



**NIEP
MARX**

Núcleo Interdisciplinar de Estudos e
Pesquisas sobre Marx e o Marxismo

Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática

Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 28/11/2011 a 01/12/2011

TÍTULO DO TRABALHO			
Para a Crítica da Economia do Desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
Bruno Borja¹	Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro / Laboratório de Estudos Marxistas	PEPI-UFRJ / LEMA (UFRJ)	Doutorando / Pesquisador
RESUMO (ATÉ 20 LINHAS)			
<p>A rigor, a Economia do Desenvolvimento deve ser considerada uma controvérsia dentro do campo maior da Economia Política. Sem dúvida a controvérsia mais importante dentre a Economia Política Clássica, sendo a razão última dos escritos de seus principais expoentes. A onda marginalista da segunda metade do século XIX afundou este debate em torno do desenvolvimento, e foi somente nas primeiras décadas do século XX que se retomou seu interesse. Especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando ressurgiu com toda força no meio acadêmico anglo-saxão.</p> <p>O presente artigo busca resgatar essa controvérsia, atualizada sob a alcunha de Economia do Desenvolvimento, assim como apresentar a crítica feita por Celso Furtado aos <i>Pioneiros</i> e suas repercussões na periferia do sistema mundial capitalista. Apresenta-se panoramicamente o período histórico em que se deu a retomada desta controvérsia, expondo como as formulações teóricas dos pioneiros do desenvolvimento têm em comum a ideologia do progresso e definem a diferença no grau de desenvolvimento dos países como uma questão de maturidade do sistema econômico. Como contraponto, explora-se a abordagem inovadora e crítica de Furtado a respeito do subdesenvolvimento, tomado como uma trajetória específica de desenvolvimento dentro do sistema capitalista mundial.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ TRÊS)			
Desenvolvimento, Subdesenvolvimento, Furtado			
ABSTRACT			
<p>Strictly speaking, the development economics should be considered a dispute within the larger field of political economy. No doubt the controversy among the most important classical political economy, and the ultimate reason of the writings of its leading exponents. The marginalist wave of the second half of the nineteenth century sank this debate around the development, and it was only in the first decades of the twentieth century that renewed their interest. Especially after the Second World War, when emerges with full force in the academic Anglo-Saxon.</p> <p>This article attempts to revive the controversy, under the current nicknamed Development Economics, as well as present the criticism made by Celso Furtado to the Pioneers and their impact on the periphery of the capitalist world system. An outline of the historical period that gave the resumption of this controversy, showing how the theoretical formulations of the pioneers of development have in common the ideology of progress and define the difference in the degree of development of countries as a matter of maturity of the economic system. As a counterpoint, it explores the innovative approach and critical about the underdevelopment of Furtado, taken as a specific path of development within the world capitalist system.</p>			
KEYWORDS			
Development, Underdevelopment, Furtado			

I - INTRODUÇÃO

A rigor, a Economia do Desenvolvimento deve ser considerada uma controvérsia dentro do campo maior da Economia Política. Sem dúvida a controvérsia mais importante dentre a Economia

¹ Agradeço o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Política Clássica, sendo a razão última dos escritos de seus principais expoentes. Em 1776, Adam Smith lançava sua obra célebre, *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. Ali apontava para as formas de produção, apropriação e utilização do excedente no capitalismo, pautando o debate que se prolongaria pelas décadas seguintes. A riqueza das nações também foi tema do principal “herdeiro teórico” de Smith, assim David Ricardo deu seqüência à investigação a respeito do processo de acumulação de capital e suas conseqüências sobre a produtividade do trabalho, a taxa de lucros e os salários. Em sua crítica da Economia Política, também Karl Marx se esforçou em teorizar o processo de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, principalmente compreendido como resultante da interação entre acumulação de capital e progresso técnico – embora argumentando por tendências radicalmente opostas aos Clássicos.

A onda marginalista da segunda metade do século XIX afundou a controvérsia em torno do desenvolvimento, trazendo à tona uma teoria neoclássica preocupada com a alocação de recursos escassos guiada pelo princípio da substituição. Se, na tradição marxista, o desenvolvimento seguiu sendo o núcleo central das reflexões, principalmente com os teóricos do imperialismo; no meio acadêmico anglo-saxão, notadamente, houve um esvaziamento total da teorização sobre o assunto.

Foi somente nas primeiras décadas do século XX que se retomou seu interesse, particularmente pelas mãos de Joseph Schumpeter e John Maynard Keynes, ambos colocando o tema dentro dos marcos da teoria marginalista. Os efeitos da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Russa e da crise de 1929 estão na origem desta retomada, porém foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o debate ressurgiu com toda força no meio acadêmico anglo-saxão.

O presente artigo busca resgatar essa controvérsia, atualizada sob a alcunha de Economia do Desenvolvimento, assim como apresentar a crítica feita por Celso Furtado aos *Pioneiros* e suas repercussões na periferia do sistema mundial capitalista.

Com este intuito serão expostas mais três seções, além desta breve introdução. A seção II, *Os Pioneiros e a perspectiva do atraso*, apresenta panoramicamente o período histórico em que se deu a retomada desta controvérsia, outrora tão cara aos clássicos da Economia Política, expondo como essas formulações têm em comum a ideologia do progresso e definem a diferença no grau de desenvolvimento dos países como uma questão de maturidade do sistema econômico. Ainda nesta seção são apresentadas sinteticamente as contribuições principais de autores consagrados como *Pioneiros* do desenvolvimento. Sem pretender exaurir nem o conjunto de autores nem mesmo a obra dos autores abordados, as quatro subseções que se seguem tentam condensar os conceitos-chave pelos quais compreendem e teorizam o atraso econômico. De forma que são abordados os seguintes autores e temas: *Paul Rosenstein-Rodan e o big push*; *Ragnar Nurkse e o crescimento*

equilibrado; Arthur Lewis e a oferta ilimitada de mão-de-obra; W. W. Rostow e as etapas do crescimento.

A seção III, *Celso Furtado: a Teoria do Subdesenvolvimento ou crítica da Economia do Desenvolvimento*, explora a abordagem inovadora e crítica de Furtado a respeito do subdesenvolvimento, apresentando suas principais contribuições em três subseções: *o caráter histórico-estrutural do subdesenvolvimento; o desenvolvimento dependente das forças produtivas; e o mito do desenvolvimento e a ideologia nacional-desenvolvimentista*. Por fim, na seção IV conclui-se pelo estabelecimento de *uma nova controvérsia na periferia do capitalismo*, pautada pelo subdesenvolvimento.

II – OS PIONEIROS E A PERSPECTIVA DO ATRASO

Não é possível captar a dimensão e a relevância da Economia do Desenvolvimento sem contextualizar historicamente sua produção teórica. Os anos de 1945 a 1973 já foram consagrados na historiografia econômica como os “anos dourados” do capitalismo (HOBSBAWM, 1999), porém seus antecedentes remontam, no mínimo, à Primeira Guerra Mundial. Foi em meio à guerra que se idealizou a possibilidade de estabelecer uma coordenação internacional por meio de instituições multilaterais e, também, foi em meio à guerra que nasceu para o mundo a Revolução Russa de outubro de 1917.

A Primeira Guerra Mundial marca a ascensão norte-americana à condição de “centro cíclico principal da economia mundial” e evidencia a incapacidade inglesa de retomar sua hegemonia no mundo (CEPAL, 1949; TEIXEIRA, 1999). Embora a proposta de Woodrow Wilson para a criação da Liga das Nações não tenha sido de fato implementada, recebeu certa acolhida entre os países abalados pela guerra e representou uma primeira tentativa norte-americana de legitimar sua hegemonia no continente europeu (FIORI, 2004b). Do mesmo período data a defesa da autodeterminação dos povos, ponto central do projeto de expansão de poder tanto dos Estados Unidos, quanto da União Soviética. As velhas potências coloniais já haviam repartido o mundo e cabia aos poderes ascendentes incentivar o desmoronamento dos impérios (ARRIGHI, 1996).

A Revolução Russa representou, de fato, uma alternativa ao modelo de desenvolvimento capitalista, voltando sua análise teórica e sua propaganda política contra o imperialismo, considerado uma etapa na evolução do modo de produção capitalista. Para o plano político, a experiência do socialismo soviético trouxe também uma nova forma de intervenção estatal para promoção do desenvolvimento das forças produtivas. O planejamento central, condensado nos

planos quinquenais, influenciou não só o mundo socialista, mas serviu igualmente de parâmetro para as propostas políticas no lado capitalista (MEIER, 1985).

Principalmente após a Crise de 1929 e a Grande Depressão que se seguiu na década de 1930, ventilou-se entre os países capitalistas centrais a necessidade de maior intervenção estatal para suprir as “falhas de mercado”, particularmente no que diz respeito à política monetária e à estabilização dos preços. Assim como são desta época os estudos de Schumpeter e Keynes sobre o ciclo econômico, que motivaram teoricamente as famosas políticas anticíclicas para evitar uma queda acentuada da atividade econômica, do emprego e da renda – para o que também muito influenciou a coordenação das atividades econômicas pelo Estado nos tempos de guerra, com plena utilização da capacidade produtiva instalada (MEIER, 1985).

A depressão dos anos 1930 serviu de pano de fundo para a ascensão do nazi-fascismo europeu, que acabou por desencadear mais uma grande guerra. A Segunda Guerra Mundial teve conseqüências ainda mais determinantes do que a primeira para a nova ordem mundial. Durante a guerra se consolidou cabalmente a “transferência” da liderança do mundo capitalista da Inglaterra para os EUA, simbolicamente assinada em pleno Oceano Atlântico pelo primeiro-ministro inglês Winston Churchill e pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt, em 1941 (FIORI, 2004b).

Somente neste ano os EUA entraram na guerra, que já se desenrolava desde 1939 e era amplamente vencida pelas forças militares encabeçadas pela Alemanha nazista. A reação se deu em duas frentes de batalha, uma ocidental, sob liderança norte-americana, e uma oriental, sob liderança soviética. Derrotado o Eixo e terminada a guerra, esses dois países se colocavam à frente e assumiam posições de destaque perante o mundo, agora de forma definitiva.

