

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A industrialização brasileira e o pensamento estruturalista  
no Brasil: um debate entre Celso Furtado e Maria da  
Conceição Tavares.**

Joana Souza de Meirelles  
Matrícula nº 107385698

Orientadora: Prof. Dra. Maria Mello de Malta  
Coorientador: Me. Bruno Nogueira Ferreira Borja

Rio de Janeiro  
Janeiro de 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A industrialização brasileira e o pensamento estruturalista  
no Brasil: um debate entre Celso Furtado e Maria da  
Conceição Tavares.**

---

Joana Souza de Meirelles  
Matrícula nº 107385698

Orientadora: Prof. Dra. Maria Mello de Malta  
Coorientador: Me. Bruno Nogueira Ferreira Borja

Rio de Janeiro  
Janeiro de 2012

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade da autora*

## AGRADEDIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que me ajudaram na realização deste trabalho.

Em especial agradeço o apoio do pessoal do DTIS/FINEP e ao Bruno Borja, que me orientou em todas as etapas, sempre muito atencioso.

## SUMÁRIO:

<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo I - FEB: a interpretação estruturalista da história econômica do Brasil</b>	<b>9</b>
I.1 - Da economia escravista ao trabalho assalariado	10
I.2 - Crise do modelo primário-exportador e transição ao sistema industrial	14
<b>Capítulo II - O debate sobre desaceleração do crescimento no início dos anos 1960</b>	<b>21</b>
II.1 - Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961)	22
II.2 - Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil (1963)	28
<b>Capítulo III - Tendência à estagnação ou novo modelo de desenvolvimento?</b>	<b>33</b>
III.1 - Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina (1966)	34
III.2 - Além da Estagnação (1970)	38
<b>Conclusão</b>	<b>45</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>50</b>

## Introdução

Na década de 1960 ocorreram profundas transformações sociais, econômicas e políticas no Brasil. Após o auge da industrialização com os investimentos do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek - na segunda metade dos anos cinquenta - o país passou por um período de crise econômica com aceleração inflacionária. No campo político, viveu um golpe civil-militar que instaurou no Brasil uma ditadura sem precedentes. O novo governo, apesar de continuar desenvolvimentista, representou uma inflexão na política econômica, priorizando o crescimento econômico em detrimento da distribuição da renda. Assim, no final da mesma década, foram verificadas altas taxas de crescimento, durante o chamado “Milagre Econômico”, obtidas sob piora substancial da distribuição da renda. No âmbito internacional, o capitalismo atravessava os chamados “anos dourados”, nos quais este sistema obteve seus melhores resultados, sob um contexto de Guerra Fria com hegemonia norte-americana.

O presente trabalho objetiva apresentar as contribuições de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares à evolução do debate estruturalista no Brasil, particularmente aos referentes à industrialização brasileira, realizados prioritariamente nos anos 1960. Para tanto, será utilizado um método de História do Pensamento Econômico conforme proposto por Malta et alii (2011). A opção pelos autores se justifica pela grande influência que ambos exerceram sobre o pensamento econômico brasileiro e, a opção pelo período, por se tratar de uma década rica em produção teórica, na qual a industrialização viveu um período decisivo em sua trajetória.

Ambos os autores organizaram seu pensamento a partir da tradição cepalina. Criada em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) se desenvolveu como uma escola de pensamento especializada no exame da dinâmica e das tendências econômicas e sociais dos países latino-americanos. O sistema analítico da Cepal, baseado no método “histórico-estrutural”, examina as especificidades produtivas, sociais, institucionais e a inserção internacional destes países em seu caráter “periférico”, em contraposição às características das economias “centrais”. Este enfoque estruturalista, originado em três textos<sup>1</sup> com os quais Raúl Prebisch<sup>2</sup> orientou teórica e ideologicamente a instituição, foi aprofundado

---

<sup>1</sup> Para mais informações ver BIELSCHOWSKY, R. *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. Revista CEPAL. n. 97, p. 173-193. abril. 2009.

<sup>2</sup> Foi consultor da instituição em seus dois primeiros anos e secretário-executivo entre 1950 e 1963.

pelo autor e alguns de seus seguidores, dentre os quais Celso Furtado, que se destacou pela aplicação pioneira do método ao caso brasileiro. (Bielschowsky, R., 2009a).

As ideias dos autores cepalinos acompanharam as mudanças verificadas na realidade econômica, social e política dos países latino-americanos; tanto em nível regional quanto mundial. Nos anos cinquenta a temática principal era a industrialização, em especial o funcionamento e as especificidades do modelo de substituição de importações. Nos anos sessenta, em uma fase menos otimista em relação ao êxito da industrialização, somou-se à temática o debate sobre a necessidade de promoção de reformas institucionais nos âmbitos fiscal, financeiro, agrário e administrativo, dentre outras, a fim de superar o esgotamento do processo e diminuir as desigualdades sociais. Já nos setenta, foi discutida a reorientação dos modelos de desenvolvimento, visando a homogeneização social e a diversificação pró-exportadora.

Os debates que serão abordados no presente trabalho estão inseridos no contexto destas discussões promovidas pela CEPAL. No primeiro capítulo, intitulado *FEB: a interpretação estruturalista da história econômica do Brasil*, é apresentada a construção - e as particularidades - da estrutura econômica do Brasil, através de uma obra clássica de Celso Furtado: *Formação Econômica do Brasil* (FEB) (1959). Primeiramente, será apresentada a formação da economia escravista brasileira, desde o período colonial e sua transição para o sistema baseado no trabalho assalariado, na segunda metade do século XIX; em seguida, a crise do modelo primário-exportador e a emergência de um sistema cujo principal centro dinâmico passou a ser o mercado interno, a partir da crise do café e da Grande Depressão, nos anos trinta.

O segundo capítulo, intitulado *O debate sobre desaceleração do crescimento no início dos anos 1960*, apresenta o referido debate, com análise do esgotamento do processo de substituição de importações. Na primeira parte é discutido o livro de Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) e na segunda parte o ensaio de Maria da Conceição Tavares, *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil* (1963). Ambos os autores procuraram explicar as raízes estruturais da desaceleração do crescimento da economia brasileira, considerando suas peculiaridades, e apresentaram propostas para a superação do esgotamento do processo.

O terceiro capítulo, intitulado *Tendência à estagnação ou novo modelo de desenvolvimento?*, apresenta o debate sobre a tendência à estagnação, realizado na segunda metade dos anos 1960 e início dos anos 1970, através do livro *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966), de Celso Furtado e do ensaio *Além da Estagnação* (1970), de Maria da Conceição Tavares e José Serra. Ambas as obras representaram uma radicalização das posições assumidas por Furtado e Tavares no debate a respeito da desaceleração da economia brasileira. Esta revisão analítica ocorreu em resposta às mudanças nas condições econômicas e políticas brasileiras, especialmente ao golpe civil-militar de 1964, que frustraram as tentativas de implantação das reformas estruturais defendidas por ambos os autores (Bielschowsky, P. 2010).



## Capítulo I - FEB: a interpretação estruturalista da história econômica do Brasil

A clássica e mais consagrada obra de Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (FEB) (1959), dá início ao debate estruturalista brasileiro. Esta obra, que se insere na tradição cepalina, é uma referência na utilização do método histórico-estrutural, desenvolvido pioneiramente por Prebisch - o conceito de sistema centro-periferia é a base de sua construção teórica. Segundo Bielschowsky, R. (2009b), trata-se não somente de uma pesquisa histórica em grande profundidade, mas sim de um ensaio de interpretação histórico-analítica de orientação estruturalista.

*Embora não fosse seu objetivo teorizar sobre a abordagem estruturalista, a clareza do texto automaticamente reforçava a mensagem teórica que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) vinha transmitindo aos economistas latino-americanos; e (...) fornecia um estudo histórico decisivo para a legitimação dessa referida abordagem, pelo menos no que se refere ao caso brasileiro. (Bielschowsky, R., 2009b, p. 50).*

Furtado sofreu influência dos primeiros trabalhos de Roberto Simonsen e de Caio Prado Jr. Simonsen influenciou particularmente sua interpretação dos ciclos econômicos, através das obras *História Econômica do Brasil* (1937) e *Evolução Industrial do Brasil* (1939), enquanto Caio Prado Jr. teve maior influência em sua análise da colônia de exploração, através das obras *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942) e *História Econômica do Brasil* (1945). Estas influências foram percebidas inicialmente em sua tese de doutorado obtida na Universidade de Paris em 1948, sob o título *A Economia Colonial Brasileira: séculos XVI e XVII* e nos estudos realizados na Cepal, publicados em *A Economia Brasileira* (1954). FEB foi o livro que deu forma definitiva a ambos - Furtado o escreveu após deixar a Cepal, em 1957, quando aceitou o convite para ser professor visitante da Universidade de Cambridge.

Este capítulo visa apresentar, em linhas gerais, a construção - e as particularidades - da estrutura econômica do Brasil presentes em FEB. Primeiramente, será exposta a formação da economia escravista brasileira e sua transição para o sistema baseado no trabalho assalariado, na segunda metade do século XIX; em seguida, a crise do modelo primário-exportador e a emergência de um sistema cujo principal centro dinâmico passa a ser o mercado interno, a partir da crise do café e da Grande Depressão, nos anos trinta.

## **I.1 - Da economia escravista ao trabalho assalariado**

Furtado inicia seu estudo apresentando os fundamentos econômicos da ocupação territorial do Brasil. Segundo o autor, após o período extrativista da colônia, teve início a ocupação econômica do território brasileiro frente à necessidade de Portugal defender suas terras na América, perante crescente pressão política por parte das demais nações européias, que somente reconheciam o direito português às terras que efetivamente ocupassem. Para cobrir os gastos de defesa, Portugal deu início à exploração agrícola das terras. Aos portugueses, coube a primazia de um empreendimento que parecia até então inviável, visto que nenhum produto agrícola era objeto de comércio transatlântico - o trigo, principal produto da terra consumido na Europa, dispunha de abundantes fontes de abastecimento dentro do próprio continente europeu. Era necessário levar em consideração os caros fretes que apenas as especiarias do Oriente e os produtos manufaturados pareciam poder comportar, além dos altos custos decorrentes de uma empresa agrícola em terras tão distantes. O esforço realizado para ocupá-las permanentemente se justificava pela esperança de encontrar ouro em grande escala no interior do Brasil.

Furtado identificou a escassez de mão de obra como a maior dificuldade enfrentada pela indústria açucareira, em suas etapas iniciais (século XVI). O aproveitamento do escravo indígena se mostrou inviável na escala requerida pelas empresas agrícolas e a mão de obra européia inviabilizaria o negócio, devido aos altos custos. Dessa forma, os colonos optaram pela utilização de mão de obra africana. O fato deste mercado de escravos já ser conhecido pelos portugueses e de já terem alguma experiência na produção de açúcar - pois haviam iniciado há algum tempo produção, em escala relativamente grande, nas ilhas do Atlântico - constituíram os dois principais fatores específicos ao caso brasileiro que tornaram possível o êxito dessa que ele identificou como a primeira grande empresa colonial européia<sup>3</sup>.

Assim, o Brasil passou a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, no qual a aplicação de técnica e capitais objetivava a criação de um fluxo permanente de bens destinados ao mercado europeu. Segundo Furtado, foi neste período que teve início o processo de concentração de renda no Brasil: a renda gerada estava fortemente concentrada em mão da classe de proprietários de engenho e de plantações de cana, que satisfaziam grande parte de seu consumo com importações. Apenas parte ínfima era destinada ao pagamento por serviços

---

<sup>3</sup> Furtado destacou também a importância da aliança de Portugal com os Países Baixos, que contribuíram com sua experiência comercial, auxiliando no comércio intra-europeu, e no financiamento, com parte substancial dos capitais requeridos pela empresa açucareira.

prestados fora do engenho, especialmente de transporte e armazenamento, e aos poucos trabalhadores assalariados. Outro aspecto relevante do período foi o desenvolvimento da pequena pecuária - o gado era utilizado para alimentação, transporte e como força de tração animal nos engenhos.

Em sua análise, Furtado destacou o quão dependente da procura externa era a estrutura econômica brasileira do período, que se consolidou como uma colônia agrícola de exportação. A queda desta procura acarretava o início de um processo de decadência, com atrofiamento do setor monetário, uma vez que os lucros do empresário advinham quase em sua totalidade das exportações. Porém, como os custos da empresa agrícola eram constituídos em grande parte pelos custos fixos, mostrava-se sempre vantajoso para este continuar operando qualquer que fosse a redução ocasional de preços.

