centrais progressivamente perderam poder de comando sobre a base monetária, tendo em vista o fluxo de recursos intra-firmas e as transações entre os bancos privados internacionais. A política monetária ficou cada vez mais dependente do sistema monetário dos EUA e do volume da massa monetária que este colocaria à disposição de seus bancos e empresas transnacionais. Da mesma forma, a taxa de juros passou a ser balizada pela taxa básica norte-americana, em função do fácil acesso dos agentes locais ao mercado internacional. Também as taxas de câmbio ficaram à mercê dos grandes fluxos internacionais de divisas e do comércio realizado entre a sede das empresas e suas filiais no exterior, posto que o sistema interno de preços das firmas escapa ao controle de qualquer governo. E a amplitude da política fiscal foi consideravelmente reduzida em virtude da redução das tarifas aduaneiras, o que diminuiu a quantidade de recursos disponíveis para uma ação empreendedora dos governos, como aumentou a exposição das empresas nacionais à concorrência externa.

Após um longo período de fechamento das economias nacionais e de condução consciente das políticas econômicas objetivando o pleno emprego, a volta do liberalismo econômico rompeu com os paradigmas estabelecidos. Os mecanismos macroeconômicos, cujo alcance se restringia aos horizontes nacionais, foram perdendo eficácia, juntamente com a capacidade de coordenação dos sistemas nacionais de decisão e da intervenção estatal sobre o aparelho produtivo.

No que concerne à periferia, a abertura ao investimento direto externo veio contornar as crescentes dificuldades da industrialização por substituição de importações, sem, contudo, tentar solucioná-las. Manteve-se a estratégia de desenvolvimento que prezava pela modernização das formas de consumo e pela diversificação da demanda, contando para isso com a maior presença das empresas transnacionais localmente instaladas para ampliar a oferta.

Este movimento buscou escapar do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, trocando a importação pela produção local sob comando do capital estrangeiro, mas isto somente agravou o referido desequilíbrio do balanço característico da periferia. Pois, se num primeiro momento, vislumbrou-se um alívio na balança comercial, este alívio foi compensado pelo reflexo das remessas de lucro na conta de

capital e pelo comércio intra-firmas organizado pelas sedes das transnacionais, onde os termos de troca tendem a favorecer os equipamentos vindos da sede em detrimento dos produtos finais de suas filiais.

Caberia também às transnacionais garantir a superação dos obstáculos proporcionados pelo reduzido tamanho do mercado interno para os bens de consumo produzidos com processos produtivos que operam em larga escala. Devido ao fato de utilizarem tecnologias já amortizadas e terem uma sólida estrutura financeira, estas empresas poderiam produzir subutilizando sua capacidade produtiva e, ainda assim, obterem resultados positivos em prazo mais longo, mesmo que tivessem que passar por um período inicial de retornos negativos. Algo que fugia à empresa local e a colocava em posição de extrema desvantagem frente à concorrência das transnacionais.

“O problema já referido da estreiteza do mercado é visto aqui de um ângulo dinâmico. Se se preservou a modernização como moldura do processo de industrialização foi porque as empresas transnacionais deram contribuição substancial para solucionar esse problema. Não somente descapitalizando-se numa fase inicial – mediante a utilização de tecnologia e equipamentos total ou parcialmente amortizados –, mas também apelando para o mercado financeiro internacional. O excedente localmente formado pôde assim ser utilizado em grande parte na ampliação do mercado. Contudo, a solução definitiva somente poderia vir das exportações industriais, vale dizer, no quadro de um novo sistema de divisão internacional do trabalho. O controle das atividades industriais periféricas pelas transnacionais conduz, portanto, de uma ou outra forma, ao fortalecimento da estrutura de dominação centro-periferia.” (Furtado, 2000, p.124)

Furtado dá grande destaque à exploração dos recursos naturais periféricos pelas empresas transnacionais, afirmando que os Estados Unidos tenderiam a ser crescentemente dependentes de recursos não-renováveis produzidos no exterior⁴⁷. A atuação das transnacionais seria uma forma de alcançar e controlar esta produção, tida como estratégica para a manutenção da posição hegemônica dos EUA, principalmente no caso do petróleo. No entanto, a questão dos recursos naturais acaba ficando em

⁴⁷ “[...] a economia norte-americana tende a ser crescentemente **dependente** de recursos não renováveis produzidos no exterior do país. É esta, seguramente, uma conclusão de grande importância, que está na base da política de crescente **abertura** da economia dos Estados Unidos, e de reforçamento das grandes empresas capazes de promover a exploração de recursos naturais em escala planetária.” (Furtado, 1974, p.18)

segundo plano na argumentação, sendo de maior relevo o papel da mão-de-obra periférica na descentralização da produção dentro do sistema mundial.