Já no imediato pós-guerra, os EUA retomaram e colocaram em prática o antigo sonho da coordenação internacional sob sua hegemonia. Todo um aparato institucional com organização supostamente multilateral foi montado, começando pelos acordos de Bretton Woods em 1944, visando à reorganização do comércio e à estabilização dos preços internacionais por meio de um padrão monetário internacional atrelado ao dólar e lastreado em ouro. Nos anos que se seguiram a 1945 diversas instituições com este caráter foram criadas, dentre elas: Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD, parte integrante do Banco Mundial), Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt), Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) etc.

A experiência dos anos 1930 havia deixado lições importantes, tornara-se consenso a necessidade de ajudar os países destruídos pela guerra, fossem eles aliados ou inimigos derrotados. O Plano Marshall (ou Programa de Recuperação Européia) veio como uma iniciativa norte-

americana para acelerar a reconstrução européia, e uma forma clara de legitimar sua hegemonia no velho continente. Como no pós-Primeira Guerra, a autodeterminação dos povos foi novamente aclamada, sendo desta vez concretamente estendida às colônias (ARRIGHI, 1996). A descolonização foi amplamente incentivada e, se não houve um Plano Marshall para os novos países independentes, foram criadas na ONU comissões econômicas dispostas a dar suporte técnico aos governos da América Latina, da África e da Ásia, e orientar suas políticas de promoção do desenvolvimento. A mais famosa e proeminente destas comissões foi, sem dúvida, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), criada em 1948.

O Estado de Bem-Estar Social é produto e símbolo desta época. Evitar qualquer tipo de radicalização – seja à extrema esquerda pela revolução socialista, seja à extrema direita pelo nazifascismo – tornou-se objetivo central dos países capitalistas sob a liderança norte-americana. Para tanto foram propagadas políticas explícitas de manutenção de emprego e renda, de seguridade social, de saúde e educação etc. Os EUA definiam sua estratégia interna e externa para consolidar a aceitação e legitimação de sua hegemonia no mundo capitalista (TEIXEIRA, 1999; FIORI, 2004a e 2004b).

De fato, já era então possível falar de um mundo capitalista e outro socialista. Isto se tornou nítido em 1947, quando Churchill, primeiro-ministro inglês, discursando em visita aos EUA, lançou a famosa expressão que delimitou o mundo socialista: a “cortina de ferro”. A partir da Doutrina Truman, também de 1947, a política externa norte-americana seria de explícita contenção do avanço da União Soviética sobre os países capitalistas – tinha início a Guerra Fria (HOBSBAWM, 1999; FIORI, 2004b).

Apesar disso, os anos que se seguiram foram de intensa expansão socialista pelo mundo. Alguns fatos marcaram o período, como a Revolução Chinesa de 1949, a Guerra da Coreia no início dos anos 1950 e a Revolução Cubana de 1959. Da perspectiva norte-americana, o socialismo avançava e estava cada vez mais próximo. Este avanço teve como subproduto no governo norte-americano o imperativo da promoção do desenvolvimento econômico e social dos países sob sua hegemonia – não à toa, tanto os EUA, quanto a ONU declararam os anos de 1960 como a “década do desenvolvimento”, sendo lançada pelo presidente norte-americano John F. Kennedy, no ano de 1961, a *Aliança para o Progresso* (MEIER, 1985; HOBSBAWM, 1999).

Neste contexto histórico específico nasce a Economia do Desenvolvimento como um campo de estudo particular dentro da Ciência Econômica. Suas principais questões giraram em torno de alguns debates, dentre eles: planejamento central *versus* sistema de preços de mercado; industrialização e diversificação produtiva *versus* agricultura e especialização produtiva; substituição de importações *versus* promoção das exportações; crescimento equilibrado *versus*

crescimento desequilibrado; abertura ao investimento externo *versus* esforço interno de mobilização de recursos.

É inegável a influência dos trabalhos de Schumpeter e Keynes sobre o ciclo econômico de curto prazo e, maiormente, a influência das propostas keynesianas de ampliar a participação estatal no processo econômico com intuito de garantir altas taxas de investimento, manutenção da demanda agregada e busca do pleno emprego da força de trabalho. Porém, talvez tenha sido no campo propriamente político a influência mais saliente destes autores, uma vez que nem a centralidade da inovação tecnológica para o processo de desenvolvimento, defendida por Schumpeter, nem a centralidade da demanda efetiva, defendida por Keynes, foram assimiladas ao corpo teórico dos Pioneiros do desenvolvimento (MEIER, 1985).

Mais marcante, teoricamente, foi o retorno à Economia Política Clássica e a tentativa de compatibilizar alguns elementos teóricos clássicos com outros neoclássicos. Isso fica explícito na adoção da Lei de Say como princípio definidor do nível de produto da economia, no tratamento da produção de bens essenciais para a manutenção do trabalhador como elemento causador da elevação de salários e na relação destes com a taxa de lucros; nos efeitos do comércio externo, da integração dos mercados e da divisão do trabalho sobre o desenvolvimento; mas, principalmente, numa perspectiva de longo prazo que, afora os ciclos de curta duração, apontava para um inevitável progresso dos países, em caráter de trajetórias convergentes dos níveis de renda.

Essa perspectiva do atraso pautada por uma ideologia do progresso linear e convergente entre as distintas nações do mundo capitalista marca definitivamente a Economia do Desenvolvimento nascida no imediato pós-guerra. A tentativa dos clássicos de naturalizar as relações sociais e o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas está na essência dos Pioneiros, a problemática fundamental era: porque nos países atrasados a “mão invisível” não se fazia sentir, e como isto poderia ser remediado? Assim, define mais explicitamente, e em tom de reverência, Gerald Meier, ele próprio um dos Pioneiros: “*Como o laureado Nobel Arthur Lewis nos lembra, o que Smith chamou de ‘o progresso natural da opulência’ é o que hoje chamamos ‘economia do desenvolvimento’.*” (MEIER, 1985, p.3, tradução livre a partir do original)

II.1 – Paul Rosenstein-Rodan e o *big push*

Em um dos artigos seminais da Economia do Desenvolvimento, Rosenstein-Rodan, em 1943, apontava os *Problemas de Industrialização da Europa Oriental e Sul-oriental*.² Tratando de

² Este artigo foi reeditado na coletânea *A Economia do Subdesenvolvimento*, organizada por Agarwala e Singh, cuja edição norte-americana data de 1958 e a edição brasileira de 1969.

uma das áreas de maior instabilidade política no mundo, onde teve início a Primeira Guerra Mundial e onde se delimitava uma fronteira européia entre o mundo capitalista e o mundo socialista, o autor se empenhou em teorizar como proceder a industrialização das “áreas deprimidas” com intuito de produzir um equilíbrio na economia mundial. Isto é, a criação de emprego produtivo para a “população agrária excedente” deveria se dar por meio de uma industrialização planejada e financiada por organismos internacionais, de forma a alcançar uma melhor distribuição de renda entre as diferentes áreas do mundo.

Esta convergência dos níveis de renda viria como consequência da difusão dos “sadios princípios da divisão internacional do trabalho” (ROSENSTEIN-RODAN, 1969, p.253). Para tanto seria preciso promover um equilíbrio na distribuição dos fatores produtivos, sendo a mão-de-obra encaminhada ao capital via emigração ou sendo o capital encaminhado à mão-de-obra via industrialização. Dadas as complicações da emigração em larga escala, o autor sugere que o capital disponível nos países industrializados e desenvolvidos seja emprestado ou entre como investimento direto para financiar a industrialização das áreas atrasadas, unindo-se produtivamente à mão-de-obra excedente.³

Assim, poderiam ser utilizadas vantajosamente as tecnologias já disponíveis e intensivas em mão-de-obra, passando as regiões subdesenvolvidas a produzir bens de consumo industrializados, aumentando a produtividade do trabalho e a renda gerada. Estas regiões deveriam se integrar ao mercado mundial, reconfigurando a divisão internacional do trabalho e intensificando o comércio internacional. Porém, para de fato levar adiante sua industrialização seria necessário um *big push*, um grande impulso de investimentos que tirasse a economia de sua inércia e desse início à decolagem, em uma trajetória ascendente de crescimento econômico.

Em artigo apresentado numa mesa-redonda realizada pela Associação Econômica Internacional, no Rio de Janeiro em 1957, Rosenstein-Rodan expõe suas *Notas sobre a Teoria do Grande Impulso*.⁴ Ali argumenta que não haveria possibilidade de conquistar um crescimento auto-sustentado atuando gradativamente, pois problemas relacionados principalmente ao tamanho do mercado interno impediriam um crescimento passo a passo. Além das maiores imperfeições de

³ Interessante notar que a exportação de capital, tida entre os teóricos do imperialismo como uma das formas mais importantes para o estabelecimento de uma relação de dominação-dependência, é apresentada explicitamente como uma via de desenvolvimento. Dependência e desenvolvimento já andavam lado a lado, e resumem bem a proposta norte-americana para os países subdesenvolvidos.

⁴ Os ensaios apresentados, os comentários críticos e os debates da mesa-redonda foram compilados e publicados por Howard Ellis e Henry Wallich sob o título *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*, com edição inglesa de 1961 e edição brasileira de 1964. Este evento, realizado em 1957, foi financiado pela Unesco e contou com a participação de representantes da Cepal, do Bird, do FMI e da União Pan-Americana. Dentre os participantes destaca-se Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Celso Furtado, Eugênio Gudin, Otávio Bulhões, Roberto Campos, Albert Hirschman, José Antonio Mayobre, dentre outros, além dos organizadores do livro.

mercado que, segundo ele, caracterizam os países subdesenvolvidos, o autor aponta três indivisibilidades que justificariam um grande impulso planejado pelo Estado nestas áreas.

A primeira seria relativa à oferta e às funções de produção das firmas, especialmente no que concerne à oferta de “capital social fixo”. Certa indivisibilidade nos processos produtivos seria a fonte de economias de escala com rendimentos crescentes, e implicaria um “tamanho ótimo” da firma relativamente grande. Argumenta que no caso do capital social fixo (isto é, infra-estrutura de energia, transporte e comunicações) as indivisibilidades são ainda mais importantes e difíceis de serem superadas pelo investidor privado isoladamente. Dado o elevado capital inicial exigido e a longa maturação dos investimentos, a oferta de infra-estrutura deveria ser programada pelo Estado, para prover as condições básicas e as oportunidades de investimento ao capital privado, ganhando economias externas por sua concentração no espaço e pautando os custos fixos da economia como um todo.