No século XVII, a empresa agrícola perdeu o monopólio que possuía, visto que os holandeses implantaram e desenvolveram uma indústria concorrente de grande escala na região do Caribe. Em decorrência, no último quarto deste século, os preços do açúcar se reduziram à metade e persistiram neste nível baixo durante todo o século XVIII - a etapa de rentabilidade máxima da empresa agrícola-colonial portuguesa havia sido ultrapassada. Segundo Furtado, com esta redução dos preços, os empresários brasileiros procuraram manter o nível de produção relativamente elevado, porém, com a persistência da baixa de preços e a expansão da economia mineira, que atraía mão de obra especializada e aumentava o preço dos escravos, a rentabilidade da empresa açucareira foi ainda mais reduzida. Sua estrutura permaneceu intacta, mas o sistema entrou em longo período de estagnação, delineando um setor de subsistência. Uma questão importante levantada por Furtado foi que este processo ocorreu independentemente da existência de um plano geral pré-estabelecido e esta falta de coordenação e de uma visão da economia como um todo foi presente durante grande parte da trajetória brasileira.

A economia do ouro se desenvolveu nas primeiras décadas do século XVIII. Dadas as suas características, a economia mineira brasileira oferecia possibilidades de negócio a pessoas de recursos limitados, pois não havia exploração de grandes minas, mas sim do metal que se encontrava depositado no fundo dos rios - necessitava de menor capital inicial e podia deslocar-se em tempo relativamente curto. A base da economia mineira também era o trabalho escravo, porém com algumas diferenças: a forma de organização permitia que o escravo tivesse maior iniciativa e circulasse em um meio social mais complexo, inclusive

alguns chegavam a trabalhar por conta própria, comprometendo-se a pagar periodicamente uma quantia fixa a seu dono, o que lhes abria a possibilidade de comprar sua liberdade.

Segundo Furtado, o ouro permitiu o financiamento de uma grande expansão demográfica. Teve início um ciclo migratório europeu inédito, que gerou alterações fundamentais na estrutura da população da economia mineira: os escravos passaram a constituir minoria e os imigrantes europeus, maioria. Outro ponto particular desta economia destacado por Furtado foi que, como demandava um setor de transportes mais complexo, criou-se um grande mercado para animais de carga.

Conforme observou Furtado, a alta lucratividade do negócio induzia a concentração de todos os recursos disponíveis na mineração. Identificou na economia mineira um mercado com maiores potencialidades e dimensões absolutas, pois as importações representavam menor proporção do dispêndio total e a renda estava menos concentrada, por haver maior população livre - havia mais centros urbanos e maior demanda por bens de consumo corrente que de luxo. Estas características tornavam a região mineira muito mais propícia ao desenvolvimento de atividades ligadas ao mercado interno do que havia sido desde então a açucareira. Porém, o desenvolvimento manufatureiro foi nulo, possivelmente devido à incapacidade técnica dos imigrantes - Portugal não havia desenvolvido muitas manufaturas até então, em grande parte devido à própria descoberta do ouro<sup>4</sup>.

A mineração do ouro entrou em decadência no último quarto do século XVIII, e, uma vez que não foram criadas atividades econômicas permanentes nas regiões mineiras, com exceção de alguma agricultura de subsistência, o declínio da produção do ouro gerou uma decadência rápida e generalizada. Segundo Furtado, o sistema envolveu numa massa de população desarticulada, trabalhando com baixa produtividade na agricultura de subsistência, assim como havia ocorrido anteriormente no ciclo do açúcar.

Em relação à primeira metade do século XIX, Furtado afirmou ter sido um período de transição no qual teria se consolidado a integridade territorial e firmado a independência política. Neste período, porém, o autor identificou um grande atraso relativo da economia

---

<sup>4</sup> Conforme análise do Furtado, a economia luso-brasileira no século XVIII se configurava como uma articulação do sistema econômico inglês, em franca expansão na época. Para a Inglaterra, o ciclo do ouro brasileiro trouxe um forte estímulo ao desenvolvimento manufatureiro e uma grande flexibilidade à sua capacidade para importar, além de ter permitido uma concentração de reservas que fizeram do sistema bancário inglês o principal centro financeiro da Europa. À Portugal, entretanto, a economia do ouro proporcionou apenas uma riqueza aparente, que não se traduziu em nenhum desenvolvimento significativo no país.

brasileira, pois, do ponto de vista de sua estrutura econômica, o Brasil não diferia muito do que fora nos três séculos anteriores: economia baseada principalmente no trabalho escravo, se manteve imutável nas etapas de expansão e decadência. Na ausência de tensões internas, resultante dessa imutabilidade, estaria uma das causas do atraso relativo da industrialização. A outra causa seria o estancamento das exportações, visto que sem a expansão destas se tornava inviável fomentar a industrialização, pois se tratava de um país totalmente carente de base técnica. A renda real per capita declinou sensivelmente nesta primeira metade de século.

Um fato de grande destaque no período foi o aumento da importância relativa do café na economia brasileira. O café, que foi introduzido no Brasil no final do século XVIII e era cultivado, inicialmente, para fins de consumo local, se tornou o principal produto de exportação do país.

*Pela metade do século (...) já se definira a predominância de um produto relativamente novo, cujas características de produção correspondiam exatamente às condições ecológicas do país. (...) todo o aumento que se constata no valor das exportações brasileiras, no correr da primeira metade do século passado, deve-se estritamente à contribuição do café. (Furtado, [1959] 1972, p.113)*

A produção do café se concentrou na região montanhosa próxima à capital do país, devido à relativa abundância de mão de obra - fruto da desagregação da economia mineira - e à proximidade do porto. Dessa forma, a primeira fase da expansão cafeeira se realizou com base no aproveitamento de recursos pré-existentes e subutilizados. A empresa cafeeira se assemelhava à açucareira ao permitir a utilização intensiva da mão de obra escrava, entretanto apresentava um grau de capitalização muito mais baixo do que esta última, por se basear mais amplamente na utilização do fator terra.

Com a evolução da economia cafeeira, houve a formação de uma nova classe empresária, que teve participação fundamental no desenvolvimento subsequente do país. Esta classe se diferenciava das demais não somente pela utilização do instrumento político em prol dos seus interesses, mas também por utilizar esse controle para alcançar objetivos perfeitamente definidos de uma política, ou seja, por ter clara consciência de seus próprios interesses. A utilização do governo como instrumento de ação econômica por parte dos dirigentes da economia cafeeira era facilitada pela proximidade entre as regiões cultivadas e a capital do país.

A economia cresceu substancialmente na segunda metade do século XIX, impulsionada pelo comércio exterior, o setor dinâmico do sistema. Para Furtado, a expansão cafeeira que ocorreu neste período modificou as bases do sistema econômico, constituindo uma etapa de transição econômica. Esta transição teve início com a proibição do tráfico de escravos e a Lei de Terras, ambas em 1850, que transformaram a mão de obra e a terra em mercadorias - movimento reforçado pela abolição definitiva da escravidão, em 1888. Em relação à abolição do trabalho escravo, Bielschowsky observou o que segue, baseado na obra de Furtado.

*(...) a abolição do trabalho escravo teria resultado, por um lado, em ampliação da economia de subsistência e redução da produtividade do trabalho e, por outro, em acirramento da escassez relativa de mão de obra. Esta seria contornada, então, pelo recrutamento do trabalho europeu por parte de uma nova oligarquia cafeeira perfeitamente mobilizada em função de seus interesses. (Bielschowsky, R., 2009b, p.60)*

Conforme ressaltou Bielschowsky (2009b), com o fim da utilização de mão de obra escrava africana, a questão da inadequada oferta de mão de obra se agravou e passou a constituir o problema central da economia brasileira. A solução encontrada foi fomentar uma corrente de imigração européia, gerando aumento da importância relativa do setor assalariado. O advento do trabalho assalariado que ocorreu nesta segunda metade de século é um marco fundamental na economia brasileira, segundo Furtado. O sistema econômico passou a apresentar nova dinâmica: o fluxo de renda criado pelo setor exportador passava a propagar-se para o restante da economia e a massa salarial retida no país passou a estimular a produção e a comercialização interna de diversos bens de consumo. Esta transformação foi imprescindível para que ocorressem as transformações estruturais que levariam, na primeira metade do século XX, à formação no Brasil de uma economia de mercado interno.

## **I.2 - Crise do modelo primário-exportador e transição ao sistema industrial**

Em relação a uma economia agrícola extensiva, como era o caso da economia brasileira do século XIX, Furtado destacou as seguintes características: o coeficiente de importações era particularmente elevado e os desequilíbrios na balança de pagamentos eram relativamente mais amplos, pois refletiam as bruscas quedas de preços dos produtos primários no mercado mundial. Além disso, as finanças públicas estavam fortemente vinculadas ao

comércio exterior, visto que o imposto sobre as importações era a principal fonte de renda do governo central.

Esta estrutura das economias dependentes fazia com que a crise se propagasse de forma distinta: deflagrada a partir da queda no valor das exportações - decorrente de redução do preço dos produtos exportados ou do volume total das exportações - criava-se um desequilíbrio inicial na balança de pagamentos. Como a queda dos preços das mercadorias importadas, em geral produtos manufaturados, era mais lenta e menos intensa que a dos produtos primários exportados, ocorria deterioração dos termos de troca<sup>5</sup>. Além disso, a crise ainda acarretava a redução na entrada de capitais estrangeiros. Assim, Furtado concluiu que o desequilíbrio externo decorria de uma série de fatores ligados à própria natureza do sistema econômico, que a crise penetrava neste “de fora para dentro” e que seu impacto alcançava necessariamente grandes proporções.

O principal mecanismo brasileiro de correção do desequilíbrio externo era a desvalorização cambial. Furtado destacou que isto significava, em última instância, transferência de renda daqueles que pagavam as importações para aqueles que vendiam as exportações. Como as importações eram pagas pela coletividade, os empresários exportadores usufruíam da socialização das perdas que, na ausência da desvalorização, se concentrariam em seus lucros. Sendo assim, este mecanismo possibilitava a transferência do prejuízo à massa consumidora. Nas palavras do autor: “o processo de concentração de riqueza, que caracterizava a prosperidade, não encontrava um movimento compensatório na etapa de contração da renda” (Furtado, [1959] 1972, p.166). Segundo Bielschowsky, R. (2009b), a concentração de renda nas fases de prosperidade e a socialização das perdas nas fases de depressão seriam resultado da pressão baixista sobre os salários reais em todas as fases do ciclo econômico. Os salários reais não apresentariam tendência de alta, mesmo em momentos de expansão da economia cafeeira, devido à existência de reserva de mão de obra dentro do país no setor de subsistência, reforçada pelo forte fluxo migratório.

Furtado descreveu ainda uma segunda forma de ação adotada em momentos de crise. Com o objetivo de defender os preços do café, era praticada retenção de estoques para contrair a oferta - política possibilitada pelo fato do Brasil ser o principal produtor mundial, podendo, portanto, influenciar os preços internacionais. A produção retida era utilizada em

---

<sup>5</sup> A teoria da deterioração dos termos de intercâmbio, uma contraposição direta à teoria das vantagens comparativas, foi desenvolvida pioneiramente por Prebisch.

momentos de expansão da renda dos países importadores ou em períodos de má colheita. A primeira experiência de valorização do café - que teve suas bases definidas no Convênio de Taubaté (1906) - foi promovida pelos estados cafeicultores, liderados por São Paulo, num contexto de república federativa. O governo federal só assumiu a responsabilidade das políticas posteriormente. Os êxitos financeiros das experiências de defesa, em geral financiadas por bancos estrangeiros, consolidaram a vitória dos cafeicultores, que reforçaram o seu poder até 1930, submetendo o governo central aos objetivos de sua política econômica.

Os planos adotados foram bem sucedidos, mas havia dois problemas fundamentais identificados por Furtado: ao sustentar os preços, criavam-se condições de aprofundamento dos desequilíbrios entre oferta e demanda, uma vez que os lucros se mantinham elevados, atraindo ainda mais investimentos ao setor, pressionando cada vez mais a oferta, além de, pelas mesmas razões, atrair novos concorrentes externos. Quando da crise mundial de 1929, o setor externo brasileiro se encontrava em uma situação de desequilíbrio como a descrita: houve uma supersafra de café em 1929 e a produção continuou crescendo devido aos investimentos realizados nos anos de 1927 e 1928. Devido à crise, não havia mais crédito no exterior disponível para financiar a retenção de novos estoques. O ápice da produção coincidiu com o ápice da crise: ambos em 1933.