O autor observa dois momentos no caminho das transnacionais para a periferia. Primeiro, destaca a inserção das empresas no quadro da ampliação do mercado interno e da substituição de importações, buscando contornar, como já assinalado, as dificuldades do balanço de pagamentos. Neste contexto as transnacionais se empenhariam em impor uma maior homogeneização do consumo, introduzindo diretamente, sem o intermédio da importação, o padrão de consumo típico dos países centrais, tratando de difundir os produtos e os processos produtivos desenvolvidos para a produção em larga escala, para os quais estas empresas possuíam a tecnologia e os equipamentos necessários e, por ventura, até amortizados.

Depois, mais uma vez em virtude dos problemas estruturais do balanço de pagamentos, às transnacionais caberia o comando na reciclagem dos sistemas industriais periféricos com a finalidade de aumentar sua capacidade competitiva no mercado internacional, estimulando as exportações. Num período histórico de retomada do crescimento do comércio internacional, aos países periféricos sobravam duas opções: ou a volta ao modelo primário-exportador, ou a intensificação das exportações industriais. A abertura ao investimento direto externo tinha por objetivo fortalecer a segunda opção.

Numa tentativa de burlar as causas estruturais do subdesenvolvimento, os países periféricos, sob tutela dos EUA, abriram suas economias ao capital estrangeiro. A ideologia liberal impôs a unificação dos mercados consumidores e, também, dos mercados de fatores. De forma que o capital abundante do centro veio unir-se ao trabalho abundante da periferia como forma de aumentar a produtividade do sistema. A persistência de baixos salários na periferia, aliada à tecnologia do centro, contribuiu para elevar a competitividade dos produtos industriais periféricos, operando uma reinserção destes países na divisão internacional do trabalho. Ou melhor, definindo em outras bases uma nova divisão internacional do trabalho, decorrente das mudanças estruturais observadas no sistema mundial, cuja fonte última seria a orientação do progresso técnico sob controle dos países centrais.

“[...] essa solução tende a reforçar a posição dessas empresas vis-à-vis dos estados nacionais. Em síntese: se está configurando uma situação que permita à grande empresa utilizar técnica e capitais do centro e mão de obra (e capital) da periferia, aumentando consideravelmente o seu poder de

manobra, o que reforça a tendência já anteriormente referida à ‘internacionalização’ das atividades econômicas dentro do sistema capitalista.” (Furtado, 1974, p.51)

Por este meio, se depositaria nas atividades transnacionais grande responsabilidade na condução das economias nacionais periféricas, reduzindo ainda mais a esfera de ação dos centros nacionais de decisão, particularmente dos Estados, enquanto coordenadores e planejadores das transformações necessárias à superação do subdesenvolvimento. A ação das transnacionais transferiria grande parte do controle sobre as atividades produtivas para os países-sede das empresas, normalmente os países centrais, e seguiria os objetivos determinados por estes centros de decisão.

A reinserção periférica viabilizaria a manutenção da estratégia de desenvolvimento adotada, através do aumento das exportações de produtos industrializados, produzidos pelas filiais das transnacionais na periferia, porém voltadas para a realização no mercado dos países centrais. Em última instância, a liberalização e a abertura garantiriam a possibilidade de levar ao extremo à divisão do trabalho, conjugando o capital e a tecnologia do centro com a mão-de-obra e os recursos naturais da periferia.

III.3 – Tecnologia como um fator de dependência e dominação

“Os pontos essenciais do processo são os seguintes: a matriz institucional pré-existente, orientada para a concentração da riqueza e da renda; as condições históricas ligadas à emergência do sistema de divisão internacional do trabalho, as quais estimularam o comércio em função dos interesses das economias que lideravam a revolução industrial; o aumento da taxa de exploração nos países periféricos e o uso do excedente adicional pelos grupos dirigentes locais, do que resultou a ruptura cultural que se manifesta através do processo de modernização; a orientação do processo de industrialização em função dos interesses da minoria modernizada, que criou condições para que a taxa de salário real permanecesse presa ao nível de subsistência; o custo crescente da tecnologia requerida para acompanhar, mediante produção local, os padrões de consumo dos países cêntricos, o que por seu lado facilitou a penetração das grandes empresas de ação internacional; a necessidade de fazer face aos custos crescentes em moeda estrangeira da produção destinada ao mercado interno, abrindo o caminho a

exportação de mão de obra barata sob o disfarce de produtos manufaturados.”
(Furtado, 1974, p.93-94)