A segunda indivisibilidade seria relativa à demanda e ao tamanho do mercado interno. Dado que “projetos de investimento encerram altos riscos devido à incerteza quanto à possibilidade de seus produtos encontrarem um mercado” (ROSENSTEIN-RODAN, 1964, p.79), caberia ao Estado coordenar os investimentos de forma que a demanda gerada gozasse de alguma complementaridade. Nas palavras do autor:

Ao invés de colocar cem operários previamente desempregados em uma fábrica de sapatos, colocaríamos dez mil trabalhadores numa centena de fábricas e fazendas que, juntas, produziriam entre si a maior parte dos bens (para assalariados) nos quais os trabalhadores recém-ocupados gastariam os seus salários. O que não foi verdade no caso de uma única fábrica de sapato tornar-se-á certo para o sistema complementar de uma centena de fábricas e unidades de produção agrícola. Os novos produtores serão fregueses uns dos outros e se verificará a Lei de Say mediante a criação de um mercado adicional. A complementaridade da procura reduziria o risco de não se encontrar mercados. (ROSENSTEIN-RODAN, 1964, p.80)

Tal volume de investimentos em diversas unidades produtivas simultaneamente suscita, é claro, o problema do financiamento. Esta seria a terceira indivisibilidade, relativa à oferta de poupança. Com base nos postulados clássicos da Lei de Say e da divisão do trabalho, o autor afirma que os países da Europa oriental não deveriam seguir o “modelo russo” de auto-suficiência e sem auxílio do investimento internacional, mas sim adotar uma estratégia baseada em empréstimos substanciais e na adesão à divisão internacional do trabalho. Desta forma, seria realizado o maior volume de investimentos sem que houvesse a necessidade de reduzir a renda utilizada para o consumo. Além do capital estrangeiro, também colaboraria nesse sentido uma inserção no comércio internacional como exportadores de produtos alimentares elaborados e artigos de indústrias leves, que funcionariam como elemento de amortização das dívidas.

Desde 1943, Rosenstein-Rodan já propunha políticas de desenvolvimento para as áreas subdesenvolvidas da Europa, notadamente as áreas onde a instabilidade política e a disputa ideológica entre os países capitalistas e socialistas eram mais intensas. Afora propostas extremamente irrealistas como a criação de “uma unidade econômica compreendendo toda área situada entre a Alemanha, Rússia e Itália” (ROSENSTEIN-RODAN, 1969, p.252) ou de um “Truste Industrial da Europa Oriental” (*ibidem*, p.255); percebe-se um esforço do autor em comprovar a superioridade e as vantagens do modelo de desenvolvimento capitalista sobre o “modelo russo”. Para isto vai além do arcabouço neoclássico, e se vale de princípios da Economia Política Clássica, como a Lei de Say e a relação entre divisão do trabalho, tamanho do mercado e produtividade.

II.2 – Ragnar Nurkse e o crescimento equilibrado

Os mesmos princípios clássicos reaparecem nas formulações de Nurkse quando apresenta *Alguns Aspectos Internacionais do Desenvolvimento Econômico*⁵. Neste artigo, publicado originalmente em 1953, o autor defende a necessidade do crescimento equilibrado para superar as relações circulares que impedem a devida formação de capital nas zonas economicamente atrasadas. O círculo vicioso da pobreza se faria sentir na interação entre oferta e demanda: uma elevação contínua do investimento é inibida pela limitada dimensão do mercado, cuja origem estaria na falta de integração dos transportes e das comunicações e na baixa produtividade, que por sua vez teriam explicação na baixa utilização de capital na produção, novamente inibida pelo mercado.

Nesta relação de causalidade forma-se um círculo envolvendo investimento, mercado e produtividade, círculo este que somente seria rompido com uma aplicação sincronizada de capital numa ampla gama de diferentes indústrias. Assim como Rosenstein-Rodan, o autor também objetiva corroborar a Lei de Say nos países atrasados, fazendo com que o aumento de produção, se realizado de modo equilibrado numa vasta quantidade de bens, pudesse, de fato, criar sua própria demanda.

Dois pontos distinguem o crescimento equilibrado de Nurkse do *big push*. Primeiro, Nurkse não toma partido do planejamento estatal, argumentando ser indiferente entre a ação governamental e a empresa privada, contanto que se busque o crescimento equilibrado⁶. Segundo, acredita ser viável o crescimento equilibrado através de pequenos aumentos no investimento, sem que haja a

⁵ Também reeditado na coletânea organizada por Agarwala e Singh, *A Economia do Subdesenvolvimento*.

⁶ “Outros tipos de sociedade podem sentir necessidade de certo grau de centralização a fim de produzir o efeito desejado, pelo menos inicialmente. Mas seja o crescimento equilibrado sustentado por planejamento governamental ou levado a cabo espontaneamente pela empresa privada é, no final das contas, questão de método.” (NURKSE, 1969, p.265)

necessidade de um grande aumento concomitante nos diversos setores produtivos. (NURKSE, 1964b)

Ao tratar deste tipo de diversificação da estrutura produtiva, Nurkse se depara com um dilema envolvendo os postulados clássicos. Se por um lado, em virtude da dimensão de mercado interno, o crescimento equilibrado visa uma diversificação progressiva da produção de modo a corroborar a Lei de Say; por outro, ao colocar o comércio internacional na análise, o princípio das vantagens comparativas parece indicar a maior eficiência econômica da especialização produtiva.

Não podendo tratar os países subdesenvolvidos fora do contexto internacional e dos fluxos de mercadorias e capitais que o compõem, Nurkse se empenha em tentar compatibilizar crescimento equilibrado e vantagens comparativas. Este é o objetivo principal de seu artigo apresentado na conferência realizada no Rio de Janeiro em 1957, onde expõe suas considerações sobre *A Teoria do Comércio Internacional e a Política de Desenvolvimento*.⁷ Isto fica explícito já na abertura do artigo:

Os argumentos favoráveis à especialização internacional baseiam-se, firmemente, em considerações de eficiência econômica. O mundo não é bastante rico para desprezar a eficiência. O padrão ótimo de especialização é regido pelo princípio da vantagem comparativa e este princípio é hoje tão válido como o fora na época de Ricardo. E, contudo, há uma certa dúvida quanto à possibilidade de tal princípio, por si só, proporcionar toda a orientação de que necessitam os países cujo objetivo, dominante e deliberado, é o desenvolvimento econômico (ou seja, aumentar a renda real per capita). (NURKSE, 1964a, p.271)

A dúvida a que se refere Nurkse diz respeito à mudança observada no início do século XX, quando a Inglaterra perde sua força expansiva e os EUA assumem a liderança na economia mundial. Se, durante o século XIX, a Inglaterra impulsionou o comércio internacional, fazendo este crescer acima da produção; no século XX, os EUA se moveram em sentido oposto, fazendo a produção crescer mais do que o comércio.

A divisão do trabalho inglesa destinara às áreas periféricas o papel de fornecedores de alimentos e matérias-primas, e principalmente as zonas temperadas se depararam com uma demanda em contínuo crescimento ao longo de quase todo século XIX. O mesmo não se podia afirmar sobre a evolução da demanda por produtos primários no século XX. Os Estados Unidos também eram grandes produtores de matérias-primas e, portanto, sua divisão do trabalho não estabelecia uma relação de complementaridade com os países atrasados. Em verdade, observou-se uma queda constante no volume de importações primárias deste país, sendo mais importante seu comércio direto com outros países industriais. Este novo quadro debilitava, segundo Nurkse, o

⁷ Presente em Ellis e Wallich (1964), *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*.

comércio internacional em seu papel de “transmissor de crescimento” ou “máquina de progresso”. (NURKSE, 1969)

Tendo em vista a perda de dinamismo da demanda externa por produtos primários, e a diminuição do investimento externo dedicado a este tipo de atividade⁸, o autor afirma ser o crescimento equilibrado uma forma viável de se alcançar a elevação dos níveis de renda nos países atrasados. Porém deixa claro que isto deve ser feito respeitando a busca de maior eficiência proveniente da especialização com base nas vantagens comparativas.⁹ Ou seja, o crescimento deveria ser equilibrado não só no sentido de corroborar a Lei de Say e garantir mercado para toda a produção, mas também no sentido de manter um equilíbrio entre a produção industrial para o mercado interno e a produção agrícola para exportação, para que fossem exploradas as possibilidades de crescimento oriundas do comércio internacional.

O autor esclarece que o crescimento equilibrado não visa à autarquia e à auto-suficiência, mas tenta ampliar o mercado interno sem reduzir o comércio exterior. Com isso se coloca contra a política de restrições à importação e de industrialização por substituição de importações, pois argumenta ser uma forma ineficiente de produção, com altos custos. Este procedimento implicaria preços internos mais elevados, com redução da renda e da poupança nacional. Mais eficiente seria incentivar a produção para exportação, como meio para angariar divisas internacionais, e produzir internamente o que não pudesse ser importado, tal como os serviços públicos de transporte, comunicações, energia, educação e aprendizagem técnica.

Mesmo no caso de déficits no balanço de pagamentos, Nurkse não vê sentido na restrição às importações, pois “somente mediante um aumento nas poupanças ou uma redução nos investimentos poderá tornar-se efetiva a restrição às importações destinada a equilibrar o balanço de pagamentos” (NURKSE, 1964a, p.303). Isto porque estes desequilíbrios seriam causados por uma associação entre inflação e despesa excessiva, isto é, os países atrasados estariam consumindo acima dos seus meios, influenciados pelo efeito-demonstração. Este efeito estaria ligado à tentativa destes países adotarem o padrão de consumo norte-americano – pertinente a países com alto nível de renda – portanto gastando muito em consumo e enfraquecendo a poupança, cuja conseqüência seria uma maior dificuldade na formação de capital para investimento.