Devido à queda substancial do preço internacional do café e à falência do sistema de conversibilidade, houve desvalorização cambial, o que aliviou, ao menos inicialmente, as perdas do setor cafeeiro da economia. Porém, por tratar-se de um produto com baixa elasticidade preço da demanda, a queda em seus preços não refletia em aumento da quantidade exportada, logo o mercado internacional não podia absorver a totalidade da produção. Sendo assim, Furtado observou que perante as condições excepcionalmente graves criadas pela Grande Depressão, o mecanismo do câmbio não poderia constituir o único instrumento de defesa da economia cafeeira. Para evitar que os estoques invendáveis acarretassem maiores quedas no preço do café, o governo optou por utilizar a expansão do crédito para retê-los. Esta expansão agravou o desequilíbrio externo, contribuindo para maior depreciação da moeda, o que beneficiava o setor exportador - assim houve, mais uma vez, socialização dos prejuízos. Os estoques retirados eram destruídos, pois não havia possibilidade de serem vendidos dentro de prazos razoáveis.

A compra de excedentes da produção cafeeira e sua posterior destruição, com o objetivo de proteger este setor através da garantia de preços mínimos de compra, sustentava o



nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores ligados ao mercado interno. Segundo Furtado, o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava - tratava-se de políticas anticíclicas de dimensões inéditas, o governo estaria aplicando algo semelhante às políticas de combate à crise propostas por Keynes anos mais tarde.

*Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.*

*(...) a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo e sim à política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros. (Furtado, [1959] 1972, p. 192-193)*

Uma questão de extrema relevância destacada por Furtado em relação aos anos subsequentes à crise foi o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira. Com a proteção ao mercado nacional, os setores que produziam para o mercado interno, tanto de produção industrial quanto agrícola, passaram a se tornar mais atrativos aos investimentos que o setor exportador. O mercado interno passou a ser o fator dinâmico e preponderante no processo de formação de capital. Assim, o estrangulamento externo duradouro, associado à reserva de mercado obtida através das medidas do governo, gerou estímulo à produção interna substituidora de importações.

A renda sustentada ficava em grande parte retida no país, fruto do corte nas importações. Dessa forma, com o aumento do nível de procura interna, as atividades ligadas ao mercado interno mantiveram ou até mesmo aumentaram sua taxa de rentabilidade, enquanto esta taxa caía no setor primário-exportador. Um reflexo deste cenário foi a produção industrial e a produção agrícola para o mercado interno terem se recuperaram com maior rapidez da crise. Furtado destacou que a economia brasileira encontrou estímulo dentro dela mesma para anular os efeitos depressivos vindos de fora e continuar crescendo. Em relação à capacidade produtiva, Furtado observou que esta primeira fase de expansão industrial foi possível devido ao aproveitamento mais intenso da capacidade já instalada no país - havia capacidade ociosa devido ao investimento produtivo realizado entre os anos de 1920 e 1929, período em que houve elevação da capacidade de importar. Além disso, foram adquiridos a preços muito baixos, no exterior, equipamentos de segunda mão, visto que com a depressão e

conseqüente crise industrial que se instaurou em alguns países, diversas fábricas fecharam suas portas.

Ainda em relação a este período, Furtado observou que houve a formação de um só mercado para produtores internos e importadores, como conseqüência do desenvolvimento do setor ligado ao mercado interno. Esta concorrência transformou a taxa cambial em um instrumento de suma importância para todo o sistema econômico, visto que uma alteração no câmbio gerava alteração no nível dos preços relativos dos produtos produzidos internamente e dos produtos importados.

Assim, identificou nas dimensões catastróficas da crise do café e da amplitude com que foram defendidos os interesses da economia cafeeira as razões para que este período de crise internacional, associado à vulnerabilidade do setor exportador, tenha representado um ponto de inflexão na economia brasileira, de grande significação para seu futuro imediato. Este movimento foi possível devido ao fato da procura interna não ter entrado em colapso ao contrair-se a procura externa. Esta distinção entre o desenvolvimento industrial ocorrido antes e depois da crise do café e da Grande Depressão da década de 1930 é o traço mais marcante da interpretação dos choques adversos em sua versão branda, atribuída por Suzigan (1986) a Furtado e Maria da Conceição Tavares<sup>6</sup>.

Houve pequena valorização cambial entre 1934 e 1937, o que acarretou transtornos a alguns setores industriais ligados ao mercado interno, porém já nos últimos anos da década de trinta a moeda brasileira voltou a se depreciar, o que praticamente restabeleceu o nível de preços relativos que havia prevalecido depois da crise. Em decorrência da guerra, ocorreram acumulações sucessivas de saldos positivos na balança de pagamentos, resultando em um cenário de oferta de divisas internacionais muito superior à procura. Para evitar uma valorização da moeda brasileira e assim defender o setor exportador, o governo fixou a taxa cambial, gerando a sustentação do nível de renda monetária. Neste sentido, alcançava-se o mesmo efeito obtido com a compra do café invendável na década anterior - neste último caso, a renda era sustentada através da manutenção dos preços internacionais.

Com a taxa de câmbio fixa, o setor exportador aumentou sua participação relativa na renda nacional. Assim, nos anos quarenta, os preços internos e os de exportação passaram a se elevar mais rapidamente em relação aos preços de importação, o que caracterizava um quadro

---

<sup>6</sup> Esta análise estaria presente em seu ensaio *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importação*, publicado no livro *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, em 1972.

oposto ao que tinha servido de base para o desenvolvimento industrial desde o começo dos anos trinta. Conforme observou Furtado:

*(...) nos anos trinta o desenvolvimento da economia teve por base o impulso interno e se processou no sentido da substituição de importações por artigos de produção interna. Com efeito, à medida que crescia a economia, reduzia-se o coeficiente de importações.*

*Essa redução (...) só se operou porque uma série de circunstâncias favoreceram a manutenção da renda monetária e ampliou o mercado do setor interno, encarecendo as mercadorias importadas. Modificar essa nova paridade de preços seria comprometer toda a estrutura econômica que se havia fundado sobre ela. (Furtado, [1959] 1972, p.215).*

Conforme pontuou Bielschowsky (2009b), em 1947 a capacidade para importar voltou aos níveis de 1929, porém a renda nacional havia aumentado substancialmente, conduzindo a desequilíbrios no balanço de pagamento e a fortes pressões inflacionárias. Segundo Furtado, estes desequilíbrios foram corrigidos através da introdução de uma série de controles seletivos das importações<sup>7</sup>, visto que a outra opção, que seria a desvalorização substancial da moeda, não era bem vista pelas autoridades brasileiras, que temiam uma agravação da alta de preços. A política cambial<sup>8</sup>, destinada a combater a alta de preços, associada ao controle seletivo das importações teve especial importância na intensificação do processo de industrialização e aceleração do ritmo de crescimento da economia brasileira no pós-guerra, pois teve como consequência prática uma conjuntura extremamente favorável às inversões nas indústrias ligadas ao mercado interno.

*O setor industrial era assim favorecido duplamente: por um lado, porque a possibilidade de concorrência externa se reduzia ao mínimo através do controle das importações; por outro, porque as matérias primas e os equipamentos podiam ser adquiridos a preços relativamente baixos. (Furtado, [1959] 1972, p.218)*

Os empresários industriais se apropriaram de parte substancial do aumento da renda real da coletividade - resultante da melhora na relação de preços do intercâmbio externo. O setor industrial, como maior absorvedor de divisas, beneficiava-se da baixa relativa nos preços dos produtos importados. Sendo assim, esta combinação de política cambial associada ao controle seletivo de importações resultou não somente em concentração, na mão do empresário industrial, de parte substancial do aumento de renda de que se beneficiava a

<sup>7</sup> “Rígido controle administrativo das importações através da emissão de licenças para importar, detalhado por operação: quantidade, qualidade e preço da coisa importada; discriminação no licenciamento contra as importações “menos essenciais”, bens de consumo duráveis e não-duráveis; ausência de qualquer mecanismo especial de captação de rendas fiscais nas transações externas.” (Lessa, [1964] 1982, p.16)

<sup>8</sup> Foi adotada uma taxa de paridade ao FMI para todas as transações com o exterior e esta foi sustentada até 1953. (Lessa, [1964] 1982)

economia, mas também em ampliação das oportunidades de inversões que se apresentavam a este empresário.

Em relação aos anos 1950, o autor já identificava o anúncio de uma nova modificação estrutural que deveria ocorrer na economia brasileira, com a redução progressiva da importância relativa do setor externo no processo de capitalização. Para tal, as empresas de bens de capital deveriam crescer com intensidade maior do que o conjunto do setor industrial, com o objetivo de evitar que os efeitos das flutuações da capacidade para importar se concentrassem no processo de capitalização. Tratava-se de uma condição fundamental, segundo o autor, para que a política econômica pudesse visar um duplo objetivo: a defesa do nível de emprego e do ritmo de crescimento.

## Capítulo II - O debate sobre desaceleração do crescimento no início dos anos 1960

No início dos anos sessenta o país se encontrava em difícil situação financeira, especialmente no que concerne aos compromissos assumidos no exterior, muito mais pesados do que as forças das receitas cambiais do momento permitiam liquidar nos prazos de vencimento. A inflação se acelerou e foram aplicadas políticas antiinflacionárias ortodoxas, com contração do crédito e dos investimentos públicos. Além disso, foi aprovada em 1962 uma lei restritiva à remessa de lucros, acarretando contração dos investimentos estrangeiros. Em 1962 e 1963, há queda do investimento e desaceleração acentuada do crescimento, com aumento substancial da inflação. Além da crise econômica e social, no início desta década o Brasil também enfrentou uma crise política. Com a renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961, criou-se o parlamentarismo e se abriu um período de forte instabilidade política. (Salm, 2011)

Após a Segunda Guerra Mundial, a Economia do Desenvolvimento surgiu como um campo de estudo particular dentro da Ciência Econômica. Suas origens remontam à Primeira Guerra, período no qual os Estados Unidos ascenderam à condição de “centro cíclico principal da economia mundial” e a Revolução Russa (1917) surgiu como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento capitalista. Com a consolidação da liderança mundial norte-americana, após o final da Segunda Guerra e, a fim de possibilitar a coordenação internacional sob sua hegemonia, foi montado um aparato institucional de organização supostamente multilateral, no qual se insere a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) (1945) e a posterior criação da Cepal (1948) - uma das cinco comissões econômicas da ONU. (Borja, 2011)

Com a divisão do mundo entre o capitalismo e o socialismo, a política externa norte-americana tornou-se de explícita contenção do avanço da União Soviética sobre os países capitalistas - tinha início a Guerra Fria. Para conter o avanço do comunismo e legitimar sua hegemonia, uma das estratégias do governo norte-americano foi promover o desenvolvimento econômico e social dos países sob sua área de influência. Como fruto desta política, os EUA e 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*.

*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. (Borja, 2011, p.67)*

Inserido neste contexto, interno e externo, o debate que será abordado neste capítulo se articulou em torno do problema da desaceleração da industrialização no início da década de 1960. Serão apresentadas as contribuições de Celso Furtado, através de seu livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) e Maria da Conceição Tavares, através de seu ensaio *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil* (1963). Ambos os autores procuraram explicar as raízes estruturais da desaceleração do crescimento da economia brasileira considerando as características da realidade social e política do país. Esta abordagem é inovadora na medida em que os diagnósticos até então formulados se limitavam ao estudo de fatores econômicos, em especial aqueles relacionados com o comércio exterior e finanças públicas.

## **II.1 - Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961)**

Segundo Bielschowsky (2006), Furtado deu três contribuições fundamentais ao estruturalismo, todas ligadas à ideia de subdesenvolvimento e à relação entre crescimento e distribuição de renda<sup>9</sup>. A primeira contribuição foi a adição de uma perspectiva histórica de longo prazo ao estruturalismo, através de sua obra “Formação Econômica do Brasil” (1959), mostrando, conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, que durante séculos e em sucessivos períodos de crescimento e retração, nos chamados ciclos econômicos, houve produção e reprodução da dualidade da economia brasileira e de sua baixa diversidade produtiva. A segunda contribuição será apresentada a seguir: em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (1961), Furtado introduziu no arcabouço analítico estruturalista a discussão a respeito da dificuldade que os setores industriais têm de absorver a abundante força de trabalho que vêm do campo, apresentando a ideia da permanência do subdesenvolvimento, além de antecipar algumas ideias básicas da teoria da dependência. Bielschowsky destacou ainda uma terceira contribuição: a argumentação, realizada mais ou menos simultaneamente com Maria da Conceição Tavares e Aníbal Pinto, que colocava a concentração da renda como determinante da composição setorial do investimento e das

---

<sup>9</sup> Uma quarta contribuição apontada por Bielschowsky é a análise da relação entre cultura e desenvolvimento.

escolhas tecnológicas, concluindo que na ausência de uma distribuição de renda a situação de dualidade tenderia a se perpetuar.