Furtado aponta para mais um capítulo de aprofundamento das raízes estruturais do subdesenvolvimento, através da redefinição e reestruturação da divisão internacional do trabalho. A “fuga para frente” aparece como linha de menor resistência, seguindo a ordenação dos fatos que marcaram o desenvolvimento periférico, quais sejam, inserção primário-exportadora, substituição de importações e abertura ao capital externo. Esta última pontuada por uma nova divisão internacional do trabalho, onde caberia aos países subdesenvolvidos exportar produtos industrializados, produzidos sob o comando do capital do externo e com uma tecnologia já amplamente difundida, deixando aos países centrais o controle sobre as inovações na fronteira tecnológica.

Novamente são os grandes movimentos no centro do sistema mundial que determinam as transformações realizadas na periferia. Os ciclos hegemônicos teriam papel fundamental na formação da ideologia dominante, sendo o liberalismo comercial inglês e a inserção primário-exportadora seguidos do “fechamento” protecionista da transição hegemônica e da substituição de importações, por fim, desaguardo em novo liberalismo comercial sob a hegemonia dos EUA e na abertura aos capitais estrangeiros sob novas bases da divisão internacional do trabalho.

“Os três tipos de transformação das economias ‘periféricas’ (vantagens comparativas, substituição de importações e condicionamento das formas de comportamento dos grupos de altas rendas) têm de comum que constituem processos adaptativos em face da evolução estrutural dos centros dominantes. Trata-se, portanto, de uma evolução do próprio processo de dependência.” (Furtado, 1983, p.185)

A relação de dominação-dependência característica da disputa pela apropriação do excedente no plano nacional, onde incide de forma decisiva o controle da tecnologia pelos detentores dos meios de produção, se repete no plano internacional. A competição entre Estados nacionais pelo excedente também se apóia no controle sobre o progresso técnico enquanto um instrumento de poder, caracterizando a dominação dos países centrais e a dependência dos países periféricos, e aumentando as desigualdades no nível de renda que separam desenvolvimento e subdesenvolvimento, de forma que na base de consolidação da hegemonia vigente estaria o desenvolvimento de suas forças produtivas: acumulação de capital e progresso técnico.

Uma vez que os países centrais se apropriam de parte do excedente gerado na periferia e controlam o fluxo de inovações no sistema mundial, cabe-lhes o papel de núcleo dinâmico. Ao aumentar sua acumulação e enfraquecer a da periferia, a concentração de capital no centro impede que se difunda uniformemente o progresso técnico, ampliando a distância entre os países geradores e assimiladores de tecnologia, fato determinante na relação centro-periferia.

Furtado foca sua análise nas repercussões sobre a periferia da assimilação do progresso técnico desenvolvido por outras trajetórias históricas e formações sociais. Essas repercussões se fariam sentir amplamente, tanto na estrutura de poder, pela forma de produção e apropriação do excedente, quanto na cultura, pela forma de utilização do excedente. Pela via do progresso técnico, a dependência vai se enraizando nas formações subdesenvolvidas de forma a moldar não só o padrão de consumo vigente, mas também influir diretamente na cultura local.

“O controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, da parte de certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, as quais se tornam ‘dependentes’. Essa estruturação se processa de forma a permitir que uma minoria dentro do subsistema dependente esteja em condições de reproduzir os padrões de vida de prestígio criados nos subsistemas dominantes. Assim, na economia dependente existirá, sob a forma de um ‘enclave’ social, um grupo culturalmente integrado nos subsistemas dominantes. O dualismo tem, portanto, desde o início uma dimensão cultural, a qual se traduz, em termos econômicos, numa descontinuidade na ‘superfície’ da procura. É a industrialização ‘substitutiva de importações’, conforme vimos, que transfere essa descontinuidade para a estrutura do aparelho produtivo.” (Furtado, 1983, p.183)

A demanda por produtos industrializados, criados e desenvolvidos no centro, transmitiria seu impulso dinâmico para a estrutura produtiva, fazendo-a se adaptar às características e aos processos produtivos próprios a este tipo de produção. Na raiz deste processo está o **sentido da tecnologia**, que ruma do centro para a periferia, atingindo-a primeiramente via novos produtos e depois via novos processos produtivos, destacando-se o papel da demanda efetiva como elemento dinâmico.