⁸ “A relutância do capital privado em dedicar-se aos mercados internos dos países subdesenvolvidos, em contraste com sua ansiedade no passado em dedicar-se à exportação para as nações industriais, não reflete nenhuma conspiração sinistra ou política deliberada. Há uma explicação econômica óbvia para isso: por um lado, a pobreza dos consumidores locais nos países atrasados; por outro, os amplos mercados de produtos primários nos centros industriais do mundo em vigorosa expansão durante o século XIX. Nestas circunstâncias era natural que o investimento privado estrangeiro criasse simples entrepostos dos países credores industriais, orientados para suprir as necessidades dos mesmos.” (NURKSE, 1969, p.266)

⁹ O autor sugere, inclusive, que para os países exportadores de petróleo não haveria necessidade da diversificação produtiva. Dado o alto dinamismo gerado pela demanda internacional seria viável e sustentável o crescimento com base na especialização via vantagens comparativas. (NURKSE, 1964a)

Para este problema relacionado ao comércio internacional, Nurkse considera que somente uma redução do consumo em geral mediante uma política governamental de poupança compulsória poderia ser eficaz, uma vez que as restrições às importações só atuariam, evidentemente, sobre o consumo de importados, enquanto o efeito demonstração alteraria todas as formas de consumo. No entanto, reconhece ser uma questão politicamente delicada em virtude das grandes disparidades de renda. Além disso, também reconhece os resultados positivos do “isolamento em relação aos padrões de consumo” praticado no passado pelo Japão, e, à época, vigente na União Soviética. E é exatamente neste ponto que explicita a orientação ideológica de sua produção teórica.

Outro exemplo de isolamento radical é a ‘cortina de ferro’ da União Soviética (que não é, naturalmente, só o resultado da tensão atual, mas que já estava bem estabelecida antes da Segunda Guerra Mundial). Embora haja seguramente outros motivos para a sua existência, inclino-me a atribuir sentido também à sua função econômica, isto é, a uma possível ‘interpretação materialista’ da ‘cortina de ferro’. Em todo caso, isso demonstra a possibilidade de que o isolamento venha a contribuir para resolver o problema econômico da formação de capital num mundo de grandes disparidades nos níveis de vida nacionais, ao eliminar o contato e as comunicações entre as nações. Sem comunicações, por maior que sejam as discrepâncias terão elas raras ou nulas conseqüências e o efeito demonstração perderá, pelo menos, parte de seu poder.

O fato de ser essa uma solução possível e talvez necessária traz-nos certa inquietação e voltamo-nos, naturalmente, em busca de uma alternativa. (NURKSE, 1969, p.276)

II.3 – Sir Arthur Lewis e a oferta ilimitada de mão-de-obra

Em 1954, Lewis publicou um dos artigos mais influentes e difundidos da Economia do Desenvolvimento, onde teorizava sobre *O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-obra*.¹⁰ Negava, com isso, o pressuposto neoclássico de pleno emprego da força de trabalho e resgatava o pensamento clássico em sua análise sobre o aumento da produção ao longo do tempo, fundada na acumulação de capital e nas diferentes formas de distribuição da renda entre as classes.

Assim como os demais autores aqui sucintamente apresentados, Lewis não faz um ataque direto à teoria neoclássica, mas tenta, na medida do possível, conciliar elementos do sistema neoclássico com alguns dos pressupostos teóricos da Economia Política Clássica, no intuito de delimitar um marco analítico que possa contribuir à melhor compreensão do desenvolvimento econômico em áreas atrasadas. Portanto, deixa claro que a “finalidade não é superar a economia neoclássica mas, simplesmente, elaborar um esquema diferente para aqueles países que não podem ser encaixados dentro das hipóteses neoclássicas (nem keynesianas).” (LEWIS, 1969, p.408)

Em seu “modelo clássico modificado” (LEWIS, 1969), adota como pressuposto fundamental a determinação dos salários pelo nível de subsistência e a existência de um excedente

¹⁰ Artigo reproduzido na coletânea organizada por Agarwala e Singh, *A Economia do Subdesenvolvimento*.

populacional nos países subdesenvolvidos, onde muitas vezes observa-se uma produtividade marginal do trabalho nula. Com base na distinção clássica entre trabalho produtivo e trabalho improdutivo, define os países atrasados como um sistema dual, dividido entre um setor capitalista e outro de subsistência.

Esta conjunção de hipóteses abre a possibilidade para que se expanda o setor capitalista sem prejuízo à produção de subsistência – uma vez que a produtividade do trabalho é nula no setor de subsistência, a diminuição do número de trabalhadores não teria nenhum efeito negativo sobre o volume de sua produção. Isto é, a um salário pouco mais elevado que o nível de subsistência, o setor capitalista encontraria uma oferta ilimitada de mão-de-obra, infinitamente elástica, funcionando o setor de subsistência como reservatório de trabalho.

O salário base da economia seria determinado no setor de subsistência – o autor se mostra indiferente entre ter o salário determinado pelo “nível de vida convencional” ou pelo “nível de produtividade dos camponeses” (LEWIS, 1969). Portanto, não se alterando a renda obtida no setor de subsistência, o setor capitalista se depararia com uma taxa de salário constante para qualquer expansão da produção, mesmo que acompanhada por um aumento da demanda por mão-de-obra. Nesta linha de argumentação, os lucros se manteriam elevados, não sofrendo qualquer ameaça por parte de um aumento salarial.

O segredo da expansão econômica residiria na forma de utilização do excedente capitalista: se for utilizado em consumo conspícuo, a expansão econômica vê-se estrangulada; se for poupado e investido produtivamente, observa-se uma rápida expansão do setor capitalista em relação ao setor de subsistência. No limite, e não havendo qualquer tipo de impedimento ao funcionamento do mecanismo econômico, o setor de subsistência e seu excesso populacional seriam inteiramente absorvidos pela expansão do setor capitalista, cuja base estaria na crescente acumulação de capital possibilitada pela manutenção de salários constantes e lucros crescentes.

O problema central da teoria do desenvolvimento econômico é a compreensão do processo pelo qual uma comunidade que anteriormente não poupava nem investia mais que 4 ou 5% de sua renda nacional, ou ainda menos, transforma-se numa economia em que a poupança voluntária se situa por volta de 12 ou 15% da renda nacional, ou mais. Este é o problema central porque a questão principal do desenvolvimento econômico é a rápida acumulação de capital (incluindo aí os conhecimentos e especializações). Nenhuma revolução ‘industrial’ pode ser explicada (como pretendiam alguns historiadores econômicos) enquanto não se puder explicar por que aumentou relativamente a poupança em relação à renda nacional. (LEWIS, 1969, p.422)

Interessa, então, ao autor desvendar como se procede o aumento da poupança. Deixando claro que a classe trabalhadora nada poupa e que a poupança da classe média pouco influi na formação de capital para investimento, se empenha em compreender como “a distribuição de renda se altera em benefício da classe poupadora” (LEWIS, 1969, p.423). Ou seja, tomando como

pressuposto que os lucros e a renda da terra são a principal fonte de poupança, conclui-se que uma maior concentração de renda em benefício da classe capitalista facilitaria o processo de expansão econômica e, portanto, o desenvolvimento econômico dos países atrasados.¹¹ Tal seria o resultado de uma maior participação do setor capitalista no sistema econômico e de uma maior proporção dos lucros em relação à renda nacional.

Note-se que, ao estudar os problemas da distribuição de renda, acumulação de capital e crescimento, Lewis adota a distinção entre economia fechada e economia aberta, para num primeiro momento avaliar os efeitos da acumulação de capital sobre a expansão do setor capitalista na economia nacional, e somente depois “abrir” esta economia para o comércio internacional e para os fluxos de capital. A questão central de seu estudo é simplesmente deslocada, não trata mais, especificamente, da existência de um excedente de mão-de-obra nos países atrasados e as formas de sua absorção, isto só foi feito como parte de uma “economia fechada”. Com este procedimento metodológico, o autor só trata da “economia aberta” e integrada ao sistema capitalista mundial depois de “teoricamente” ela haver alcançado a plena utilização da mão-de-obra, de forma que não houvesse mais uma oferta ilimitada. Assim sendo, está, em verdade, analisando os efeitos da existência de países atrasados sobre o processo de desenvolvimento dos países industriais adiantados.¹²

Ao “abrir” todas as economias nacionais e integrá-las na economia mundial, Lewis passa então a refletir sobre as relações de troca e os fluxos de capital entre países com oferta de trabalho escassa e oferta ilimitada de trabalho. Logo aponta que, quando a acumulação de capital atinge a oferta de mão-de-obra, o país onde há escassez de trabalho se depara com duas alternativas: incentivar a imigração ou exportar seu capital para outros países onde haja excedente de mão-de-obra a salários de subsistência. Isto para evitar uma elevação salarial que entorpeça o aumento do excedente capitalista.

¹¹ “Outro ponto que devemos analisar é que, embora o aumento do setor capitalista implique um aumento da desigualdade das rendas entre os capitalistas e o resto, a mera desigualdade das rendas não é suficiente para assegurar um alto nível de poupança. A desigualdade das rendas é, de fato, maior nos países subdesenvolvidos superpovoados que nas nações industriais adiantadas pela simples razão de que a renda da terra é muito elevada nos primeiros países. Os economistas britânicos do século XVIII asseguravam que a classe de proprietários de terra era mais propensa ao consumo supérfluo que ao investimento produtivo e isto é verdadeiro para os proprietários de terra dos países subdesenvolvidos. Assim, tomando-se dois países de rendas nacionais iguais, a poupança pode ser maior naquele em que a distribuição é mais equitativa quando os lucros, em relação às rendas, são mais elevados. A desigualdade que acompanha os lucros é que favorece a formação de capital e não a desigualdade que acompanha a renda da terra.” (LEWIS, 1969, p.425)

¹² “No mundo clássico, todos os países apresentam excedente de trabalho. No mundo neoclássico o trabalho é escasso em todos os países. No entanto, no mundo real os países que atingiram a escassez de trabalho vêem-se cercados por outros que apresentam trabalho em abundância. Em vez de nos concentrarmos num país e examinar a expansão de seu setor capitalista, devemos considerar agora esse país como parte do setor capitalista em expansão na economia mundial, como um todo, indagando de que modo a distribuição da renda dentro do país e sua taxa de acumulação de capital são afetadas pelo fato de existir trabalho abundante em outros lugares, disponível a salários de subsistência.” (LEWIS, 1969, p.441)

Argumenta que a imigração seria por demais combatida pelos sindicatos e que, portanto, a exportação de capital seria “uma solução muito mais fácil para os capitalistas” (*ibidem*, p.442). A exportação de capital faz diminuir a demanda por trabalho no país exportador e, conseqüentemente, impede maior elevação dos salários. Mas este efeito sobre os salários pode ser contrabalanceado por uma redução no preço dos produtos importados, se o capital exportado for destinado à produção destes. Em resumo, Lewis defende que o país exportador de capital se beneficiará se o seu capital aumentar a produtividade dos produtos importados consumidos por seus trabalhadores. Já o país com excedente de mão-de-obra que recebe a exportação de capital somente se beneficiará dela se for destinada a aumentar a produtividade nos setores produtores de alimentos para consumo interno. O que encaminha o autor, tímida e implicitamente, a concluir, com base na experiência histórica¹³ e na Lei dos Custos Comparativos¹⁴, que os países com excedente de mão-de-obra deveriam adotar práticas protecionistas.