Nesta obra, Furtado discutiu de forma inovadora a questão do subdesenvolvimento. Segundo o autor, sua origem encontra-se no desenvolvimento industrial da Europa do século XVIII, impulsionado pela Revolução Industrial Inglesa, que provocou uma ruptura na economia mundial e passou a condicionar o desenvolvimento econômico das demais regiões. Este movimento de expansão da economia industrial européia se deu em três linhas de evolução distintas: a primeira dentro da própria Europa, constituindo o grupo de países europeus que lideraram o processo de formação da economia industrial; uma segunda que representou um deslocamento de suas fronteiras, para terras desocupadas e de características similares às européias, com o intuito de reproduzir seu modelo de desenvolvimento; e, uma terceira linha, que se caracterizou pela expansão - de diferentes formas e intensidades - para as regiões de antiga colonização, que Furtado classificou como economias de natureza pré-capitalista.

Em relação a esta última linha de expansão, em alguns casos limitou-se à abertura de linhas de comércio, enquanto, em outros, houve o interesse de fomentar a produção de matérias-primas nestes países, cuja procura crescia nos centros industriais. O impacto sobre as economias pré-capitalistas foi, em geral, a formação de estruturas híbridas, nas quais um núcleo capitalista coexistia com a estrutura arcaica preexistente, sem que houvesse modificação estrutural no sistema econômico. Para Furtado, este tipo de economia dualista constitui o fenômeno do subdesenvolvimento. O autor inovou ao mostrar que o subdesenvolvimento não é uma etapa necessária à criação de uma economia desenvolvida.

*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. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. (Furtado, 1961, p.180-181)*

Em relação ao caso específico brasileiro, Furtado afirmou tratar-se de uma estrutura subdesenvolvida complexa, em estágio avançado. No período, a economia brasileira apresentava três setores: um ligado às atividades de subsistência; outro voltado para a exportação; e ainda um setor de núcleo industrial voltado ao mercado interno. Este último, apesar de suficientemente diversificado a ponto de produzir parte dos bens de capital necessários ao seu crescimento, teria elevado grau de dependência no processo de formação

de capital. Daí deriva mais uma característica dos países subdesenvolvidos: de seu crescimento resulta uma tendência à elevação do coeficiente de importações

Ainda em relação ao núcleo industrial, Furtado observou que este se desenvolvia através de um processo de substituição de manufaturas antes importadas, em condições de permanente concorrência com os produtos que vinham de fora. Para tal, a tecnologia e a forma de desenvolvimento do setor industrial eram importadas, o que significava adotar tecnologias compatíveis com a estrutura de preços e custos dos países desenvolvidos, e não as que permitiriam uma transformação mais rápida da estrutura econômica através da absorção do setor de subsistência. Além disso, ao nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalecia no setor dinâmico do sistema, a plena utilização do capital disponível não seria condição suficiente para a completa absorção da força de trabalho, acarretando a persistência de um excedente de mão de obra - tratava-se de uma tecnologia poupadora de mão de obra. Sendo assim, a estrutura ocupacional do país se modificava com lentidão e, apesar do elevado grau de diversificação industrial, somente pequena parcela da população se beneficiava com o desenvolvimento.

Dado o crescimento relativamente lento da capacidade para importar, característico das economias subdesenvolvidas, Furtado afirmou ser necessário que os investimentos no setor substitutivo de importações crescessem com intensidade superior aos investimentos nos setores que já produziam para o mercado interno. Porém, estes investimentos apresentavam maior risco, principalmente devido à baixa experiência, fazendo com que os empresários utilizassem os recursos disponíveis em investimentos nas linhas tradicionalmente estabelecidas, acarretando excesso de capacidade produtiva em determinados setores e insuficiência em outros. Assim, toda fase de aceleração dos investimentos representava também uma baixa na relação produto-capital. Formou-se, em conseqüência, um desequilíbrio interno por insuficiência de oferta, o qual se traduziu em pressão no balanço de pagamentos.

Para eliminar esse tipo de desequilíbrio, externo ou interno, Furtado propôs a aplicação de política de reorientação de investimentos em formação de capital, objetivando reduzir o coeficiente de importação, provocando as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. Caso contrário, o equilíbrio somente seria restabelecido perante uma redução do ritmo de crescimento, o que Furtado não julgava ser uma alternativa razoável.

*(...) para determinada taxa de incremento do comércio mundial, o ritmo de crescimento compatível com a estabilidade interna é muito mais elevado nas*



*estruturas desenvolvidas do que nas subdesenvolvidas. Êste fato explica, por um lado, o crescimento mais lento das economias subdesenvolvidas, nos últimos decênios; por outro, a notória tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, observada em todos os países subdesenvolvidos, que, de uma forma ou outra, tentam intensificar o seu crescimento. (Furtado, 1961, p.210)*

No Brasil, este desequilíbrio se fez presente em meados dos anos cinqüenta: o país apresentava notável desequilíbrio entre a capacidade para importar e o volume de importações necessário para manter em operação as unidades produtivas existentes e realizar os investimentos desejados. A solução adotada foi concentrar investimentos na substituição de importações, especialmente de bens de capital, e manter o nível de emprego. Porém, o financiamento dos vultosos investimentos gerou aceleração do processo inflacionário e, conseqüentemente, forte desgaste social.

Furtado destacou que, apesar do forte desgaste social, este processo foi necessário à superação definitiva da barreira apresentada pela capacidade para importar à formação de capital. Como resultado, a economia brasileira manteve uma elevada taxa de crescimento, enquanto suas importações de bens de produção se mantiveram estacionárias ou mesmo em declínio. Assim, a economia aproximou-se do grau de diferenciação necessário para que seu desenvolvimento dependesse basicamente de fatores endógenos, permitindo ao setor industrial apoiar-se em si próprio para crescer - movimento que Furtado classificou como “transferência dos centros de decisão”<sup>10</sup>. Essa transferência teve conseqüências importantes: os centros de decisão que se apóiam nas indústrias ligadas ao mercado interno têm alto grau de autonomia e visam, sobretudo, a manutenção do nível interno de emprego e a ampliação de seu mercado. Com a predominância destes grupos no Brasil, firmou-se a mentalidade “desenvolvimentista”.

Nesta obra, Furtado realiza ainda uma discussão a respeito da distribuição de renda e sobre a questão agrária brasileira. Em sua análise, observa que o desenvolvimento industrial do Brasil desde a década de trinta estava sendo realizado à base de salários reais praticamente estacionários e sem melhoras sensíveis nas condições de vida dos trabalhadores rurais. Estas características particulares do processo brasileiro deveriam ser observadas para compreender os problemas que o país enfrentava em 1960.

---

<sup>10</sup> Segundo Furtado, a partir dos anos quarenta que se acentuou a transferência dos centros de decisão. “*Se bem que toda a primeira metade do século constitua uma luta em busca de um novo caminho, é somente nos seus dois últimos decênios que essa luta torna-se consciente. Nos três primeiros decênios (isto é, até a crise de 1929), o objetivo central e quase único foi reorganizar o comércio exterior.*” (Furtado, 1961, p.235)

Furtado identificou na forma como se iniciou a industrialização brasileira a origem da acentuada disparidade entre os salários reais dos trabalhadores das manufaturas incipientes e dos trabalhadores rurais do país, em particular das áreas não beneficiadas pelo influxo imigratório de fins do século XIX e início do século XX. A industrialização, que se firmou na região cafeeira de São Paulo, não resultou de um recrutamento de mão de obra das atividades agrícolas ou artesanais preexistentes, mas sim da utilização de mão de obra européia. Logo, o nível de salários iniciais era relativamente alto, visto que os europeus, indivíduos com alguma experiência prévia, exigiam salários e condições de existência superiores às que prevaleciam em um país de origem escravista. Porém, conforme os transportes internos e as condições sociais foram se desenvolvendo, deu-se início a permanentes fluxos internos de trabalhadores do setor rural de subsistência às regiões de mais altos salários. Este movimento, que tornava a oferta de mão de obra ilimitada, somado à utilização de tecnologia poupadora de mão de obra, resultou em salários reais estacionários nas indústrias durante o desenvolvimento subsequente e, assim, os benefícios da elevação da produtividade foram absorvidos pelos lucros.

Este tipo de desenvolvimento industrial com altas taxas de lucro, sem pressão de queda, acarretava elevado custo social, pois não havia preocupação com a produtividade; e crescente grau de injustiça social, pois fazia com que as rendas - e o consumo - dos proprietários de fatores crescessem mais do que a renda do grupo de assalariados. A elevada taxa de lucro permitia ainda grande volume de investimento, através do sistema de autofinanciamento, aumentando a tendência à concentração de riqueza através de um processo cumulativo que acentuava as tendências acima descritas.

Em relação às condições de vida nas zonas rurais, Furtado apontou como componente essencial do problema econômico brasileiro do período o fato dos processos de industrialização e urbanização não terem afetado substancialmente as condições de vida da grande massa da população brasileira nestas áreas. O autor identificou uma série de fatores para este fenômeno. Primeiramente, a economia agrícola tradicional foi afetada pelo declínio da economia de exportação e o impulso industrializante que daí partiu não determinou um processo de urbanização que permitisse a absorção fora da agricultura de todo incremento da população - não somente devido à tecnologia empregada na indústria, mas também devido ao crescimento da taxa de incremento da população em decorrência da revolução sanitária. Além disso, a transformação de uma economia agrícola de exportação de poucos produtos homogêneos em outra de mercado interno, com multiplicidade de produtos, tornou os

processos de produção e comercialização mais complexos, fazendo com que o pequeno agricultor tivesse que abrir mão de parte de seu produto em benefício de intermediários ou para cobrir perdas. Por fim, a abundância de terras e de mão de obra contribuiu para que não houvesse pressão para modificações na antiga estrutura.

O traço mais fundamental da economia agrícola brasileira seria o fato de coexistirem o latifúndio e a abundância de terras. O latifúndio foi criado desde o início da organização da empresa agrícola, que como já foi dito, não foi condicionada pela oferta de terras, mas sim pela disponibilidade de capital e capacidade empresarial. As exceções à organização de tipo latifundiário surgiram em etapas bem mais avançadas do povoamento do território nacional, como no caso do Sul do país, que consistiu em um povoamento com objetivos políticos, mediante subsídios do governo, ou o caso das pequenas propriedades que se formaram toda vez que o próprio latifúndio não pôde absorver o crescimento da população rural - estas localizavam-se em terras de inferior qualidade ou mais distantes dos centros de consumo, permanecendo como um precário meio de subsistência de parte da população rural.

Perante estas observações, Furtado questiona em que tem consistido o desenvolvimento brasileiro. Dos quatro grupos que formavam a sociedade brasileira - trabalhadores rurais, trabalhadores industriais, empregados em serviços e proprietários de fatores - somente neste último se observou a melhora relativa e absoluta dos padrões de consumo. Assim, os benefícios do desenvolvimento se distribuía de forma regressiva, tendo o aumento do consumo alcançado o máximo nas classes proprietárias de fatores e o mínimo na agricultura das regiões de mais baixo nível de vida.

Com a diferenciação da estrutura industrial ocorrida no final da década dos anos cinquenta, Furtado afirmou que a economia já estava se encaminhando para um relativo equilíbrio entre a capacidade para importar e a procura de importações. Porém, identificou o esgotamento dos estímulos decorrentes do processo de substituição de importações e levantou a hipótese de que perante este quadro haveria queda da taxa de investimento com redução do ritmo de crescimento, o que iria gerar uma etapa de agudas tensões sociais. O desenvolvimento no futuro e, em particular, a redução de seu custo social, dependeriam de duas medidas fundamentais: o aumento de produtividade nas indústrias, com transferência dos frutos para os setores assalariados, e uma transformação direta da estrutura agrária - medidas que resultariam no uso mais racional dos fatores e em uma distribuição menos desigual da

renda social. Neste momento, o autor estava apontando para a necessidade de planejamento do desenvolvimento do país.

*A falta de uma percepção objetiva da realidade deveu-se, no passado, à persistência de ideologias voltadas para a restauração de uma estrutura econômica superada. No futuro imediato, ela poderá resultar do temor à perda de privilégios que são a contrapartida do elevado custo social do desenvolvimento recente. Como no passado, a falta de objetividade muito provavelmente se traduzirá em políticas falhas e incoerentes. Mas, desde já, podemos estar seguros de que o desenvolvimento somente se realizará se se criarem condições para uma participação mais ampla em seus frutos das massas urbanas e rurais. (Furtado, 1961, p.268)*

## **II.2 - Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil (1963)**

Este foi o primeiro trabalho notável de Maria da Conceição Tavares e se tornou uma referência nos debates sobre o desenvolvimento econômico brasileiro. Uma das grandes contribuições da autora neste ensaio foi a análise da mecânica do processo de substituição de importações. Utilizando a mesma periodização que Furtado, identificou nos anos trinta o início desta nova forma de desenvolvimento dos países latino americanos.