A industrialização periférica não significaria uma maior autonomia no comando do processo de desenvolvimento, mas sim uma crescente dependência dos centros

irradiadores do progresso técnico. Mesmo após plenamente instalado o parque industrial, o fator dinamizador do crescimento continua sendo a introdução de novas formas de consumo em benefício de uma minoria restrita, onde incide a força das empresas transnacionais no condicionamento dos padrões de consumo.

A presença das transnacionais acabaria por implicar novos desequilíbrios da balança de pagamentos, principalmente via remessa de lucros, porém a exportação de produtos primários já não seria suficiente para cobrir as importações e os déficits na conta de capital. De modo que o desenvolvimento dependente só poderia ser levado adiante através da reformulação da divisão internacional do trabalho, com a exportação de produtos manufaturados, cuja competitividade resultaria da conjugação da tecnologia e do capital do centro com a mão-de-obra barata da periferia.

Em muitos casos, o Estado atuou no fomento do desenvolvimento dependente, facilitando a entrada das firmas transnacionais e subsidiando as exportações de manufaturados. Também atuou, como já observado, promovendo a concentração da renda necessária para adoção dos padrões de consumo oriundos do centro, consolidando um mercado consumidor que, embora pequeno na quantidade de pessoas, respondia aos requisitos da disponibilidade de recursos para consumo. Furtado afirma recorrentemente que o Estado deve mudar sua forma de atuação, objetivando a superação do subdesenvolvimento, no seguinte sentido:

“Outra linha evolutiva aponta na direção de uma valorização dos estados como centros coordenadores das decisões econômicas, mediante a explicitação de objetivos nacionais e prioridades sociais, e indicação mais ou menos precisa das formas de alcançá-los. A ação dos estados vem afetando os vínculos de dependência, em graus diversos, e assume em geral as formas seguintes: a) apropriação pelo estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou a estatização das filiais; b) subordinação das grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das conseqüências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos; d) controle da comercialização internacional dos produtos primários exportados, o que exige estreita cooperação entre países produtores.” (Furtado, 1983, p.187)

Na realidade periférica de classes sociais pouco organizadas e conscientes, Furtado deposita no Estado a esperança de superação do subdesenvolvimento. Porém, é interessante notar que esta valorização do Estado enquanto via de transformação das estruturas subdesenvolvidas vai de encontro à constatação do esvaziamento e da perda de autonomia dos Estados nacionais na fase de grande integração das economias capitalistas sob a ordem das empresas transnacionais e do sistema financeiro internacional.

Completar a formação do sistema econômico nacional seria a prioridade do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, principalmente dotando-os de centros geradores de progresso técnico endógeno, criado com base na sua realidade e nos seus objetivos sociais, contribuindo, assim, para romper com a condição de dependência.⁴⁸ Enfraquecer o Estado significaria, nestes países, renunciar à constituição de um sistema econômico nacional. Como no período clássico de formação dos Estados nacionais, final do século XIX, grande parte da periferia não foi capaz de acompanhar os movimentos no sistema mundial de “fechamento” e contestação da hegemonia inglesa, restava a tentativa de fazê-lo o quanto antes, sob o comando de um Estado que, no entanto, necessitaria ele próprio de reformas para realizar esta transformação.

A maior abertura dos governos à participação popular seria outra condição fundamental, pois possibilitaria a condução de estratégias de desenvolvimento que objetivassem a homogeneização social e a melhor distribuição dos frutos do aumento de produtividade gerado pelo progresso técnico. A linha de raciocínio de Furtado segue a produção, apropriação e utilização do excedente, sendo a tecnologia o fator preponderante, pois esta determinaria a forma de produção. Estabelecida a produção, a apropriação seria uma conseqüência imediata, que por sua vez determinaria a estrutura de poder. Esta delimitaria a composição do Estado e influiria diretamente nas formas de utilização do excedente. Dentre as diretrizes citadas por Furtado consta a orientação da produção e da utilização do excedente:

“Orientação global do processo de desenvolvimento, visando a impedir que as relações externas (a imposição de formas de consumo) e o

⁴⁸ Dentre as diretrizes listadas por Furtado está a geração endógena de progresso técnico: “A implantação de centros criadores e irradiadores de novas técnicas nos países subdesenvolvidos, e subordinados aos interesses específicos destes, constitui condição necessária à eliminação da situação de dependência estrutural em que os mesmos se encontram. Somente assim surgirão condições para que as relações internacionais deixem de operar como mecanismo de transferência de recursos em benefício de uns poucos povos privilegiados e em detrimento da maioria da humanidade.” (Furtado, 1983, p.240)

próprio progresso técnico aprofundem as desigualdades sociais e acarretem a degradação do meio físico. Desta forma, a preocupação com critérios de eficiência, antes considerada um fim em si mesma, tende a subordinar-se à explicitação de prioridades sociais. O planejamento da produção passa a ser um instrumento do planejamento do consumo, o qual requer a definição de uma escala de preferências que traduza o projeto de vida da coletividade.”
(Furtado, 1983, p.240)