II.4 – W. W. Rostow e as etapas do crescimento

No ano de 1956, Rostow publica um artigo resumindo suas reflexões sobre *A Decolagem para o Desenvolvimento Auto-sustentado*¹⁵. Ali explora a hipótese central de que o processo de crescimento pode ser visto como concentrado num curto período de tempo ao longo do qual se opera uma transformação definitiva na economia e na sociedade, de tal modo que o crescimento econômico torna-se, em certa medida, automático. Essa transformação decisiva seria chamada pelo autor de decolagem, e representaria o que ficou conhecido na história como revolução industrial.

Para nossos atuais propósitos a decolagem é definida como algo que exige a combinação das três condições seguintes:

- a) Um aumento na taxa de investimento produtivo de (digamos) 5% ou menos até mais de 10% da renda nacional (ou do produto nacional líquido);
- b) O desenvolvimento de um ou mais setores manufatureiros importantes com elevada taxa de crescimento;
- c) A existência ou surgimento rápido de uma estrutura política, social e institucional que explore os impulsos de expansão do setor moderno e os possíveis efeitos das economias externas para a decolagem e que conceda ao crescimento um caráter de processo contínuo. (ROSTOW, 1969, p.170)

¹³ “Mas a contribuição do mundo temperado ao mundo tropical, seja no que diz respeito ao capital ou aos conhecimentos técnicos, se limitou, em geral, aos cultivos comerciais de exportação, onde os benefícios revertem, principalmente, para o mundo temperado em forma de menores preços. Os preços das culturas tropicais comerciais não permitirão senão salários de subsistência até que, através de uma transformação, o capital e o conhecimento sejam postos à disposição dos produtos de subsistência a fim de aumentar a produtividade da produção de alimentos tropicais para consumo interno.” (*ibid.*, p.448)

¹⁴ “A Lei dos Custos Comparativos é tão válida para os países com excedente de trabalho como para os demais. Mas enquanto nos últimos representa um fundamento válido dos argumentos a favor do livre comércio, nos primeiros representa um fundamento igualmente válido dos argumentos protecionistas.” (*ibid.*, p.456)

¹⁵ Republicado em Agarwala e Singh (1969), *A Economia do Subdesenvolvimento*.

A decolagem se daria por meio de uma elevação da taxa de investimento na economia, de forma a aumentar o produto real per capita, proporcionando uma transformação radical nas técnicas de produção e na distribuição de renda. Isto levaria a uma modernização das sociedades tradicionais, partindo de dois tipos diferentes: no primeiro (para o autor, o caso mais geral), a obtenção das condições prévias para a decolagem demandou uma transformação lenta e prolongada da estrutura político-social e dos valores culturais; no segundo, a decolagem se retarda em virtude do elevado bem-estar que poderia ser obtido pela exploração da terra e dos recursos naturais.

Neste segundo tipo de sociedade (“as nações naturalmente ricas”), as vantagens comparativas na produção de bens primários inibem a decolagem, atrasando a emergência do crescimento industrial auto-sustentado. Esta barreira seria, geralmente, superada a partir de um forte estímulo, que poderia ser desde a revolução política ou a inovação tecnológica, até uma mudança no ambiente internacional, seja pela ampliação da demanda externa por produtos primários ou, ao contrário, por uma queda dos preços internacionais que exija a substituição de importações. Independentemente da forma do estímulo, o importante, segundo o autor, seria a capacidade da economia e da sociedade responderem positivamente ao estímulo, isto é, que sejam observadas as condições prévias ao desenvolvimento.

Esse estímulo inicial se traduziria em uma ampliação da demanda destinada a um setor manufatureiro específico, ou a um setor agrícola que produzisse com técnicas modernas, que transmitisse seu dinamismo para outros setores. Assim, o “setor de crescimento primário” produziria uma elevada taxa de crescimento, geraria economias externas e poria em movimento forças expansivas que atingiriam, pela demanda gerada por seus investimentos, os “setores de crescimento suplementar” e, posteriormente, em virtude de um aumento geral do nível de renda, os “setores de crescimento derivado”.

O autor resume assim a decolagem e o crescimento auto-sustentado:

A partir desta perspectiva, o comportamento dos setores durante a decolagem é, simplesmente, uma versão especial do processo de crescimento em geral; ou, em outras palavras, o crescimento se dá pela repetição sem fim, com esquemas diferentes e com diferentes setores primários, da experiência da decolagem. O crescimento a longo prazo exige, assim como a decolagem, não somente que a sociedade gere grandes quantidades de capital para depreciação e manutenção, para construção e a complementação equilibrada de serviços públicos e outros gastos gerais, mas também uma seqüência de setores primários altamente produtivos, em rápido crescimento, baseada em novas funções de produção. (*ibid.*, p.187)

Esta elevação na taxa de investimento em relação à renda nacional suscita o problema da “oferta de fundos de empréstimo”. O autor elenca um rol de possibilidades para a mobilização de recursos: por transformações na distribuição de renda, em benefício daqueles que “não só poupam uma proporção mais elevada da renda crescente como também a empregam em investimentos

altamente produtivos” (*ibid.*, p.192)¹⁶; através de dispositivos confiscatórios e fiscais, quando o Estado investe produtivamente; pela inflação de preços que transfira recursos do consumo para os lucros; pela existência de um sistema bancário e financeiro que disponibilize crédito para capital de giro e financiamentos de longo prazo; através do aumento das exportações que angarie divisas internacionais para aquisição de bens de capital e para quitar os financiamentos externos da decolagem; ou, por fim, pela importação de capital, principalmente para os serviços de utilidade pública, como a construção de infra-estrutura básica de transportes.

As distintas formas de obtenção de recursos e os distintos setores líderes de crescimento são generalizados dentro do modelo – independentemente das formas assumidas, vale a combinação genérica entre demanda, produção e disponibilidade de capitais, que leva à decolagem e ao crescimento auto-sustentado. Da mesma forma, o processo histórico também é generalizado, e, portanto, desta perspectiva, não faria sentido distinguir os países entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, mas seria necessário, sim, identificar a fase de desenvolvimento em que se encontra cada país.¹⁷ Essencial para as economias atrasadas seria o estudo das condições prévias e da decolagem, isto dentro de uma concepção global, explicitada pelo autor no ano de 1961, em *Etapas do Desenvolvimento Econômico (um manifesto não-comunista)*.¹⁸

Ali deixa claro, mais uma vez, que “é possível enquadrar todas as sociedades, em suas dimensões econômicas, dentro de uma das cinco seguintes categorias: a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa.” (ROSTOW, 1978, p.16) Acrescenta, em relação às categorias anteriormente apresentadas, a “era do consumo em massa”, que seria essencialmente uma reprodução do, então, atual estágio da economia dos EUA.¹⁹

Esta fase seria caracterizada pela transferência dos setores líderes rumo aos bens de consumo durável e aos serviços, pela elevação da renda real per capita e por transformações na estrutura da força de trabalho, que passa a ser majoritariamente urbana e especializada. Nela, a

¹⁶ “A noção de desenvolvimento econômico como algo que ocorre como resultado da transferência das rendas daqueles que gastam (guardam ou emprestam) menos produtivamente àqueles que gastam (ou emprestam) mais produtivamente, é uma das noções mais antigas e fundamentais da economia. É básica na **Riqueza das Nações** e tem sido aplicada por W. Arthur Lewis em sua recente elaboração do modelo clássico. Lewis constrói seu modelo, em parte, sobre uma expansão do setor capitalista, onde o grosso da poupança adicional surge de um fundo ampliado de lucros.” (ROSTOW, 1969, p.180, grifos originais)

¹⁷ “De fato, algumas das chamadas zonas subdesenvolvidas podem ter passado pela decolagem, ou encontrar-se no meio da mesma como, por exemplo, o México, o Brasil, a Turquia, a Argentina e a Índia. Dever-se-ia, pois, levar em consideração até que o conceito de decolagem seja comprovado ou desaprovado, o abandono do termo ‘zonas subdesenvolvidas’ e sua substituição pelas quatro distinções entre economias: tradicional, anterior à decolagem, em plena decolagem e em crescimento” (ROSTOW, 1969, p.169, nota 16)

¹⁸ A publicação original leva o título *The Stages of Economic Growth (a non-communist manifesto)*.

¹⁹ “uma fase de que os norte-americanos estão principiando a sair; cujas alegrias, nem sempre nítidas, a Europa ocidental e o Japão estão começando a experimentar, e com a qual a sociedade soviética está flertando meio contrafeita.” (ROSTOW, 1978, p.23)

maioria das pessoas teria superado as necessidades mínimas de alimentação, habitação e vestuário, e a sociedade deixaria de tomar como objetivo central a difusão da tecnologia moderna. A opulência das sociedades que se encontram nesta etapa seria expressa pelo alto consumo em massa e pela decisão, mediante processos políticos, de destinar cada vez mais recursos à assistência social, sob a marca do Estado de Bem-Estar.

Embora o consumo em massa não seja a realidade observada em todos os países, o autor acredita firmemente na possibilidade de que suas etapas se realizem ao longo do tempo. Em 1970, escrevendo o prefácio à segunda edição de seu *manifesto não-comunista*, Rostow afirma:

Finalmente, a comunidade política mundial respondeu em grau significativo na década de 60 ao desafio do desenvolvimento nas regiões sul do mundo, levando aos consórcios Índia-Paquistão, à Aliança para o Progresso, e ao conceito amplo da Década do Desenvolvimento. De maneira alguma todas as nações em desenvolvimento alcançaram crescimento auto-sustentado na década de 60, ou mesmo alcançaram o arranco. Mas o progresso foi suficiente, em cada uma das regiões em desenvolvimento, para demonstrar que o trabalho poderia ser feito se se diminuíssem as taxas da natalidade e se pudesse garantir apoio adequado das nações mais avançadas. (ROSTOW, 1978, p.IX)

Muito mais do que simplesmente um suposto “otimismo teórico”, este posicionamento representa a propagação ideológica de um mito: o desenvolvimento econômico e os níveis de renda observados nos países desenvolvidos poderiam ser universalizados. Isto sintetiza a contribuição dos Pioneiros à reflexão sobre o atraso econômico, e exatamente neste ponto Furtado focalizará sua crítica ao elaborar a Teoria do Subdesenvolvimento.

