

José Maria Dias Pereira |

## Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil

### RESUMO

O ciclo de reformas neoliberais praticadas pelos países latino-americanos nas últimas duas décadas embora tivesse trazido, para alguns deles, crescimento econômico desviou-os do caminho do desenvolvimento, no sentido que é dado ao termo por Celso Furtado. A crescente incorporação da ideologia neoliberal nos textos de economia deixava para trás as políticas intervencionistas e, com elas, o legado do desenvolvimentismo. Não foram poucos os que afirmaram que Keynes estava definitivamente morto e enterrado. Porém, a forma como os países reagiram ante a recente crise financeira global provou que, ao contrário do que muitos supunham, Keynes está vivo e manda lembranças. Este artigo, tomando o Brasil como um “estudo de caso”, tem como proposta ajudar a retirar o pensamento econômico originado na Cepal do relativo esquecimento em que se encontra, dando uma pequena contribuição para sua necessária renovação diante do mundo globalizado.

### Palavras-chave

Economia, Cepal, desenvolvimento, globalização.

### ABSTRACT

*The cycle of neoliberal reforms entered into by Latin American countries during the last two decades while having, in some cases, resulted in economic growth, has, nevertheless, drawn them away from the path to development, that is, in the sense given the term by Celso Furtado. The growing incorporation of neoliberal ideology into economic texts has left interventionist policies behind, and with them, the legacy of developmentalism. There have been many who had declared Keynes definitively dead and buried. However, the way in which countries have reacted when faced by the recent global financial crisis, proves that, contrary to what many people may think, Keynes is, in fact, alive and well and sending us his best wishes. The purpose of this article, which uses Brazil as its case study, is to help reinstate this line of economic thinking, which originated at UNECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean), but which has fallen into relative obscurity. We can thus make a small contribution to its necessary return to the stage within our globalized world.*

### Keywords

*Economy, UNECLAC (CEPAL), Development, Globalization.*

## 1. A formação do pensamento econômico brasileiro

O pensamento econômico brasileiro, no pós-guerra, não se estruturou nos meios acadêmicos como havia ocorrido na formação econômica dos países desenvolvidos. Desde o início, formou-se uma visão econômica politicamente engajada na defesa da industrialização, o chamado desenvolvimentismo. As ideias-força do desenvolvimentismo eram: 1) a industrialização é a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento; 2) um país não consegue industrializar-se só através dos impulsos do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado (intervenционismo); 3) o planejamento estatal é que deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos necessários; 4) a participação do Estado na economia é benéfica, captando recursos e investindo onde o investimento privado for insuficiente.

O “divisor de águas” entre as correntes que formavam o pensamento econômico brasileiro da época era a conveniência ou não da intervenção do Estado na economia. Aos desenvolvimentistas, liderados pelo empresário paulista Roberto Simonsen, opunham-se os liberais, tendo Eugênio Gudin à frente. O primeiro representava os interesses da indústria, sobretudo da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp). O segundo, respeitado professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), expressava o pensamento do comércio.

Ideologicamente, o combate se travava em duas frentes. Do lado das forças conservadoras, posicionavam-se as oligarquias agrário-exportadoras, a burguesia comercial importadora e exportadora, além do capital comercial e financeiro internacional. Do lado reformista, se encontravam as novas forças sociais nascidas da expansão urbano-industrial do país, da qual faziam parte o crescente proletariado e o novo empresariado industrial, além da classe média (funcionários públicos, militares, intelectuais, entre outros).

As transformações da economia mundial após a Primeira Guerra Mundial – maior protecionismo e menor elasticidade da demanda por produtos primários – colocavam sob ataque a doutrina dominante do livre-comércio, baseada na teoria das vantagens comparativas.<sup>1</sup> Ajudado pelos ventos da “revolução keynesiana”, formava-se nos países latino-americanos um clima de rebelião contra o liberalismo, que acabou por gerar um processo espontâneo de industrialização em razão dos desequilíbrios crônicos no balanço de pagamentos desses países.