A grande contradição no pensamento de Furtado situa-se nos objetivos propostos e nas formas de alcançar tais objetivos, os fins e os meios apresentam grande discordância. Segundo o autor, seria necessário modificar a estrutura de poder e aumentar a participação popular nos governos, como forma de garantir uma alteração nas formas de produção, apropriação e utilização do excedente. Porém, também deixa claro que o fator preponderante é o progresso técnico, onde este determina as formas de produção e apropriação do excedente, e estas por sua vez a estrutura de poder. Portanto, a argumentação torna-se circular e a tecnologia afirma-se como única variável relevante na transformação das estruturas.

Busca-se objetivos típicos das revoluções sociais por meio de reformas institucionais, isto é, vislumbra-se a conscientização ideológica das classes dominantes locais e da burocracia estatal com intenção de que estes operem voluntariamente as reformas necessárias para a socialização do excedente e para as modificações na estrutura de poder. O autor propõe grande controle estatal sobre a utilização do excedente, sem, contudo, pretender intervir diretamente nas formas de apropriação do fluxo de renda e na propriedade do estoque de riqueza.

Do mesmo modo, no plano do sistema capitalista mundial, assinala o caráter essencial da transferência do excedente gerado na periferia para o centro. Deixa claro o imperativo de impedir essa transferência e coloca, mais uma vez, o progresso técnico como fonte última da proeminência de certos Estados sobre outros. Entretanto não propõe, em momento algum, um rompimento radical com o sistema capitalista mundial, unicamente prezando um maior protecionismo e fechamento da economia nacional.

Assim, observa-se em seu pensamento a instituição de um **determinismo tecnológico**, que trata de fechar o circuito do excedente e cristalizar o subdesenvolvimento e as estruturas de poder, tanto internas como no âmbito do sistema mundial. A partir de uma construção teórica sólida, e até mesmo hermética, e sem

almejar romper com a estrutura de dominação do sistema por meio da revolução social, Furtado cai num pessimismo atroz, segundo o qual as desigualdades entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos tende a aumentar constantemente, assim como o dualismo interno que caracteriza as formações subdesenvolvidas, independentemente de outros fatores que não o controle sobre o progresso técnico.

“[...] o subdesenvolvimento deve ser entendido como um processo, vale dizer, como um conjunto de forças em interação e capazes de reproduzir-se no tempo. Por seu intermédio, o capitalismo tem conseguido difundir-se em amplas áreas do mundo sem comprometer as estruturas sociais pré-existentes nessas áreas. O seu papel na construção do presente sistema capitalista mundial tem sido fundamental e seu dinamismo continua considerável: novas formas de economias subdesenvolvidas plenamente industrializadas e/ou orientadas para a exportação de manufaturas estão apenas emergindo. É mesmo possível que ele seja inerente ao sistema capitalista; isto é, que não possa haver capitalismo sem as relações assimétricas entre sub-sistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento.” (Furtado, 1974, p.94)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Celso Furtado é notória e reconhecidamente um dos cientistas sociais latino-americanos mais influentes do século XX. Sua vasta e profícua obra buscou persistentemente sistematizar o conhecimento sobre o fenômeno do subdesenvolvimento – tema de pesquisa de uma vida inteira. Talvez sua proeminência na região provenha da ousada tentativa de unir em um todo único as três partes da economia política latino-americana: centro-periferia, subdesenvolvimento e dependência. Todas, colocadas no espectro maior da Teoria do Subdesenvolvimento, contribuíram para analisar a exploração entre os povos em escala internacional. A exploração se expressa na transferência do excedente entre Estados nacionais, onde o excedente produzido pela população da periferia seria apropriado pela população do centro, mediante a manutenção do subdesenvolvimento e da dependência externa.

Também é amplamente reconhecido que uma das maiores contribuições de Furtado reside na elaboração do método histórico-estrutural, cuja fonte inspiradora maior é o desenvolvimento das forças produtivas e o método dialético. Nele, caracteriza-se o desenvolvimento como um processo de interação entre diferentes forças que se somam para dar um sentido único à trajetória histórica dos países. Dentre estas forças, as principais seriam as forças produtivas, particularmente tomadas como uma função da acumulação de capital e do progresso técnico.