III – CELSO FURTADO: A TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO OU CRÍTICA DA ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

O subdesenvolvimento foi objeto de estudo de toda vida de Furtado, durante mais de 50 anos dedicou-se à análise das raízes e das dimensões deste processo específico de desenvolvimento que caracterizou diversos países no mundo, particularmente os países latino-americanos. Neste longo tempo de estudo pôde 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 à dimensão cultural – onde talvez a melhor definição seja a do desenvolvimento econômico enquanto parte do processo de mudança cultural.²⁰

²⁰ Sobre o aspecto cultural do desenvolvimento e sobre a formulação de um sistema de cultura, ver Furtado (1964a), particularmente os capítulos 1 (*Reencontro da dialética*) e 2 (*O desenvolvimento econômico no processo de mudança cultural*). Em Borja (2009) encontra-se uma breve apresentação das reflexões de Furtado sobre o tema.

No campo estrito do desenvolvimento econômico, é nítida a influência dos Pioneiros em sua construção teórica, porém mostra-se mais relevante ainda sua crítica sistemática a eles. Aliás, está na crítica da Economia 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 assim proceder uma tipologia dos sistemas econômicos nacionais, estabelecendo tipos ideais e comparando-os.²¹

Num período em que o debate acadêmico era polarizado entre neoclássicos, keynesianos e marxistas, Furtado evita rótulos ou filiações, exercendo a crítica permanente a estas correntes. Rechaça tanto o caráter a-histórico e generalizante dos neoclássicos e keynesianos, quanto o mecanicismo e o determinismo do marxismo de orientação estalinista então em voga. O que não impede, porém, que tenha sido influenciado por todos, apesar de tão opostos entre si.²²

Furtado tenta 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. 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 subsidiassem as ações práticas.²³ Esta obrigação de formular guias que norteassem as intervenções do ser humano 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 uma das principais bases teóricas da ideologia nacional-desenvolvimentista, orientadora das políticas de diversos Estados latino-americanos durante largo período (BIELSCHOWSKY, 1988).²⁴

²¹ “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, 2003, p.96).

²² “Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pensamento referidas para o advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador, no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a Economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social.” (FURTADO, 1961, p.13)

²³ “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 um plano racional, voltado a preservar seus interesses.” (OLIVEIRA, 2003, p.78)

²⁴ Furtado trabalhou na Cepal de 1949 a 1957, e ocupou diversos cargos políticos no Brasil: algumas passagens pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), onde presidiu o Grupo Misto Cepal-BNDE em 1953; a criação e a presidência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959; a inauguração do Ministério do Planejamento em 1962; e também o recém inaugurado Ministério da Cultura em 1986. Após ser exilado pelo golpe civil-militar de 1964, assumiu, em 1965, a cátedra de Desenvolvimento Econômico da Universidade de Paris, permanecendo lá durante os vinte anos de ditadura. Também foi professor visitante de outras universidades estrangeiras, como a Universidade de Yale, nos EUA, e a Universidade de Cambridge, na Inglaterra.

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.

III.1 – O caráter histórico-estrutural do subdesenvolvimento

As primeiras intervenções de Furtado no debate internacional têm exatamente este tom de desconfiança quanto à possibilidade das teorias então vigentes darem conta da compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento. Em seu primeiro trabalho de dimensão internacional, *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico*²⁵, afirma sua posição cética quanto a estas formulações teóricas:

A inexistência de material informativo de base e o resultante desconhecimento da realidade econômica criaram nos economistas dos países subdesenvolvidos o hábito de raciocinar por analogia, na ilusão de que a determinado grau de generalidade os fenômenos econômicos seriam iguais em toda parte. Infelizmente, nem sempre é possível tirar conclusões aplicáveis a situações concretas de teorias que, se bem apresentam grande consistência lógica, estão construídas em elevado grau de abstração. (FURTADO, 1969, p.315)

Percebe-se o mesmo tom em sua participação na mesa-redonda realizada no Rio de Janeiro, em 1957. Onde, embora não tenha apresentado um artigo de sua autoria, ficou responsável pelos *Comentários sobre estudos do Professor Rosenstein-Rodan*²⁶. Nestes comentários fica clara sua divergência com os Pioneiros, e aponta-se o rumo que seguia sua definição conceitual do subdesenvolvimento.

Primeiramente, creio que pecaríamos por um excesso de generalização se, de início, não definíssemos o que entendemos por subdesenvolvimento. Creio que esse conceito possui uma dimensão histórica que não se deve perder de vista. Não há economias subdesenvolvidas por si, mas tão-somente em comparação com outras economias contemporâneas. A Inglaterra do século XVII ou a Itália do século XVI não podem ser consideradas economias subdesenvolvidas.

O segundo fato que cumpre destacar é o seguinte: o desenvolvimento econômico dos últimos 150 anos, corretamente qualificado de industrialização, é um fenômeno

²⁵ Este artigo foi escrito em resposta às conferências pronunciadas por Nurkse no Instituto Brasileiro de Economia em 1951. Publicado na *Revista Brasileira de Economia* em 1952, em *El Trimestre Económico* em 1953 e em *Internacional Economic Papers* em 1954, foi reeditado na coletânea organizada por Agarwala e Singh, *A Economia do Subdesenvolvimento*.

²⁶ Contido em Ellis e Wallich (1964), *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*.

qualitativamente distinto dos processos de desenvolvimento que as economias tipicamente comerciais conheceram. O crescimento de uma economia industrial é, basicamente, um processo endógeno, inseparável do progresso tecnológico, enquanto que as economias comerciais cresciam principalmente por aglutinação, isto é, por expansão horizontal. (FURTADO, 1964b, p.87)

Esta é a tônica de seus estudos da década de 1950 que formariam a base para duas de suas obras mais impactantes. Após desvendar os percalços da *Formação Econômica do Brasil* em 1959, expõe suas considerações a respeito das diferenças históricas e estruturais entre *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* no ano de 1961. Ali define o que seria um país subdesenvolvido, com base nas formas de difusão do modo de produção capitalista a partir da Revolução Industrial Inglesa do século XVIII.

Segundo o autor, 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.²⁷

No primeiro caso estão os países europeus que lideraram o processo de formação da 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. Esta linha de desenvolvimento conta, na visão do autor, com duas fases, nas quais a tecnologia desempenha papéis diferentes de acordo com as condições estruturais: na primeira, atuaria no sentido de aumentar a produtividade do capital; e, na segunda, no sentido de aumentar a produtividade da mão-de-obra:

[...] 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

²⁷ Esta interpretação é influenciada pela concepção de Caio Prado Júnior a respeito das diferenças entre colônias de povoamento e colônias de exploração. Segundo Oliveira (2003), 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*.

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. 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 claro o alto grau de integração econômica existente entre a metrópole inglesa e suas colônias.

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 produção 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.

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. (FURTADO, 1961, p.180)²⁸

III. 2 – O desenvolvimento dependente das forças produtivas

Furtado tenta abarcar numa única teoria, a Teoria do Subdesenvolvimento, as principais vertentes da economia política latino-americana. Em sua abordagem, parte do conceito de centro-periferia, desenvolvido pioneiramente por Raúl Prebisch, utilizando-o para diferenciar o posicionamento geoeconômico e geopolítico dos Estados da América Latina e ligando-o à espécie de dependência externa que caracteriza tais países. Assim, a condição periférica e a condição de dependência se tornam dois pilares para uma categoria mais ampla que seria o subdesenvolvimento.

O subdesenvolvimento se funda essencialmente na forma de assimilação do progresso técnico dentro do sistema capitalista mundial. Neste sistema instituiu-se uma divisão internacional do trabalho, baseada no princípio das vantagens comparativas e no liberalismo comercial, e esta

²⁸ Szmrecsányi (2007) aponta Paul Baran como uma das influências de Furtado na definição de desenvolvimento e subdesenvolvimento como dois processos históricos qualitativamente distintos.

divisão relegava os países periféricos à qualidade de primário-exportadores, sendo os países centrais os grandes produtores e exportadores da tecnologia dominante. Assim, ao assimilar uma tecnologia elaborada em outras bases históricas e sociais, os países periféricos estariam introduzindo maiores contradições em seu processo de desenvolvimento.

Furtado destaca que existem duas vias de difusão do progresso técnico, a assimilação de produtos finais de consumo e a assimilação de processos produtivos. A condição periférica de primário-exportador qualificava tais países a assimilar o progresso técnico quase que exclusivamente pela via dos novos produtos, uma vez que o processo produtivo utilizado era baseado nas formas tradicionais de produção, intensivas em mão-de-obra e terra, ambos os fatores em extrema abundância nestes países, o que contribuía para diminuir o fluxo de inovações na produção.

Desta forma, e tendo em vista a integração comercial operada no sistema mundial, o aumento extensivo da produção primário-exportadora garantia uma ampliação do excedente suficiente para que os países periféricos pudessem adquirir, via comércio exterior, os bens de consumo industrializados vindos dos países centrais. Devido à especialização produtiva e à alta concentração de renda características deste sistema econômico, consuma-se a *modernização* das sociedades periféricas, isto é, segundo Furtado, a diversificação da estrutura de demanda sem uma contrapartida na estrutura produtiva, com assimilação da cultura material oriunda do centro do sistema²⁹. A modernização é uma das faces mais relevantes da dependência, uma vez que a demanda por bens de consumo industrializados não pode ser suprida por produtores internos e tem que recorrer à importação. Traço marcante da *dependência tecnológica*, primeiramente observada na difusão dos bens de consumo final.