*(...) o “processo de substituição das importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos. (Tavares, [1963] 1977, p. 35)*

Atribuiu ao processo de desenvolvimento pela via de substituição de importações uma importante mudança estrutural da economia brasileira: tornou-se, gradativamente, menos dependente do exterior em termos quantitativos, alterando a natureza desta dependência. As exportações, variável exógena, perderam importância relativa na formação da renda nacional em favor do investimento endógeno e passaram a ser fundamentais para possibilitar a importação de bens de capital e bens intermediários necessários à diversificação da estrutura produtiva. O mecanismo consistia em, inicialmente, procurar suprir internamente a demanda - não afetada pela crise ou mantida através das políticas governamentais - que não podia mais ser atendida pelas importações. Para tal aumento de oferta, utilizou-se intensivamente a capacidade produtiva já instalada. Nesta primeira fase - denominada “fase fácil” - foram substituídas as importações de bens não duráveis de consumo final, por tratar-se de bens que demandam menos tecnologia e capital, além de possuírem, neste período, maior reserva de mercado no Brasil.

À medida que o processo avançava, surgia a necessidade de instalação de novas unidades produtivas, o que demandava mais importações, em especial de bens de capital e bens intermediários, por vezes ultrapassando a disponibilidade de divisas disponíveis. Assim, tornava-se necessário um novo movimento de substituições. Conforme este processo se reproduzia, tornava-se mais custoso e mais difícil prosseguir: havia maior dificuldade na substituição de produtos com tecnologias mais complexas; o mercado interno não era suficientemente amplo; e, ainda, a pauta de importações do país torna-se demasiadamente rígida, comprometida com as importações necessárias à manutenção da produção corrente, sem que houvesse margem para a entrada de novos produtos, especialmente os necessários à expansão da capacidade produtiva. A rigidez na pauta de importações seria, segundo a autora, uma contradição presente no modelo: para que o país crescesse era necessário aumentar as importações, mas a capacidade de importar continuava a representar uma barreira a este crescimento, comprometendo o dinamismo do processo.

Para atenuar este ciclo, Tavares identificou que seria necessária a ocorrência de substituição em todas as faixas de bens simultaneamente: bens finais, bens intermediários e bens de capital. Porém, no caso brasileiro, devido à falta de adequada orientação dos investimentos, a substituição teria focado somente nos bens não essenciais, principalmente devido à política governamental adotada. Sendo assim, os investimentos não se distribuíram com critério de complementaridade, acarretando forte aumento na demanda por importações - enquanto havia excesso de capacidade instalada em algumas indústrias de bens finais, outras de bens intermediários tinham insuficiente capacidade. Estas assincronias geradas pela falta de coordenação levaram ainda a estrangulamentos sérios, sobretudo nos setores de infraestrutura.

O processo de desenvolvimento na “fase difícil” da substituição de importações agravou os desequilíbrios sociais. Durante os anos cinquenta, a aceleração no crescimento manufatureiro não foi acompanhada de crescimento proporcional no nível de emprego, demonstrando a incapacidade dos setores dinâmicos da economia de absorver as massas crescentes de população em idade economicamente ativa. Tavares atribui estes fatos à dinâmica do processo de substituição de importações, em especial ao avanço na industrialização para faixas que por sua natureza específica são de mais alta densidade de capital e, ainda, à introdução de técnicas poupadoras de mão de obra.

*Assim, se bem é certo que o desenvolvimento recente se fez, com graves pressões inflacionárias e com o aumento do desequilíbrio externo e das desigualdades regionais, também não é menos significativo o fato de que o Brasil foi um dos poucos países da América Latina que conseguiu manter um ritmo de crescimento elevado nos últimos anos e em que o processo de substituição de importações avançou até níveis de integração industrial maiores. (Tavares, [1963] 1977, p. 62)*

Outra grande contribuição da Tavares neste ensaio foi para o debate sobre a dualidade da economia brasileira, apontada como grande responsável pelos problemas econômicos que se apresentavam no país. Destacou que as transformações da estrutura produtiva não modificaram sensivelmente a condição do setor primário, acarretando o agravamento da dualidade estrutural da economia brasileira. Esta dualidade se caracterizava pela existência de um setor capitalista dinâmico, que apesar do crescimento acelerado e alto nível comparativo de produtividade, absorvia relativamente pouca mão de obra; e de um setor subdesenvolvido no qual se concentrava a maior parte da população, que se mantinha praticamente à margem do processo de desenvolvimento.

À medida que a industrialização avançou para faixas de maior densidade de capital, a estrutura do setor primário continuou inalterada, ou seja, não houve trânsito de um setor para o outro, logo os ganhos de produtividade só foram revertidos, em maior ou menor medida, à população do setor dinâmico. Tavares observou que este processo de crescimento contrastava acentuadamente com o realizado historicamente nos países desenvolvidos, nos quais havia trânsito contínuo entre os setores, em um processo de diminuição das disparidades, o que permitia, a despeito da distribuição de renda em termos pessoais não ser muito satisfatória, uma expansão vigorosa do mercado consumidor, que rapidamente se tornou de consumo de massa.

Sendo assim, ao permanecer praticamente inalterada a estrutura produtiva do setor primário, a desigualdade social crescente põe em risco o dinamismo do setor capitalista. O crescimento do mercado interno que se dá em função do próprio setor capitalista é insuficiente para garantir a aceleração e sustentação do crescimento industrial que era feito, até então, à custa de uma reserva de mercado para substituição de importações. Este é um ponto fundamental deste ensaio da Tavares: aponta a necessidade de incorporação de parcelas crescentes da população ao mercado consumidor, a fim de que se dê continuidade ao processo de crescimento industrial.

Perante este cenário, sem que fosse realizada a reforma agrária necessária para aumentar a produtividade por trabalhador e assim lançar as bases de um futuro consumo de massas, as indústrias de bens duráveis passaram a tentar explorar cada vez mais verticalmente as faixas de mercado existentes, procurando utilizar a fundo o poder de compra das classes de altas rendas, como, por exemplo, através do lançamento de modelos de automóveis de luxo. Porém, Tavares alertou que este tipo de solução, além de não resolver de forma eficiente o problema do crescimento industrial, acarretava uma alocação de recursos extremamente ineficiente do ponto de vista dos custos sociais, aumentando a má distribuição de renda inclusive dentro do próprio setor capitalista. Formava-se um círculo vicioso, uma vez que o setor industrial necessitava, para seu crescimento, explorar cada vez mais a demanda das faixas de altas rendas.

Dessa forma, por falta de medidas adequadas de política econômica, a industrialização teria conduzido, em geral, à insuficiente absorção da força de trabalho e uma estrutura de mercado escassamente competitiva, com custos de produção elevados, mantendo uma distribuição de renda extremamente desigual. Tavares demonstrou que o planejamento vai se tornando cada vez mais necessário à medida que o processo avança. A escolha entre alternativas de investimento passa a ser mais difícil e mais decisiva para o desenvolvimento.

*Não se pode esperar que a modificação nas funções macroeconômicas de produção que permitiria uma integração nacional, com absorção dos excedentes de mão-de-obra e melhoria na distribuição de renda em termos pessoais, setoriais e regionais, derivasse, per se, da dinâmica própria ao modelo de substituição de importações. (Tavares, [1963] 1977, p.58)*

Por fim, Tavares concluiu que o problema estratégico enfrentado pela economia brasileira e do qual derivariam os demais problemas de curto prazo seria o fato do processo de substituição de importações, enquanto modelo de desenvolvimento, já ter atingido seu estágio final e a continuação neste modelo conduziria à desaceleração do crescimento da economia. Tavares alertou para a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento autônomo, em que o impulso de desenvolvimento surgisse dentro do próprio sistema, um modelo auto-sustentado de crescimento, no qual os problemas de estrutura teriam que ser considerados. Era necessário atenuar a dualidade básica do sistema.

Segundo a autora, o estrangulamento externo só era indutor do processo de desenvolvimento à medida que havia internamente uma demanda contida por importações de bens de consumo que, ao serem substituídas, expandiam o próprio mercado interno, gerando

demanda derivada de bens de capital e produtos intermediários. Assim, havia novo estrangulamento externo e, conseqüentemente, nova onda de substituições. Porém, ao atingir uma fase avançada em que os bens a serem substituídos fossem essencialmente bens de capital ou matérias-primas e materiais para investimento e, ainda, que as indústrias de bens de consumo já tenham atingido a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, o estrangulamento deixaria de ser indutor do processo de investimento e, em conseqüência, o crescimento pararia. O estrangulamento passaria a ser somente um obstáculo e sua superação deixaria de ser a essência da dinâmica da economia. No caso brasileiro, a diversificação originada pelo processo de substituição foi ampla o suficiente para que se alcançassem faixas consideráveis de bens de capital, sendo assim o problema não residia na impossibilidade de prosseguir na substituição, mas sim no esgotamento dos sucessivos impulsos indutores.

A variável decisiva para a referida transição de modelo de desenvolvimento era o montante e a composição dos investimentos governamentais, pois só o setor público teria capacidade de exercer uma demanda autônoma capaz de se opor às tendências negativas que emergem do esgotamento do impulso externo. Assim, o processo de desenvolvimento que teria lugar nesse período de transição não seria basicamente induzido pelo estrangulamento externo, mas se basearia principalmente no impulso gerado pelo próprio investimento governamental, de cujo montante e composição dependeria não só o ritmo de crescimento de curto prazo, mas, sobretudo, a orientação do sistema a longo prazo. O Governo deveria realizar inversões substanciais no setor primário e financiar e estimular os investimentos nas regiões subdesenvolvidas visando aumentar simultaneamente o emprego e a produtividade do setor primário, gerando as bases para a ampliação futura do mercado para o setor capitalista. Enquanto isso, seria importante que houvesse melhora nas exportações tradicionais, para que a demanda externa proporcionasse estímulo ao setor capitalista enquanto o Governo, além das medidas acima descritas, intensificasse os investimentos na estrutura industrial, em especial em infraestrutura de serviços básicos.

Conforme esta política resultasse em aumento da renda média e do emprego no setor subdesenvolvido, com expansão do mercado interno estimulando o setor industrial, seriam criadas as condições necessárias à transferência efetiva da população do setor primário para o secundário, diminuindo progressivamente o desnível entre ambos os setores. Teria início, assim, um novo modelo de desenvolvimento, autônomo, com crescimento concomitante dos dois setores da economia.



### Capítulo III - Tendência à estagnação ou novo modelo de desenvolvimento?

Este capítulo tem o objetivo de apresentar o debate sobre a tendência à estagnação, realizado na segunda metade dos anos 1960 e início dos anos 1970, através do livro *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966), de Celso Furtado e do ensaio *Além da Estagnação* (1970), de Maria da Conceição Tavares e José Serra. Estas obras representaram uma radicalização das posições assumidas por Furtado e Tavares no debate a respeito da desaceleração da economia brasileira, no início dos anos 1960. Esta revisão analítica ocorreu em resposta às mudanças nas condições econômicas e políticas brasileiras, especialmente ao golpe civil-militar de 1964, que frustraram as tentativas de implantação das reformas estruturais defendidas por ambos os autores (Bielschowsky, P., 2011).

As origens do golpe remontam à intensa influência dos militares norte-americanos sobre as Forças Armadas Brasileiras, especialmente a partir do final da Segunda Guerra, com o objetivo de assegurar que os militares brasileiros fossem capazes de combater ameaças à segurança interna, dentro de uma estratégia maior de contenção ao comunismo, em um contexto de guerra fria em que os Estados Unidos já haviam se consolidado como potência hegemônica do mundo capitalista. Esta influência foi viabilizada tanto pelo Programa de Assistência Militar (PAM) - responsável pelo suprimento de equipamento militar para as Forças Armadas Brasileiras - quanto pela criação da Escola Superior de Guerra (ESG) (1949), que contou com ajuda de oficiais norte-americanos em sua formação e recebia influência direta da congênere *National War College*.

A criação da ESG assumiu o significado político de um “movimento” com o objetivo não declarado de realizar um reforço da posição dos militares no aparelho de Estado, através de estudos geralmente sigilosos e restritos a pequenos grupos. Além disso, eram também tarefas da ESG garantir a não dispersão deste agrupamento político-militar, bem como assegurar a difusão ideológica da Doutrina de Segurança Nacional entre as “elites civis e militares”. Esta Doutrina difundiu críticas às instituições brasileiras da década de 1950, que seriam incapazes de realizar as políticas de desenvolvimento e segurança nacional necessárias. (Gomes; Lena Jr, 2011).