Furtado busca na história as características específicas das formações subdesenvolvidas e as define como uma trajetória histórica distinta, porém contemporânea ao desenvolvimento das principais sociedades industriais. Jamais se pode pensar nos países subdesenvolvidos como uma etapa anterior ao pleno desenvolvimento, nem mesmo como algo que caminha em determinado sentido pré-estabelecido, isto é: não há etapismo nem determinismo histórico. Assim, para que seja apreendido em seu conjunto, o subdesenvolvimento deve ser analisado em sua formação histórica e na comparação entre os Estados que constituem o sistema mundial, incluídas as relações que os envolvem.

Para tanto, Furtado estabelece tipos ideais e compara seus processos de desenvolvimento, tomando como modelos ideais de países desenvolvidos a Inglaterra e os Estados Unidos, linha sucessória dos centros hegemônicos no sistema mundial. Como tipo ideal de subdesenvolvimento destaca-se os países latino-americanos de maior porte, principalmente, Brasil, México, Argentina e Chile; países que conjugam periferia e a dependência, e onde se desenrolou um processo mais consistente de industrialização por substituição de importações. Seguindo este método, destaca-se como elemento primordial de diferenciação entre os Estados nacionais a tecnologia, enquanto um fator determinante na competição estabelecida entre os países do sistema, sendo os principais conceitos de Furtado elaborados com base no sentido em que se dá a geração, difusão e assimilação do progresso técnico.

Outra grande contribuição de Furtado à compreensão do subdesenvolvimento está na identificação das características estruturais internas e externas que se apresentam e colaboraram para sua perpetuação. Internamente são ressaltados: o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos; a heterogeneidade tecnológica, econômica e social; o dualismo estrutural; e o excedente estrutural de mão-de-obra. Externamente destaca-se: o posicionamento geoeconômico e geopolítico no sistema capitalista mundial; a exploração realizada no plano internacional entre os Estados do sistema; e o dualismo em escala mundial estabelecido pelo sentido da tecnologia. Na percepção do fenômeno em sua totalidade, dá mais uma grande contribuição ao afirmar o caráter político que adquire o subdesenvolvimento em virtude da necessidade de mediação pelo Estado das relações entre a estrutura interna e a externa.

Porém, se é louvável tentativa tão ambiciosa, ao pretender abarcar uma questão de tamanha amplitude acaba por expor algumas limitações significativas – que, embora não invalidem a construção como um todo, devem ser reconhecidas e explicitadas. A primeira delas seria uma concepção restrita da tecnologia, tomando-a como um fator estritamente voltado para o aumento de produtividade do trabalho, isto é, o sentido último da tecnologia seria poupar trabalho. Ignora, desta forma, os efeitos do progresso técnico sobre a produtividade do capital, afirmando que a dominação exercida pelo centro hegemônico do sistema mundial estaria impondo um padrão tecnológico gerador de grandes desequilíbrios estruturais na periferia. Possivelmente, aí esteja a origem do determinismo tecnológico em que cai Furtado, para quem os rumos do sistema econômico subdesenvolvido são ditados pelo progresso técnico assimilado e todas as

faces do subdesenvolvimento – econômica, política, cultural etc. – são derivadas da tecnologia indevidamente transposta.

Uma segunda limitação relevante seria a insistência no repúdio ao mimetismo cultural expresso na réplica do padrão de consumo, sem, contudo, colocar em questão o padrão de acumulação. De modo que pretende replicar nos países subdesenvolvidos o padrão de acumulação dos países desenvolvidos, calcado no consumo de massa e na produção em larga escala. Tomando o subdesenvolvimento como um sistema econômico incompleto e dependente, onde as contradições internas do capitalismo são exacerbadas pela expatriação do excedente gerado e pela forma concentrada da apropriação local – baseada na manutenção de baixos salários pelo excedente estrutural de mão-de-obra –, haveria uma tendência à estagnação conjugando subconsumo e subacumulação, impedindo a constituição de um mercado interno para o consumo de massa e a produção em larga escala. Constatado o fraco dinamismo da demanda efetiva destas economias, propõe que o Estado intervenha para completar o circuito econômico, o anel de *feedback* que retroalimenta o sistema.