Em sua interpretação, após a Primeira Guerra Mundial e a Crise de 1929, os países periféricos iniciaram um processo mais intenso de industrialização, como resposta aos choques externos e à desorganização das linhas de comércio internacional³⁰. A Industrialização por Substituição de Importações marca um novo período na história dos países periféricos, intensificando a concentração de renda característica dos países subdesenvolvidos. O caráter substitutivo da industrialização latino-americana se expressa na intenção da produção nacional reproduzir internamente bens similares aos antes importados. Isto implicou não só uma redefinição das decisões de investimento, desviando-se da produção primário-exportadora e rumando para a

²⁹ O conceito de modernização perpassa toda sua obra, mas pode ser visto com maior clareza de definição em Furtado (1974), precisamente no segundo ensaio, *Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais*. Onde são apresentados também alguns aspectos culturais da dependência.

³⁰ A interpretação de Furtado sobre a formação econômica do Brasil e sobre as origens de sua industrialização foi alvo de importante controvérsia envolvendo representantes de diversas áreas das ciências sociais, com destaque para a divergência com a Escola de Campinas, como apontado neste volume por Bielschowsky (2010).

indústria de bens de consumo para o mercado interno, mas também uma tentativa de assimilar os processos produtivos em operação no centro do sistema mundial, onde vigorava uma tecnologia poupadora de mão-de-obra – o que intensificou a concentração de renda nos países subdesenvolvidos.³¹

Havia, portanto, a necessidade de mimetizar tanto os produtos finais, como também as estruturas de preços e de custos, para que fosse possível competir em pé de igualdade com as empresas estrangeiras. Somente com o início da industrialização, as duas vias de difusão do progresso técnico alcançariam com toda força a periferia, aprofundando o quadro da dependência, que passaria a abranger tanto bens de consumo, como bens intermediários e de capital.

O fio condutor desta análise parte do desenvolvimento das forças produtivas, isto é, da interação entre progresso técnico e acumulação de capital. Observadas a incapacidade de geração autônoma de progresso técnico e a dependência tecnológica, resta observar como a acumulação de capital é entorpecida na periferia, em benefício do centro. Sendo, de imediato, três as principais formas de transferência do excedente gerado: a primeira está na clássica tese de Prebisch sobre a deterioração dos termos de intercâmbio³²; a segunda seria o controle do capital estrangeiro sobre as atividades comerciais, financeiras e produtivas locais; e a terceira, justamente sobre a dependência tecnológica, na medida em que a pauta de importações se torna cada vez mais rígida.

As três contribuem para moldar a forma de utilização do excedente, desviando o potencial de acumulação da periferia para alimentar o pleno funcionamento das indústrias dos países centrais, ou seja, ao fraco dinamismo da demanda externa por bens primários soma-se o fraco dinamismo da demanda interna por bens industrializados, notadamente voltada para a importação. Não se completa, desta forma, o sistema produtivo nacional, sendo de muito difícil substituição a indústria de bens de capital, uma vez que o investimento, tido como a variável chave de todo o sistema, desvia sua demanda potencial para a indústria estrangeira.

Abordado em sua amplitude, o subdesenvolvimento expressa a conjugação da posição periférica com as formas de dependência, configurando um quadro de heterogeneidade e desequilíbrio do balanço de pagamentos. Estes adquirem caráter estrutural, pois refletem as formas de inserção destes países no sistema mundial e as formas de assimilação do progresso técnico sobre a estrutura interna dos sistemas nacionais, estando ambos essencialmente ligados à transferência

³¹ Em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, de 1966, o autor chegou a considerar que isto traria consigo uma tendência à estagnação. Este se tornou, então, tema central de uma das principais controvérsias da história do pensamento econômico brasileiro, especialmente pela intervenção de Tavares e Serra (1973). Analisada neste livro por Salm (2010).

³² A tese cepalina da deterioração dos termos de intercâmbio, originalmente desenvolvida por Prebisch, está exposta de forma exaustiva em Rodriguez (1981).

contínua de excedente no sentido periferia-centro, o que enfraqueceria a acumulação produtiva e definiria uma tendência à concentração de renda também no plano inter-estatal.³³

O desequilíbrio do balanço de pagamentos está diretamente imbricado à transferência do excedente, pois tanto a deterioração dos termos de intercâmbio e a dependência tecnológica, pelo lado da balança comercial, quanto a remessa de lucros das empresas estrangeiras, pela conta de capital, contribuem para o déficit global do balanço. Já a heterogeneidade tecnológica funda-se na fraca acumulação produtiva da periferia, ou seja, no desvio da utilização do excedente em direção ao consumo de bens importados, ou mesmo produzidos localmente, porém com base na tecnologia desenvolvida pelos países centrais – quando não há o controle direto da produção local pelo capital estrangeiro.

A assimilação de novos produtos e processos produtivos impõe uma necessidade de acumulação de capital não disponível nos países subdesenvolvidos, impedindo a plena difusão das técnicas. Entre os distintos setores produtivos, e mesmo intra-setores, observa-se freqüentemente uma heterogeneidade tecnológica. Porém, mais importante do que isto é o fato do próprio modo de produção capitalista não se difundir por todo o sistema econômico, havendo uma cisão, em nível mais elevado de abstração, entre o setor capitalista e o setor não-capitalista. De forma que um setor encontra-se integrado ao sistema capitalista mundial, consumindo seus produtos e utilizando suas técnicas de produção, de acordo com a lógica da maximização de lucros; enquanto o outro setor pouco participa do mercado capitalista, produzindo com técnicas rudimentares para o auto-consumo, delineando um setor de subsistência.

III.3 – O mito do desenvolvimento e a ideologia nacional-desenvolvimentista

Ao diferenciar desenvolvimento e subdesenvolvimento como formas sincrônicas de evolução do capitalismo no sistema mundial, Furtado renega a ideologia do progresso presente nos Pioneiros da Economia do Desenvolvimento enquanto base para proposições políticas que busquem alcançar melhores condições de vida para as grandes massas de população da periferia. Rejeita-se a perspectiva do atraso e o 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 desenvolvido³⁴, mas sim ao aprofundamento das

³³ Daí a impossibilidade metodológica de, tal qual em Lewis (1969), se tratar os países subdesenvolvidos como “economias fechadas”, dado que sua formação histórica se dá pela difusão do modo de produção capitalista a partir do centro, e o tipo de inserção no sistema mundial define suas características estruturais de dependência externa.

³⁴ “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)

raízes estruturais do subdesenvolvimento. Seria necessário elaborar e seguir um modelo de desenvolvimento³⁵ alternativo que observasse as especificidades nacionais.

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

Ao analisar a formação do sistema capitalista mundial e as distintas trajetórias históricas de desenvolvimento, Furtado destaca o papel fundamental desempenhado pela iniciativa deliberada de políticas industrializantes como fator de emancipação e afirmação de determinados Estados nacionais. Somente onde houve uma atitude ativa de negação da teoria das vantagens comparativas através de uma política industrializante, foi possível alcançar a capacidade de autodeterminação indispensável à ascensão dos países dentro do sistema capitalista mundial.

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 à superação do subdesenvolvimento.³⁶ Percebe-se em tais conceitos a preeminência da “questão nacional”, do Estado nacional e de sua preponderância enquanto unidade de análise e referência para as iniciativas de transformação social.

³⁵ A análise do padrão de acumulação brasileiro e as propostas políticas envolvendo sua transformação constituem outra importante controvérsia na história do pensamento econômico brasileiro, analisada neste livro por Bielschowsky (2010).

³⁶ 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 em busca de maior autonomia nas decisões estratégicas ao desenvolvimento. Diminuir a dependência dinâmica do comércio exterior e do capital estrangeiro 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 alguns dos postulados que vieram a constituir a ideologia nacional-desenvolvimentista.³⁷

A integração do território nacional, o fechamento da economia, a consolidação do mercado interno, a busca da identidade nacional, são temas recorrentes desta ideologia. 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. Furtado argumenta que as classes heterogêneas e pouco organizadas dos países subdesenvolvidos deveriam se unir em torno de um projeto nacional, e somente o Estado nacional aberto à participação popular estaria em condições de nortear a luta contra o subdesenvolvimento, particularmente, se guiado por uma burocracia estatal que efetivasse o planejamento econômico. Escrevendo nos anos 1980, o autor resume suas propostas políticas para transformação social:

As inferências, no plano da política econômica, de minhas reflexões dos anos 50 sobre o subdesenvolvimento apontavam em três direções:

1. Abandono do critério de vantagem comparativa estática como fundamento da inserção na divisão internacional do trabalho.
2. Introdução do planejamento como instrumento ordenador da ação do Estado, cujas funções no campo econômico tenderiam a crescer na medida em que se ampliasse o esforço para superar o subdesenvolvimento.
3. Fortalecimento das instituições da sociedade civil (principalmente dos sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos), de cuja ação se poderia esperar a renovação das bases sociais de sustentação do Estado e a contestação dos padrões prevaletentes de distribuição de renda. (FURTADO, 1989, p.25)³⁸

Furtado pensa dentro dos marcos do capitalismo, afirmando que 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, dotando-o de capacidade organizacional suficiente para cumprir suas novas funções e abrindo espaço para a maior representatividade dos trabalhadores. Propõe que a burocracia estatal lidere o processo de transformação social: não seriam as massas proletárias que realizariam eficazmente as

³⁷ “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-força – 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)

³⁸ A péssima distribuição de renda característica dos países subdesenvolvidos foi uma preocupação constante de Furtado. Nos anos 1970, este foi tema central de uma acalorada controvérsia, sistematizada neste livro por Malta (2010).

transformações estruturais demandadas, mas sim o Estado dotado de sua racionalidade superior quem iria levar a cabo uma “revolução social planejada” (FURTADO, 1964a).³⁹

Embora as grandes 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 porventura alterariam a correlação de forças e iriam em sentido contrário aos interesses dos grupos que historicamente se perpetuaram no poder.⁴⁰

Falando sobre a conjuntura brasileira em *Dialética do Desenvolvimento*, livro publicado em janeiro de 1964, Furtado adverte:

O objetivo político a alcançar nos países subdesenvolvidos – isto é, o objetivo cuja consecução assegurará um mais rápido desenvolvimento econômico em uma sociedade pluralista – consiste em criar condições para que os assalariados urbanos e a massa camponesa tenham uma efetiva participação no processo de formação do poder. [...] Essa ampliação das bases políticas é essencial para que tome o seu rumo definitivo, com o custo mínimo para a coletividade, o processo de transformações sociais que já está em curso de realização. Não há nenhuma dúvida de que para nós se abriu uma época de revolução social. Resta saber se esse processo revolucionário se desenvolverá sob a forma de **atividade prática crítica**, ou como a tragédia de um povo que não encontrou seu destino. (FURTADO, 1964a, p.87-88, grifos originais)

Neste sentido, o golpe civil-militar de março de 1964 representou a “tragédia de um povo”, levando Furtado a concluir, em fins de 1984, que a “História fez que prevalecesse a segunda hipótese, interrompendo-se a evolução política por dois decênios, o que conduziu a considerável acúmulo de problemas no plano social.” (FURTADO, 1989, p.27)

IV - CONCLUSÃO: UMA NOVA CONTROVÉRSIA NA PERIFERIA DO CAPITALISMO

De acordo com o método de história do pensamento aqui utilizado⁴¹, pretendeu-se apontar como a base analítica da teoria se relaciona intimamente com a história e com os conflitos político-ideológicos da época. Tais fatos condicionam a produção teórica e ficam explícitos nas proposições concretas de políticas para o desenvolvimento derivadas da teorização de cada autor. Também não se toma aqui a história do pensamento como uma via única de consensos, com caráter cumulativo, mas, ao contrário, busca-se identificar as controvérsias estabelecidas e as rupturas teóricas empreendidas por determinados autores.