Após o triunfo da revolução cubana em 1959, as preocupações dos Estados Unidos em relação à América Latina se intensificaram e, assim, teve início um movimento americano para tornar as forças armadas latino-americanas mais eficientes e ágeis, como estratégia para

conter movimentos semelhantes ao cubano. Em 1964, perante um contexto de crise econômica e política, se deu início à intervenção militar no Brasil. O golpe, alicerçado na Doutrina de Segurança Nacional e nos sucessivos Atos Institucionais, se diferenciou das demais intervenções militares que já haviam ocorrido no Brasil<sup>11</sup> devido às novas especificações e diretrizes para as atribuições dos militares no processo político brasileiro, com multiplicidade de funções políticas e administrativas, passando a ocuparem o papel de dirigentes. (Gomes; Lena Jr, 2010)

### **III.1 - *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina (1966)***

Os ensaios presentes nesta obra de Celso Furtado foram fruto da retomada dos estudos relacionados à problemática do desenvolvimento latino-americano, após o autor ter sido exilado em decorrência do golpe militar de 1964. A principal contribuição de Furtado nela foi em relação à tese de que haveria uma tendência à estagnação da economia brasileira, evidenciada na redução da taxa de crescimento observada nos anos 1960, por sua vez, atribuída à perda de dinamismo do processo de industrialização por substituição de importações.

A modificação da estrutura produtiva provocada por este processo, em sua fase fácil, permitiu a redução da participação das importações na oferta global sem reversão à economia pré-capitalista - alguns itens das importações foram substituídos no mercado por produção interna enquanto a importação de outros itens de substituição mais difícil foi ampliada. Uma vez que a redução do coeficiente de importações foi acompanhada de uma ampliação da renda per capita, houve modificação na demanda interna, o que exigia alterações na estrutura da oferta maiores do que as ocorridas com o início do processo substitutivo.

Ao se esgotarem as possibilidades de substituições de bens de consumo não duráveis, as tentativas de manutenção da taxa de investimento geravam pressão crescente sobre a balança de pagamentos, acarretando a elevação dos preços relativos dos bens duráveis de consumo e dos equipamentos, afetando negativamente a taxa de investimento. Sendo assim, a taxa de crescimento da economia somente seria mantida no caso de se iniciar uma nova fase com substituição da importação destes últimos bens. No Brasil, devido às grandes dimensões

---

<sup>11</sup> As intervenções militares na política antes de 1964 objetivavam, supostamente, o restabelecimento da ordem institucional para que a condução do Estado fosse novamente transmitida aos civis. (Gomes; Lena Jr, 2010)

reais e potenciais de mercado, as indústrias de bens de capital superaram as dificuldades da primeira fase e, se beneficiando de certas economias de escala, a industrialização brasileira entrou na fase difícil da substituição.

Na fase difícil, a estrutura de oferta brasileira foi alterada. Furtado observou que o setor produtor de bens duráveis e equipamentos necessitava de maior quantidade de capital por trabalhador empregado, ou seja, tinha elevado coeficiente de capital-trabalho. Assim, conforme passou a ter maior peso relativo no processo de formação de capital, absorvia maior volume relativo de investimentos e menos pessoas se transferiam do setor pré-capitalista para as demais atividades produtivas, gerando o agravamento da concentração da renda. Além disso, a industrialização brasileira utilizava tecnologia importada dos países centrais, altamente poupadora de mão de obra e extremamente exigente em relação às dimensões do mercado. Essa tecnologia era incompatível com a estrutura de demanda do país: o Brasil tinha uma renda extremamente concentrada, que limitava o tamanho do mercado e adotava tecnologia que exigia altas escalas de produção, enormes aportes de capital e utilizava pouca mão de obra não qualificada, gerando uma nova tendência à concentração da renda.

Em relação à estrutura de demanda, o autor observou que sua composição era determinada pelo processo de concentração da renda, que orientava os investimentos para as indústrias de elevado coeficiente de capital. Assim, havia um processo cumulativo circular, uma vez que as modificações na estrutura de oferta determinadas pela composição da demanda global acarretavam a elevação na relação capital-trabalho do conjunto do sistema econômico, declínio da transferência de mão de obra dos setores de baixa para os de mais alta produtividade e queda na relação produto-capital como um todo. A elevação no coeficiente de capital por unidade de emprego, por sua vez, gerava novo movimento de concentração de renda - em condições de estabilidade na taxa de salário, fruto da oferta ilimitada de mão de obra. Além disso, conforme os investimentos eram dirigidos a indústrias cada vez mais exigentes do ponto de vista das dimensões de mercado, incompatíveis com a estrutura de demanda brasileira, havia aumento da capacidade ociosa e nova queda na relação produto-capital e conseqüente tendência à redução da taxa de crescimento.

*Em síntese: tudo se passa como se a existência de um setor pré-capitalista de caráter semifeudal em conjugação com um setor industrial que absorve uma tecnologia caracterizada por um coeficiente de capital rapidamente crescente, dessem origem a um padrão de distribuição de renda que tende a orientar a aplicação dos recursos produtivos de forma a reduzir a eficiência*

*econômica dêstes e concentrar ainda mais a renda, num processo de causação circular. (Furtado, [1966] 1968, p.86)*

Sendo assim, o Brasil alcançou maior eficiência da indústria de bens de capital, porém, às custas de um crescimento na concentração de renda no país, o que gerou uma série de conseqüências negativas, tanto econômicas como sociais. O desenvolvimento brasileiro estava sendo realizado com base em agudas tensões sociais, visto que somente pequena parcela da população usufruía dos benefícios de tal processo. Furtado alertou que essas tensões, alcançando um ponto crítico, afetariam negativamente o crescimento econômico do país.

Neste momento, o autor já apontava para um esgotamento da industrialização por substituição de importações como fator capaz de impulsionar o desenvolvimento. No caso mais geral, o declínio na eficiência econômica provocaria diretamente a estagnação econômica e, em casos particulares, a crescente concentração de renda e sua contrapartida de população subempregada que aflui para as zonas urbanas, criaria tensões sociais que tornariam inviável o processo de crescimento. Para Furtado, o fato do esgotamento do processo coincidir com quedas nas taxas de crescimento, era a indicação de que ainda não teriam surgido condições de autonomia no processo de desenvolvimento.

Diante do exposto, concluiu que o marco institucional prevalecente no Brasil criava padrões de distribuição de renda responsáveis por estruturas de demanda incompatíveis com a estrutura de oferta. Havia, ainda, uma tensão estrutural caracterizada por um conflito de interesses entre os grupos que controlavam o processo de formação de capital e os da coletividade como um todo. Assim, Furtado atribui ao problema da estagnação latino-americana um caráter estrutural e afirma que somente uma ação consciente e deliberada dos órgãos centrais de decisão, no sentido de promoção do desenvolvimento, seria capaz de deter a tendência à estagnação.

Estas políticas deveriam realizar profundas modificações no marco institucional, em três direções principais: (i) evitar que a própria tecnologia provocasse a concentração da renda e deformasse a aplicação dos recursos produtivos, reduzindo a eficiência do sistema econômico; (ii) ampliar as dimensões atuais e potenciais dos mercados através da integração econômica dentro da região; (iii) e influir na própria orientação do progresso tecnológico, em função dos requerimentos específicos do processo de desenvolvimento das economias regionais e de modernização das estruturas sociais.

*Concebida como uma estratégia para modificar uma estrutura econômica e social, a política de desenvolvimento somente pode existir em uma sociedade que haja tomado plena consciência de seus problemas, haja formulado um projeto com respeito ao próprio futuro em termos de desenvolvimento e haja criado um sistema de instituições capaz de operar no sentido da realização desse projeto. (Furtado, [1966] 1968, p.93)*

Porém, para Furtado, o Brasil não reunia estas condições necessárias à formulação e execução de uma política de desenvolvimento realmente capaz de realizar as mudanças estruturais devidas. O desenvolvimento industrial brasileiro teria constituído um caso típico de desenvolvimento por indução indireta de fatores externos, mesmo nos casos em que a ação estatal tivesse favorecido o desenvolvimento, isso se atribuiria mais a fatores circunstanciais do que à existência de uma atitude consciente.

Esta ausência de planejamento do processo de industrialização gerou uma série de conseqüências negativas ao país. Não houve o investimento em infraestrutura necessário à transição de uma economia exportadora de produtos primários para outra de base industrial, o que gerou aumento das disparidades entre as diversas regiões do país. Além disso, houve concentração dos investimentos em indústrias produtoras de artigos menos “essenciais” em detrimento das indústrias de bens intermediários e de bens de capital, que são a base de um sistema industrial. Assim, as distorções no sistema econômico se manifestaram através de sobrecapitalização e sobremecanização em algumas indústrias, enquanto os investimentos em infraestrutura e nas indústrias de base permaneciam insuficientes. Logo, Furtado conclui que os vultuosos investimentos industriais realizados no Brasil, entre 1950 e 1960, não contribuíram para modificar a estrutura ocupacional da população.

Em relação às perspectivas da economia brasileira, Furtado concluiu que a intervenção militar não encerrava, em si mesma, nenhuma fórmula capaz de encaminhar os complexos problemas de uma sociedade em rápida transformação. Observou, ainda, que ao contribuir para dar à velha classe privilegiada a ilusão de segurança e impunidade, a intervenção poderia ter como único resultado significativo tornar ainda mais difícil o caminho do reformismo político. Assim, as pressões sociais não só continuariam a existir como se intensificariam.

Furtado apontou como única alternativa à instabilidade crescente, a introdução de transformações na estrutura social, que removessem as inflexibilidades estruturais que impediam o sistema econômico e social de utilizar de forma eficaz suas potencialidades de crescimento. Seria um processo longo, mas que permitiria alcançar, de forma orientada, os objetivos que têm sido alcançados em algumas nações com elevado custo social, através de

revoluções. Primeiramente, o Estado deveria passar por reformas que proporcionassem sua abertura à participação política da massa trabalhadora urbana e rural, assim o capacitando para realizar as transformações necessárias para dar continuidade ao processo de desenvolvimento brasileiro. Para definir a estratégia de reconstrução social, seria necessária a realização de um cuidadoso diagnóstico da situação econômica e social em que se encontrava o país, para que fossem identificadas as causas do subdesenvolvimento, da insuficiência de dinamismo da economia e, assim, dispor dos elementos que serviriam de base à formulação da política de desenvolvimento.

O caráter reformista de Furtado estava nitidamente presente nesta obra, através de sua proposta de protecionismo e fechamento do sistema econômico nacional como caminhos a serem percorridos para alcançar maior autonomia nas decisões estratégicas ao desenvolvimento. Propunha que somente através da diminuição da dependência dinâmica do comércio exterior e do capital estrangeiro seria garantida a independência da economia nacional enquanto motor do desenvolvimento, e do Estado nacional enquanto centro preferencial de tomada de decisões. Estes postulados defendidos pelo autor seriam alguns dos que constituiriam a ideologia nacional-desenvolvimentista. (Borja, 2011)

### **III.2 - *Além da Estagnação* (1970)**

Este ensaio da Maria da Conceição Tavares, escrito em colaboração com José Serra, teve como objeto principal a crítica à interpretação de Furtado sobre a tendência à estagnação econômica que afetaria as economias latino-americanas, em especial a brasileira. Segundo os autores, a crise que acompanhou o esgotamento do dinamismo do desenvolvimento industrial por substituição de importações não representava uma tendência à estagnação estrutural, mas sim uma transição a um novo modelo de desenvolvimento capitalista. Este novo modelo apresentava novas características dinâmicas, mas ainda preservava e até reforçava características do modelo anterior, como a exclusão social, a concentração espacial e o atraso dos níveis de produtividade de alguns subsetores.

O processo capitalista no Brasil teria passado a gerar internamente as fontes de estímulo e expansão que lhe conferiam dinamismo, e, apesar de apresentar um desenvolvimento crescentemente desigual, que incorporava e excluía setores da população e estratos econômicos, o capitalismo brasileiro se desenvolvia de maneira satisfatória. O fato de

grande parte da população permanecer em condições de privação econômica e de se observarem características como desemprego estrutural, marginalidade e infraconsumo não constituiriam problemas fundamentais para a dinâmica econômica capitalista, mas sim um resultado do próprio dinamismo do sistema.

Tavares e Serra dialogaram diretamente com a tese de tendência à estagnação apresentada por Furtado nos anos 1960. Para os autores, Furtado, em sua análise, não trabalhou com as categorias pertinentes para que se pudesse concluir que a estagnação fosse inevitável no tipo de economia por ele estudada. A evolução da relação produto-capital, um dos parâmetros centrais da argumentação de Furtado, seria um resultado do processo econômico, e, por isso, não permitiria explicar a dinâmica de uma economia capitalista. Para analisar um possível processo de estagnação econômica deveriam ser utilizadas categorias de comportamento, como a taxa de lucro esperada, uma vez que é este o parâmetro observado pelo empresário ao realizar um investimento. Sendo assim, perante uma tendência à redução da relação produto-capital, haveria uma possível desaceleração durante certo período, até que esta tendência fosse freitada, mas não uma estagnação de tipo secular.