Nas propostas que fez sobre a intervenção estatal estaria ainda outra limitação de Furtado. Ao conceber o Estado de forma positiva e idealista, vê nele a principal via de transformação rumo à superação do subdesenvolvimento. Para tanto conta com a conscientização e o voluntarismo da burocracia estatal e das classes internas dominantes para executar as reformas estruturais necessárias. Além do mais, por meio das reformas deveriam ser alcançados fins dignamente revolucionários, como mudanças na forma de utilização do excedente e na composição do próprio Estado. No entanto, não propõe, em nenhum momento, alterações significativas na forma de apropriação do fluxo de excedente e do estoque de riqueza, nem na estrutura de poder vigente, apresentando uma contradição entre os fins perseguidos e os meios apresentados para realizá-los.

Apesar das limitações apontadas, Furtado segue fiel à sua concepção sobre a função social do intelectual, qual seja, formular teorias para a ação prática, subsidiando principalmente os órgãos públicos do Estado. Ao se empenhar em diagnosticar e propor soluções para as situações concretas observadas, produz nitidamente uma teoria socialmente determinada, focada especificamente em uma realidade social bem definida no tempo e no espaço, sem pretensões generalizantes para o arcabouço analítico e suas conclusões. A única coisa a ser generalizada seria o método, posto que a teoria deve estar em contínuo processo de transformação, tal qual o próprio desenvolvimento, e as

especificidades históricas devem ser apreendidas em cada caso concreto, sendo, por vezes, mais importantes do que as similitudes.

Esta concepção do intelectual – e a forma obstinada como a pratica – será, ao mesmo tempo, sua maior virtude e sua maior limitação. Estando preocupado com a transição das economias periféricas do modelo agro-exportador para o urbano-industrial, Furtado produz formulações teóricas que despertam enorme interesse à classe industrial ascendente em meados do século passado por toda América Latina, ganhando status de ideologia, como parte constituinte da ideologia desenvolvimentista. Afirma-se como um dos maiores representantes do nacional-desenvolvimentismo, corrente que – embora não tenha sido plenamente hegemônica, ficando à sombra do desenvolvimentismo não-nacionalista – influenciou diretamente diversos governos latino-americanos, e, desta forma, pode-se dizer que conseguiu exercer integralmente a função social do intelectual por ele almejada.

Contudo, por ser socialmente determinada e buscar subsidiar ações práticas, sua teoria acabou por encontrar limitações capitais, principalmente após a virtual conclusão do processo de industrialização por substituição de importações e após as transformações estruturais ocorridas no sistema capitalista mundial na década de 1970. Partia de uma agenda na qual a industrialização periférica era o foco central e a mudança da estrutura produtiva o objetivo principal, sendo relegadas ao segundo plano a estrutura financeira e as questões monetárias. Haja visto o tratamento dado à inflação, como um subproduto necessário da industrialização periférica, uma conseqüência dos desequilíbrios estruturais observados na esfera produtiva.

Assim, uma vez alcançado o objetivo maior da industrialização e da transição para uma sociedade urbano-industrial, independentemente das características que estas tenham tomado, a ideologia desenvolvimentista viu-se sem ponto de referência, sem uma questão central em torno da qual seriam feitos os diagnósticos e apresentadas as soluções. Os desenvolvimentistas latino-americanos, notadamente a CEPAL, avançaram em duas linhas, já apontadas nos trabalhos de Furtado: de um lado, completar as forças produtivas, constituindo o núcleo endógeno de inovação; de outro, indicando a possibilidade de transformação com equidade.

O sucesso ideológico e prático foi muito pequeno, sendo as duas linhas atropeladas pela crise externa e de preços na região, que colocavam outras prioridades, mais precisamente: tendo em conta a ascensão e a preeminência da esfera financeira na

década de 1970 e a mudança de foco nas grandes preocupações dos governos e das classes dominantes, direcionados agora para o combate à inflação e à dívida externa na década de 1980; fica explícita a inadequação do arcabouço teórico de Furtado. O centro das atenções mudou – saiu da agenda positiva da Teoria do Subdesenvolvimento e rumou para sua agenda negativa.

Apesar de tentar fazer grandes revisões teóricas ao longo da década de 1970, Furtado (e todo o desenvolvimentismo) perde sua capacidade analítica e seu poder heurístico. Não lhe competia analisar e fazer proposições sobre países já quase completamente industrializados, cujos maiores desafios residiam na estrutura financeira e na questão monetária, sendo a inflação o inimigo público número um. Destarte, o início da década de 1980 traria as últimas pretensões teóricas relevantes de Furtado, que vê resignado o crescimento da onda neoliberal.