³⁹ A disputa entre uma estratégia de superação do subdesenvolvimento via reformas ou via revolução consiste numa das mais acirradas controvérsias brasileiras, como apontado neste volume por Rocha (2010) e Castelo (2010).

⁴⁰ Sobre a concepção de Furtado a respeito do Estado e sobre sua análise da estrutura de poder, ver Furtado (1964a), particularmente os capítulos 3 (*As lutas de classe no desenvolvimento das instituições políticas*) e 4 (*As ideologias de classe na luta pelo poder*).

⁴¹ Ver Malta *et alli* (2010).

Os principais acontecimentos da primeira metade do século XX nos mostram que importantes questões surgiram em virtude das guerras, das crises e das revoluções ocorridas no período. Longe de conduzir a qualquer tipo de consenso, esta experiência histórica concreta influenciou uma profusão de formulações em torno da controvérsia sobre a Economia do Desenvolvimento. Assim, é fundamental captar os efeitos da Guerra Fria sobre esta produção teórica, diretamente influenciada por fatores geopolíticos; evidenciado pelo esforço do governo dos EUA e de suas instituições “multilaterais” em consolidar o desenvolvimento econômico como uma forma de legitimação da hegemonia norte-americana em sua área de influência, e também como forma de contenção do avanço socialista.

Isto fica mais explícito ao expor as propostas políticas dos autores, como, por exemplo, em Rosenstein-Rodan, quando propõe a coordenação internacional; em Nurkse, quando defende a intensificação do comércio internacional para melhor aproveitamento das vantagens comparativas; em Lewis, quando argumenta por uma maior participação dos lucros na renda nacional como forma de incentivar a expansão do setor capitalista; ou em Rostow, quando aponta de forma etapista o processo pelo qual as distintas sociedades atingem a “era do consumo em massa” e o Estado de Bem-Estar Social. Todos defendendo a superioridade do modelo capitalista de desenvolvimento sobre a experiência alternativa da União Soviética, e a viabilidade de se replicar o modelo de desenvolvimento norte-americano na periferia.

Esta produção teórica, ideologicamente orientada, guarda traços comuns que a identificam e, de certa forma, dão alguma unidade a estes autores tidos como Pioneiros da Economia do Desenvolvimento. Tais autores – embora também com grande influência da teoria neoclássica – são teoricamente filiados à tradição clássica no que diz respeito ao tratamento da acumulação de capital. Segundo estas formulações, nos países atrasados, de baixa renda *per capita* e baixo nível de investimento, o contínuo processo de acumulação tenderia a alcançar patamares quantitativamente similares aos dos países considerados desenvolvidos, o que levaria, num ponto futuro e a partir de um receituário básico, à eliminação do atraso.

Esse “pretensão universalismo” do corpo teórico e de suas propostas políticas define fundamentalmente os Pioneiros e, neste sentido específico, Furtado faz a crítica da Economia do Desenvolvimento, pois o caráter universal e genérico do receituário apresentado aos países atrasados é completamente rechaçado enquanto forma concreta de intervenção na realidade.

Assim, muda completamente os termos da controvérsia ao precisar conceitualmente o que seria o subdesenvolvimento, não mais tratado como uma questão de atraso temporal e quantitativo, mas como uma questão histórico-estrutural, ou seja, como uma trajetória histórica qualitativamente distinta de desenvolvimento, cujas características estruturais seriam pautadas pelo processo de

difusão do modo de produção capitalista no mundo e pela consolidação do sistema capitalista mundial após a Revolução Industrial Inglesa do século XVIII.

De acordo com Furtado, os países subdesenvolvidos seriam histórica e estruturalmente dependentes dos países desenvolvidos, de forma que esta dependência tenderia a se reproduzir no tempo em caráter polarizante, e não como trajetórias convergentes. O processo de desenvolvimento das forças produtivas num país periférico do sistema mundial seria pautado pela dependência tecnológica e pela transferência contínua de excedente no sentido periferia-centro, o que levaria ao enfraquecimento da acumulação de capital na periferia.

Aplicando o método histórico-estrutural, Furtado amplia o escopo de análise para ver na difusão histórica do modo de produção capitalista as especificidades estruturais da formação econômico-social dos países subdesenvolvidos. O subdesenvolvimento seria, então, parte integrante da estrutura do sistema, onde se observa uma tendência à concentração de renda, não só dentro dos Estados nacionais, mas também no plano inter-estatal. Razão pela qual critica a especialização produtiva com base nas vantagens comparativas, a abertura da economia nacional ao capital estrangeiro e a modernização das sociedades ditas atrasadas tomando como modelo ou tipo ideal a civilização industrial estabelecida originalmente na Europa e depois consolidada em novas bases nos EUA. Estas são apontadas como elementos perpetuadores da dependência, de modo que o desenvolvimento econômico, tal como teorizado pelos Pioneiros, se apresentaria como um mito.

Partindo de sua construção teórica, conclui-se que a polaridade desenvolvimento-subdesenvolvimento é constitutiva do sistema capitalista mundial. Assim, embora seja possível a superação do subdesenvolvimento por um Estado nacional individualmente considerado, esta superação não seria acessível a todos os países do sistema. A percepção desta competição inter-estatal pela apropriação do excedente, e de sua tendência à concentração, torna-se fundamento das proposições políticas que se organizaram em torno da ideologia nacional-desenvolvimentista. Embora se colocando de uma perspectiva que não busca o rompimento das relações capitalistas, é nítida na argumentação de Furtado a esperança de que as reformas institucionais adquirissem dimensões revolucionárias, através da ação estatal planejada visando à transformação social e ao estabelecimento de um modelo alternativo de desenvolvimento.

Se, na literatura acadêmica anglo-saxônica, a possibilidade de promover a “decolagem” dos países atrasados havia se tornado ponto pacífico; na periferia do sistema capitalista mundial tornava-se evidente a inadequação do corpo teórico utilizado e deslocava-se a controvérsia a partir de um novo paradigma, criado pela Teoria do Subdesenvolvimento. Daí em diante seu eixo giraria em torno dos elementos histórico-estruturais, sejam eles do sistema capitalista mundial ou internos às economias subdesenvolvidas. A tradição estruturalista latino-americana segue essencialmente

esta nova controvérsia em torno das origens históricas do subdesenvolvimento e de seu caráter estrutural. Particularmente no que concerne ao pensamento econômico brasileiro, este tem em Furtado sua pedra angular onde se apóiam e se ramificam diversas outras controvérsias de grande impacto sobre a sociedade brasileira, como a tendência à estagnação, a distribuição de renda, as características do modelo de desenvolvimento, a dependência externa, as vias de superação do subdesenvolvimento, ou mesmo a própria formação econômico-social destes países – porém todas tendo como ponto de partida a categoria subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BORJA, B. **Celso Furtado e a cultura da dependência**. Revista Oikos, volume 8, n.2. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009, p.247-262.

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, p.137-178.

FIORI, J.L. **Formação, Expansão e Limites do Poder Global**. In: FIORI, J.L. (Org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004a, p.11-64.

_____. **O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites**. In: FIORI, J.L. (Org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004b, p.67-110.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964a.

_____. **Comentários sobre estudos do Professor Rosenstein-Rodan**. In: ELLIS, H. & WALLICH, H. (Orgs.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964b, p.86-91.

_____. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. **Formação de capital e desenvolvimento econômico**. In: AGARWALA, A. & SINGH, S. (Orgs.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p.314-341.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Entre inconformismo e reformismo**. Revista de Economia Política, vol. 9, n.4. outubro-dezembro, 1989, p.6-28.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 31ª edição, [1959] 2003.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

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, p.406-456.

MEIER, G. **The formative period**. In: MEIER, G. & SEERS, D. (Orgs.). *Pioneers in Development*. Oxford University & World Bank, 1985, p.3-22.

NURKSE, R. **A teoria do comércio internacional e a política de desenvolvimento**. In: ELLIS, H. & WALLICH, H. (Orgs.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964a, p.271-306.

_____. **Outros comentários sobre o trabalho do Professor Rosenstein-Rodan**. In: ELLIS, H. & WALLICH, H. (Orgs.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964b, p.92-99.

_____. **Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico**. In: AGARWALA, A. & SINGH, S. (Orgs.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p.263-277.

OLIVEIRA, F. **A Navegação Venturosa – ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Forense-universitária, 1981.

ROSENSTEIN-RODAN, P. **Notas sobre a teoria do grande impulso**. In: ELLIS, H. & WALLICH, H. (Orgs.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964, p.74-86.

_____. **Problemas de industrialização da Europa oriental e sul-oriental**. In: AGARWALA, A. & SINGH, S. (Orgs.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p.251-277.

ROSTOW, W.W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico (um manifesto não-comunista)**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

_____. **A decolagem para o desenvolvimento auto-sustentado**. In: AGARWALA, A. & SINGH, S. (Orgs.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p.159-193.

SZMRECSÁNYI, T. **Celso Furtado (1920-2004) e a economia do desenvolvimento**. In: SZMRECSÁNYI, T. & COELHO, F. S. (Org.). *Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007, p.387-401.

TAVARES, M.C. & SERRA, J. **Além da Estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil**. In: TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1973, p.153-207.

TEIXEIRA, A. **Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia.** In: FIORI, J.L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p.155-190.