*(...) ao trabalhar com “categorias resultado”, na consideração das taxas de lucro das diferentes indústrias que tenderiam a igualar-se do mesmo modo que os salários, ao separar a intensificação do uso do capital da penetração do progresso técnico e, além disso, não considerar os efeitos deste sobre a produtividade dos investimentos nem os efeitos das diversas modalidades de economias externas, Furtado parece ter vestido a “camisa de força” de um modelo neoclássico de equilíbrio geral - elegante mas ineficaz para explicar a dinâmica de uma economia capitalista. (Tavares; Serra, [1970] 1977, p.167)*

Os fundamentos da crise econômica brasileira de meados da década de 1960 remontam ao amadurecimento dos investimentos realizados no Plano de Metas<sup>12</sup> - fundamentalmente em bens de consumo duráveis e de produção - para os quais foram utilizadas as reservas de mercado preexistentes, propiciando uma expansão da renda e uma diversificação do consumo. Com o esvaziamento destes, a economia passou a necessitar de um plano de investimentos que pudessem ser introduzidos em uma seqüência temporal adequada, pois, caso não ocorresse regularmente no tempo, tenderia a provocar diversas

---

<sup>12</sup> Consistiu em um ambicioso conjunto de metas setoriais, implementadas no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial brasileiro. O Plano postulava investimentos diretos do governo no setor de energia-transporte e em algumas atividades industriais básicas, notadamente siderurgia e refino de petróleo, bem como favores e estímulos ampliados à expansão e diversificação do setor secundário, produtor de equipamentos e insumos com funções de produção de alta intensidade de capital. (Lessa, [1964] 1982)

flutuações no desenvolvimento capitalista. Porém, o volume adequado de investimentos não foi verificado, principalmente devido às dificuldades relacionadas com a estrutura de demanda e com o financiamento destes. Assim, a crise teria tido como elemento decisivo uma forte redução das taxas de investimento público e privado, fruto do esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações.

Tavares e Serra afirmaram que na distribuição de renda extremamente concentrada estavam as causas dos problemas de demanda. Esta estrutura limitava a diversificação e a expansão do consumo dos grupos médios, restringindo o melhor aproveitamento e ampliação da capacidade industrial instalada. Já os recursos necessários ao financiamento de novos projetos de investimento privado estavam limitados pela evolução da relação excedentes-salários e os de investimento público pela relação gastos-carga fiscal, além dos problemas existentes para a definição dos próprios projetos. Sendo assim, a falta, tanto de recursos para financiar os novos investimentos quanto de demanda que os tornassem rentáveis, limitavam as possibilidades de crescimento da economia.

Os autores identificaram duas fases na crise. Em uma primeira etapa, a tendência à desaceleração teria se somado a uma crise conjuntural, causada pela busca de soluções para a própria desaceleração. As tentativas do governo no início dos anos 1960 de redistribuir a renda a favor dos assalariados e, simultaneamente, frear a inflação - via contenção do gasto público e do crédito privado, além da redução da liquidez do sistema através de um programa monetário rígido - tiveram, segundo os autores, um resultado “nitidamente depressivo”, visto que as medidas não eram acompanhadas de uma efetiva reorientação dos investimentos. A redução do investimento público e o ataque direto ao capital estrangeiro - realizado através da lei de restrição e controle das remessas de lucros - teriam detido os planos de investimento nos setores mais dinâmicos, bem como em novos setores visados pelas corporações multinacionais, que poderiam ter contrabalançado os efeitos da crise de demanda corrente na economia.

A passagem para a segunda fase da crise teria ocorrido após a mudança do regime, no início de 1964. Nos primeiros anos do governo militar não houve melhora no panorama do capitalismo brasileiro e, inclusive, verificou-se aprofundamento da depressão, porém este foi fruto de medidas deliberadas com esse fim, consideradas funcionais para a superação da crise e posterior passagem à nova etapa de desenvolvimento capitalista, criando as condições para que surgisse um novo esquema de expansão em que os estímulos emanavam do próprio



sistema. Houve alteração da composição da demanda, através da redistribuição da renda pessoal e seus futuros incrementos a favor das camadas médias e altas, com compressão das remunerações da massa de trabalhadores menos qualificados. Além disso, a carga fiscal se tornou mais pesada, foram realizados cortes nos gastos públicos e houve restrição no crédito. Assim, as empresas mais “frágeis” foram liquidadas, iniciando um processo de concentração das atividades industriais e comerciais. A fim de implantar as bases para que se realizasse um novo esquema de financiamento dos setores público e privado, foram realizadas duas reformas institucionais - uma tributária e outra do mercado de capitais.

Na segunda parte do ensaio, foram caracterizados alguns traços do novo modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro, analisando os processos de expansão, incorporação e difusão do progresso técnico e de reconcentração do poder e da renda, a fim de explicar a natureza e a dinâmica do sistema. Segundo os autores, uma economia apresentar desaceleração em seu crescimento em determinado período não significa que esta esteja estagnada ou tenda a este caminho. Uma desaceleração do crescimento pode ocorrer concomitantemente a um movimento de expansão, ou seja, podem estar ocorrendo no interior da economia avanços e retrocessos significativos na evolução dos diferentes setores e, inclusive, surgir novas atividades “dinâmicas”. Este caráter desigual de seu desenvolvimento, com processos de expansão e flutuações cíclicas do nível de atividade econômica, é uma das características fundamentais deste sistema.

Outra característica da economia brasileira no período era a maior solidariedade orgânica entre o Estado e o capitalismo internacional, caracterizando uma nova forma de dependência externa. Visto que o Estado não tinha compromissos com a “burguesia nacional” ou esquemas populistas, pôde promover as reformas institucionais necessárias à aceleração do processo de modernização, além da promoção de uma divisão mais concreta de tarefas com o capital estrangeiro. Ambos eram os principais agentes que realizavam investimentos e produção dos principais setores dinâmicos, sem que houvesse entre eles contradições significativas em relação às tomadas de decisões. Segundo os autores, o Brasil constituiu um dos casos mais típicos de integração da expansão de sua economia ao capitalismo internacional.

A divisão de tarefas ocorria da seguinte forma: ao Estado cabia a responsabilidade mais pesada de abastecer o mercado interno com insumos generalizados baratos e de economias externas, que eram aproveitados pelas empresas internacionais para expandir-se

internamente e até para exportar, explorando oportunidades de comércio internacional. À iniciativa privada nacional cabia um papel relativamente secundário no setor industrial, direcionado principalmente à produção de bens de consumo não duráveis, mas, nos setores de comércio e de atividades financeiras, exerciam papel dominante - apesar dos autores já identificarem um processo de perda de importância relativa nestes em favor do capital estrangeiro.

Em relação ao processo de incorporação e difusão do progresso técnico, observaram que este não gerava um processo de homogeneização produtiva do sistema, como se poderia esperar, devido a algumas características essenciais do funcionamento do capitalismo subdesenvolvido brasileiro. A modernização generalizada ocorreria no caso de uma proporção crescente do excedente global da economia voltar, sob a forma de investimentos, aos setores não-modernos, gerando uma tendência à redução das disparidades de produtividade. Porém, nas economias subdesenvolvidas a modernização e a intensificação do capital tendiam a processar-se, em cada etapa de expansão, de modo restrito a algumas áreas e subsetores, devido à defesa do sobrelucro perante os diferenciais de rentabilidade dos investimentos, gerando aprofundamento da heterogeneidade estrutural. Assim, havia coexistência de diferentes padrões tecnológicos não somente entre os setores básicos da economia como também em nível intrasetorial. Segundo os autores, as diferenças intrasetoriais por estratos de produtividade eram tão importantes quanto as clássicas diferenças entre os três setores básicos da economia - primário, secundário e terciário.

Porém, observaram que este aprofundamento da heterogeneidade estrutural que acompanha o desenvolvimento capitalista dependente subdesenvolvido não representava um tipo de desintegração, social ou econômica, entre os estratos produtivos modernos e primitivos, contrariando os modelos “dualistas” que apontavam para a existência de dois subsistemas praticamente independentes dentro de uma mesma sociedade. Apesar deste aprofundamento da heterogeneidade, o sistema continuaria em movimento, com contínua alteração das posições ocupadas pelas diversas atividades - há um processo de expansão e modernização cíclicas, enquanto algumas atividades se modernizam outras retrocedem. Sendo assim, a heterogeneidade se aprofunda sem que haja ruptura, todas suas partes estão integradas em um mesmo sistema. Para os autores, a penetração dos meios de transporte e comunicação de massas seria uma manifestação desta integração global do sistema - permitindo a formação de um mercado consumidor unificado e a mobilidade de mão de obra.

Tavares e Serra identificaram dois efeitos simultâneos e contraditórios exercidos pelo processo de incorporação e difusão do progresso técnico sobre a absorção de mão de obra. Enquanto havia expulsão em algumas atividades, outras novas incorporavam mão de obra, gerando um resultado líquido insatisfatório em termos de emprego produtivo global. Os autores discordavam daqueles que, assim como Furtado, atribuíam este quadro à utilização de tecnologia importada, que não seria adequada à disponibilidade de fatores do país. A evolução desfavorável do emprego produtivo estaria relacionada à forma que assumia a modernização, ou seja, com a maneira como se utilizava o maior excedente derivado de sua aplicação.

Um fenômeno decisivo na explicação do funcionamento e expansão do sistema seria o novo esquema de concentração do poder e da renda. O processo de reconcentração verificado no Brasil desde 1964 teria se apoiado, fundamentalmente, no crescente controle financeiro e tecnológico do capitalismo internacional e nos novos mecanismos de poder exercidos pelo Estado. A política implementada pelo governo militar realizou uma reorganização do esquema distributivo “conveniente” ao sistema, para evitar crises de realização. Através de análise da concentração da renda entre 1960 e 1970, os autores verificaram que houve uma redistribuição em favor das classes médias urbanas e contra os trabalhadores assalariados, enquanto a classe alta manteve ou aumentou sua participação e o grupo dos trabalhadores rurais, independentes e marginais não participou de modo significativo nos aumentos de produtividade do sistema - houve aumento da taxa global de desigualdade. Devido ao significativo crescimento do excedente verificado a partir de 1967, possibilitado por um nível de salários reais rebaixado, houve maior incorporação de mão de obra, gerando um aumento significativo no número de pessoas por família urbana que trabalhavam, possibilitando que, apesar da diminuição da taxa salarial, houvesse aumento da renda média por família assalariada, ou seja, aumento da massa salarial. Segundo os autores, esta dinâmica da reconcentração da renda conjugada às altas taxas de crescimento verificadas no período evidenciava o equívoco sobre o estreitamento relativo do mercado como suporte da tese da estagnação.

A configuração da concentração de renda, em 1970, se apresentava da seguinte forma: as classes altas se apropriavam do excedente, que alimentava o processo de acumulação e diversificação do consumo; as classes médias representavam o núcleo fundamental e a base do mercado moderno; a classe trabalhadora assalariada constituía a base da extração do excedente e principal suporte do mercado tradicional; o setor dos trabalhadores rurais e independentes representava a base de extração do excedente para os setores tradicionais e

tinham pequena participação relativa no consumo capitalista; havia, ainda, a população marginal, cujas dimensões eram desconhecidas.

Tavares e Serra concluem o ensaio afirmando que o capitalismo brasileiro, após a ruptura em seu esquema político, logrou tirar maior proveito de seu poder de controle sobre as variáveis acumulação e modernização, conseguindo alcançar uma posição relativamente privilegiada no novo esquema de divisão do mercado regional e internacional, que se processava através das corporações transnacionais. Porém, tratava-se de um modelo de desenvolvimento “perverso”. Embora não concordassem com as teses de estagnação e não identificassem limitações pelo lado do potencial de expansão, afirmaram que o desenvolvimento do capitalismo brasileiro apresentava significativos problemas de realização do excedente que levaram, desde finais da década de 1960, ao desenvolvimento acelerado do sistema financeiro. Às tendências de crises periódicas de realização, se somariam tendências a crises políticas e sociais. Destacaram, ainda, que as altas taxas de inflação, apesar de toleráveis e até mesmo funcionais para o sistema em expansão, impediam a manutenção do poder de compra dos salários mínimos, agravando ainda mais as altas taxa de extração de excedente da força de trabalho.

## Conclusão

Este trabalho procurou mostrar o movimento de ideias presente na história do pensamento econômico brasileiro, através da relação existente entre as obras e as transformações sociais observadas na história, ou seja, como o contexto histórico influenciou a produção teórica de cada período. Para tal, foi analisada a obra *Formação Econômica do Brasil* (1959), de Furtado, além de dois debates específicos entre Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares. O primeiro trata da desaceleração da economia brasileira verificada no início dos anos 1960, através das respectivas obras *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) e *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações* (1963). O segundo debate abrange a questão da tendência à estagnação, apontada por Furtado e posteriormente refutada por Tavares, através das obras *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966) e *Além da Estagnação* (1970) - esta última escrita em colaboração com José Serra.