Não obstante a derrocada do projeto desenvolvimentista, Furtado seguiu persistente e obstinadamente na luta contra o subdesenvolvimento, demonstrando compromisso com o engajamento intelectual e com a atuação política. Sua obra merece grande destaque, pois a Teoria do Subdesenvolvimento traz contribuições de relevo ao debate do desenvolvimento econômico, e seu estudo, sua crítica e sua revisão devem ser feitos constante e ininterruptamente para que se avance na compreensão deste fenômeno evidente, que marcou a história de muitos países e de grande parte da população mundial, e que ainda se faz presente, atual e contemporâneo. Como já disse Francisco de Oliveira: nós devemos partir de Furtado, mas nunca chegar até ele.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ⇒ BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. IPEA, 1988.
- ⇒ _____. **Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL – uma resenha**. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000.
- ⇒ _____. **As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade**. In: SABOIA & CARVALHO (Orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- ⇒ BRAUDEL, F. **A Dinâmica do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- ⇒ BRESSER-PEREIRA, L.C. **Celso Furtado: o desenvolvimento como missão**. In: SABOIA & CARVALHO (Orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- ⇒ CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000.
- ⇒ CARDOSO DE MELLO, J.M. **O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. São Paulo: Editora Brasiliense, 5ª edição, 1986.
- ⇒ CEPAL. **Estudo Econômico da América Latina, 1949**. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000.

- ⇒ ERBER, F.S. **Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento**. In: SABOIA & CARVALHO (Orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- ⇒ FAJNZYLBBER, F. **Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”**. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000.
- ⇒ FIORI, J.L. **A Propósito de uma “Construção Interrompida”**. In: TAVARES, M.C. (Org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- ⇒ _____. **Formação, Expansão e Limites do Poder Global**. In: FIORI, J.L. (Org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2ª edição, 2005.
- ⇒ FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- ⇒ _____. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- ⇒ _____. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- ⇒ _____. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- ⇒ _____. **A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- ⇒ _____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- ⇒ _____. **Prefácio a Nova Economia Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- ⇒ _____. **A Nova Dependência (dívida externa e monetarismo)**, Paz e Terra, 1982.

- ⇒ _____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- ⇒ _____. **Cultura e Desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- ⇒ _____. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ⇒ _____. **O Subdesenvolvimento Revisitado**. *Economia e Sociedade*, agosto/1992.
- ⇒ _____. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- ⇒ _____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 31ª edição, 2003.
- ⇒ GUILLÉN, A. **A necessidade de uma estratégia alternativa de desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado**. In: SABOIA & CARVALHO (Orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- ⇒ KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.
- ⇒ LEWIS, W.A. **O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-obra**. In: AGARWALA, A. & SINGH, S. (Orgs.) *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- ⇒ MEDEIROS, C.A. **A “Superação” da Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL: os caminhos da crítica**. Texto para discussão n.91. Rio de Janeiro: UFRJ / Instituto de Economia Industrial, 1984.
- ⇒ MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- ⇒ _____. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 20ª edição, 2002.

- ⇒ NABUCO, M.R. **Estado e Projeto Nacional nas obras iniciais de Celso Furtado**. In: TAVARES, M.C. (Org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- ⇒ OLIVEIRA, F. **Subdesenvolvimento: fênix ou extinção?** In: TAVARES, M.C. (Org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- ⇒ _____. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003A.
- ⇒ _____. **A Navegação Venturosa – ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003B.
- ⇒ PAULA, J.A. de. **História e Cultura no Pensamento de Celso Furtado**. In: SABOIA & CARVALHO (Orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- ⇒ PINTO, A. **Natureza e Implicações da “Heterogeneidade Estrutural” da América Latina**. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000.
- ⇒ PRADO, E. **A Garganta Mitológica da Teoria Econômica**. In: SABOIA & CARVALHO (Orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- ⇒ PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 23ª edição, 1995.
- ⇒ PREBISCH, R. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000.
- ⇒ RORIGUEZ, O. **Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Forense-universitária, 1981.

- ⇒ _____. **Furtado e a renovação da agenda do desenvolvimento.** In: SABOIA & CARVALHO (Orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- ⇒ ROSTOW, W.W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico (um manifesto não-comunista).** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.
- ⇒ SUNKEL, O. **Desenvolvimento, Subdesenvolvimento, Dependência, Marginalização e Desigualdades Espaciais: por um enfoque totalizante.** In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000.
- ⇒ TAUILE, J.R. **Para (re)construir o Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- ⇒ TAVARES, M.C. & SERRA, J. **Além da Estagnação: Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil.** In: SERRA, J. (Org.), *América Latina: Ensaio de Interpretação Econômica*, Paz e Terra, 1976.
- ⇒ TAVARES, M.C. **Subdesenvolvimento, Dominação e Luta de Classes.** In: TAVARES, M.C. (Org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.