Em *Formação Econômica do Brasil* (1959) Furtado realizou uma análise estruturalista cepalina dos ciclos econômicos. Estes se caracterizariam por períodos de crescimento e posterior retração, nos quais após a fase de expansão o sistema involuía em uma massa de população desarticulada, trabalhando com baixíssima produtividade na agricultura de subsistência. O ciclo do açúcar e o ciclo do ouro, assim como outros de menor expressão, não teriam modificado significativamente a estrutura econômica do país: baseada principalmente no trabalho escravo se manteve imutável nas etapas de expansão e decadência. Nestes movimentos estaria a origem da dualidade estrutural brasileira, tema presente em todas as obras apresentadas neste trabalho.

Com a implantação da empresa agrícola, o autor identificou outra consequência fundamental para a análise da estrutura do país e a compreensão de seu processo de desenvolvimento: o Brasil passou a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, onde a aplicação de técnica e capitais objetivava a criação de um fluxo permanente de bens destinados ao mercado europeu. Furtado estava apontando para a inserção periférica do país na divisão internacional do trabalho, discussão realizada pioneiramente por Prebisch em sua teoria centro-periferia. O processo de concentração de renda no Brasil, variável que teve crescente destaque nos trabalhos de Furtado e Tavares, já podia ser percebido neste período: a renda gerada estava fortemente concentrada nas mãos das altas classes, que satisfaziam grande parte de seu consumo com importações.

No período de expansão cafeeira, identificado por Furtado como um período de transição, o autor destacou como um marco o advento do trabalho assalariado - com a eliminação gradual da utilização de mão de obra escrava, deu-se início a um forte processo de imigração européia. O sistema econômico passou a apresentar nova dinâmica: fluxo de renda criado pelo setor exportador era propagado para o restante da economia e a massa salarial retida no país estimulava a produção e a comercialização interna de diversos bens de consumo. Este movimento foi imprescindível para que ocorressem as transformações estruturais que levariam, na primeira metade do século XX, à formação de uma economia de mercado interno.

Há uma série de convergências entre as obras de Furtado (1959 e 1961) e Tavares (1963). Ambos os autores destacaram como característica fundamental da economia agrícola extensiva, tal qual se apresentava no Brasil, o alto coeficiente de importações e os recorrentes e amplos desequilíbrios na balança de pagamento, que refletiam as bruscas quedas de preços dos produtos primários no mercado mundial. Identificaram na crise do café associada à Grande Depressão, nos anos trinta, um ponto de inflexão, no qual o estrangulamento externo associado às políticas de manutenção da renda nacional criava o estímulo necessário à produção interna, gerando o deslocamento do centro dinâmico da economia para o mercado interno. Assim, o Brasil iniciou o processo de industrialização por substituição de importações, cujo mecanismo foi estudado em profundidade por Tavares (1963).

A contribuição mais significativa de Celso Furtado em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” (1961) foi sua análise do subdesenvolvimento como uma questão histórico-estrutural. Em um contexto de desaceleração do crescimento da economia brasileira, o autor afirmou que para se entender as dificuldades enfrentadas, deveria ser considerada a condição brasileira de país subdesenvolvido. Sua análise do subdesenvolvimento foi inédita. Originado no processo de expansão capitalista europeu após a Revolução Industrial Inglesa, seria caracterizado por estruturas híbridas, nas quais um núcleo capitalista coexistia com uma estrutura arcaica pré-existente. Concluiu que não se tratava de uma etapa necessária à criação de uma economia desenvolvida, mas sim um processo histórico autônomo, caracterizando uma crítica às teorias do desenvolvimento generalistas que aplicavam nas economias subdesenvolvidas as teorias baseadas nas experiências dos países desenvolvidos.

Tavares (1963) avançou na discussão sobre a dualidade - também identificada pela autora como fator decisivo para entender os problemas econômicos que o país enfrentava.

Observou que o processo de crescimento da economia brasileira contrastava acentuadamente com o verificado historicamente nos países desenvolvidos, nos quais havia um processo contínuo de diminuição das disparidades entre os setores. Na discussão da dualidade está a base da discussão posterior sobre heterogeneidade estrutural presente nas obras de Furtado (1966) e Tavares (1970).

A questão da tecnologia perpassa todas as obras de Furtado (Borja, 2008). Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) observou que a tecnologia utilizada no país era importada e incompatível com a estrutura de preços e custos brasileira. Altamente poupadora de mão de obra e exigente em relação às dimensões do mercado, não proporcionava a modificação necessária na estrutura ocupacional do país. Conseqüentemente, apesar do elevado grau de diversificação industrial, somente pequena parcela da população se beneficiava com o desenvolvimento no país. Esta incapacidade dos setores dinâmicos da economia em absorver as massas crescentes de trabalhadores também foi observada por Tavares (1963), que relacionou este fato à própria dinâmica do processo de substituição de importações. A autora apontava para a tendência de que, permanecendo inalterada a estrutura produtiva do setor primário, a desigualdade social crescente poria em risco o dinamismo do setor capitalista. Assim, o planejamento estaria se tornando cada vez mais necessário conforme o processo avançava.

Tavares (1963) concluiu esta obra levantando a questão que seria discutida em seu ensaio de 1970. O problema estratégico enfrentado pela economia brasileira e do qual derivariam os demais problemas de curto prazo seria o fato do processo de substituição de importações, enquanto modelo de desenvolvimento, já ter atingido seu estágio final. Assim, a continuação neste modelo conduziria à desaceleração do crescimento econômico. Apontava para a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento autônomo, em que o impulso de desenvolvimento surgisse dentro do próprio sistema.

Após o golpe civil-militar de 1964, que frustrou as tentativas de implantação das reformas estruturais defendidas por ambos os autores, houve uma radicalização das posições assumidas por Furtado (1961) e Tavares (1963). Para a compreensão deste novo debate sobre a tendência à estagnação, é necessário ter mente que quando Furtado publicou sua obra, em 1966, o país ainda se encontrava em um período de desaceleração, enquanto que em 1970, quando Tavares e Serra publicaram seu ensaio, já se verificavam altas taxas de crescimento, em pleno “Milagre Econômico”. Ambos os autores verificavam, assim como já haviam

indicado em suas obras anteriores, um esgotamento do processo de substituição de importações, porém, enquanto Furtado constatava uma tendência à estagnação estrutural da economia brasileira, que seria evidenciada pela redução da taxa de crescimento nos anos 1960, Tavares afirmou tratar-se da transição para um novo modelo de desenvolvimento capitalista, que, apesar de perverso, era dinâmico e gerava crescimento.

Para Furtado (1966), a existência de um setor pré-capitalista e outro industrial, que absorvia uma tecnologia caracterizada por um coeficiente de capital rapidamente crescente, daria origem a um padrão de distribuição de renda que tenderia a orientar a aplicação dos recursos produtivos de forma a reduzir a eficiência econômica destes e concentrar ainda mais a renda, num processo de causação circular. Somente uma ação consciente e deliberada dos órgãos centrais de decisão, no sentido de promoção de reformas estruturais, seria capaz de deter a tendência à estagnação. Tavares e Serra (1970) dialogaram diretamente com esta proposição de Furtado. Afirmaram que o autor não trabalhou com as categorias pertinentes para embasar a conclusão de que a estagnação seria inevitável. A evolução da relação produto-capital, um dos parâmetros centrais da argumentação de Furtado (1966), seria um resultado do processo econômico, e, por isso, não permitiria explicar a dinâmica de uma economia capitalista. Perante uma tendência à redução da relação produto-capital poderia haver uma desaceleração durante certo período, mas não uma estagnação de tipo secular.

A questão da heterogeneidade estrutural brasileira é amplamente discutida em ambas as obras. Furtado (1966) identificou na ausência de planejamento do processo de industrialização a origem da heterogeneidade estrutural brasileira, visto que as distorções no sistema econômico seriam fruto de investimentos insuficientes em infraestrutura e indústrias de base, enquanto havia excesso de investimentos em setores menos essenciais, que se manifestavam através de sobrecapitalização e sobremecanização em algumas indústrias. Tavares e Serra (1970) avançaram neste debate, apontando não somente para uma heterogeneidade intersetorial como também intrasetorial. Nas economias subdesenvolvidas a modernização e a intensificação do capital tenderiam a processar-se, em cada etapa de expansão, de modo restrito a algumas áreas e subsetores, devido à defesa do sobrelucro perante os diferenciais de rentabilidade dos investimentos, gerando diferentes padrões tecnológicos não somente entre os setores básicos da economia como também em nível intrasetorial. Porém, superam o dualismo ao afirmar que o aprofundamento da heterogeneidade estrutural não representava um tipo de ruptura entre os setores modernos e primitivos do sistema.



As três obras de Furtado apresentam um caráter exógeno na análise do desenvolvimento industrial brasileiro: teria constituído um caso típico de desenvolvimento por indução indireta de fatores externos e, mesmo nos casos em que a ação estatal tivesse favorecido o desenvolvimento, isso se atribuiria mais a fatores circunstanciais do que à existência de uma atitude consciente. Tavares (1963) assimilou as proposições de Furtado (1959 e 1961) e também atribuiu a impulsos externos o desenvolvimento brasileiro, porém, em 1970 - junto com Serra - superou esta proposição ao apresentar um caráter endógeno em sua análise, ao afirmar que o processo capitalista no Brasil teria passado a gerar internamente as fontes de estímulo e expansão que lhe conferiam dinamismo, e, apesar de apresentar um desenvolvimento crescentemente desigual, o capitalismo brasileiro se desenvolvia de maneira satisfatória.

Através deste trabalho, foi possível verificar como as percepções sobre os grandes temas comuns às obras estudadas se modificaram ao longo da produção teórica dos períodos abordados, caracterizando o movimento das ideias descrito anteriormente. Em 1959 Furtado iniciou a análise estruturalista cepalina que serviu de base para sua percepção do subdesenvolvimento brasileiro e análise do dualismo em 1961. Ambas as contribuições foram assimiladas por Tavares em 1963, que avançou na discussão do dualismo e dos limites do desenvolvimento em um país com uma concentração de renda tão acentuada. Em 1966 Furtado radicalizou seu discurso apontando para uma tendência à estagnação estrutural, que somente seria superada mediante reformas estruturais profundas na sociedade brasileira. Tavares e Serra, por sua vez, em 1970 superaram os elementos analíticos da Cepal, ao apontar para uma concentração dinâmica da renda no novo modelo de desenvolvimento - a concentração deixaria de representar uma barreira estrutural ao crescimento - e, apesar de identificarem e discutirem amplamente a heterogeneidade estrutural, superaram o dualismo.

## Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, P. Crescimento, Distribuição de Renda e Progresso Técnico: a controvérsia sobre os padrões de acumulação. In: MALTA, M. (Org.). **Ecos do Desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Celso Furtado, 2011.

BIELSCHOWSKY, R. Crescimento e Distribuição de Renda. **Cadernos do Desenvolvimento**. v. 1, n. 1, p. 173-175. 2006.

\_\_\_\_\_. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL**. n. 97, p. 173-193. abril. 2009a.

\_\_\_\_\_. Formação Econômica do Brasil: uma obra prima do estruturalismo cepalino. In: ARAÚJO, T.; VIANNA, S.; MACAMBIRA, J. (Org.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil: uma Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

BORJA, B. Para a Crítica da Economia do Desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional. In: MALTA, M. (Org.). **Ecos do Desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Celso Furtado, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Sentido da Tecnologia: a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. 112f. Dissertação (Mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 11ª edição, (1959) 1972.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª edição, (1966) 1968.

GOMES, Victor L. C.; LENA JUNIOR, Hélio. Doutrina de Segurança Nacional e Atos Institucionais: entendendo o modus operandi do regime civil-militar no Brasil (1964-1985). In: MALTA, M. (Org.). **Ecos do Desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Celso Furtado, 2011.

LESSA, C. **15 Anos de Política Econômica**. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 3ª edição, [1964] 1982.

MALTA, M. (Org.). **Ecos do Desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Celso Furtado, 2011.

SALM, C. O Debate sobre a Tendência à Estagnação. In: MALTA, M. (Org.). **Ecos do Desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Celso Furtado, 2011.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. Debates Sobre a Industrialização no Brasil Contemporâneo. In: COELHO, F. S.; SZMRECSÁNYI, T. (Org.). **Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2007.

TAVARES, M. C. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações. In: TAVARES, M. C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 6ª edição, (1972) 1977.

\_\_\_\_\_; SERRA, J. Além da Estagnação. In: TAVARES, M. C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 6ª edição, (1972) 1977.