Assim, nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas passavam por transformações importantes provocadas

1. A teoria das vantagens comparativas, construída por David Ricardo (1772-1823), ilustra as vantagens do livre-comércio entre as nações. Através de um exemplo de duas mercadorias (vinhos portugueses e tecidos ingleses), Ricardo demonstra que não é preciso que uma nação tenha vantagem absoluta (menor custo na produção de duas mercadorias), basta que tenha uma vantagem relativa (menor custo na produção de uma delas). Supondo que o comércio entre as nações fosse feito pela razão de preços vigente em cada uma, seria mais vantajoso para uma nação especializar-se em produzir apenas a mercadoria que tivesse vantagem relativa e importar a outra. Dessa forma, a população de ambos os países obteriam um estoque maior de produtos para consumir do que teria caso cada país decidisse produzir ambos os produtos (ver RICARDO, 1982, cap. VII, “Sobre o comércio exterior”).

pela industrialização e urbanização crescentes, potencializados por uma taxa de crescimento de 5,8% entre 1945 e 1954. Na medida em que as exportações latino-americanas voltavam aos níveis normais, recuperava-se também a ideologia liberal, de defesa da divisão internacional do trabalho com base na teoria das vantagens comparativas ricardiana. O subdesenvolvimento da América Latina (AL) era explicado nos termos de “etapas” de um processo de desenvolvimento, o chamado “take-off”, de Rostow.<sup>2</sup> Embora essa explicação não desse conta da nova realidade da AL, faltava ainda um corpo teórico que demonstrasse que a industrialização era o caminho mais fácil para “queimar” etapas e alcançar mais rápido o desenvolvimento.

Essa nova instrumentalização teórica tornou-se finalmente possível com a criação da Comissão para a América Latina e Caribe (Cepal), em 1948, por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas um ano antes. A Cepal originou-se num contexto de insatisfação dos países latino-americanos por terem sido excluídos da ajuda do Plano Marshall à Europa e pelo sucateamento de seus equipamentos industriais fruto da falta de dólares para importar causada pelos anos de crise das exportações. Sediada em Santiago, no Chile, ao invés de ser apenas mais uma agência internacional inexpressiva como muitas já criadas, a Cepal se constituiria na matriz de um original pensamento econômico latino-americano, crítico do liberalismo, que influenciaria toda uma geração de economistas.<sup>3</sup>

## 2. As principais teses da Cepal

As principais teses da Cepal para explicar as razões do atraso das economias latino-americanas em relação aos países desenvolvidos podem ser resumidas como segue:

### Centro versus Periferia

A divisão internacional do trabalho produzia efeitos diferenciados entre países ricos (centro) e pobres (periferia). O progresso técnico se expandia de maneira desigual: no centro, foi mais rápido e elevou a produtividade de todos os setores econômicos; na periferia – relegada à função de produzir alimentos e matérias-primas para o centro – a difusão do progresso técnico era restrita ao setor exportador, não se propagando pelo resto do sistema produtivo.

### Deterioração dos termos de troca

A tese é uma contestação à teoria das vantagens comparativa, de Ricardo. Ao invés de os ganhos de produtividade do centro serem transferidos para a periferia, ocorria o contrário. Como os preços dos produtos primários produzidos pela periferia sofriam constante desvalorização, em contraste com os preços dos bens

2. Na época, a explicação comum para o atraso das economias latino-americanas era baseada no famoso artigo de Rostow (“The take-off to sustained growth”, *The Economic Journal*, março de 1956), que sustentava que o subdesenvolvimento se constituía numa etapa necessária pela qual teriam que passar todas as economias antes de atingir o desenvolvimento (citado por BIELSCHWISKY, 2000).

3. O principal expoente na formação do pensamento cepalino foi o economista argentino Raúl Prebisch, ex-diretor do Banco Central argentino, cujo texto “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”, de 1949 (publicado na íntegra na coletânea sobre os 50 anos do pensamento da Cepal, organizado por BIELSCHOWISKY, 2000), foi a base do modelo de interpretação do processo de transformação por que passavam as economias latino-americanas. Outros precursores mais conhecidos foram Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel e Juan Noyola Vásquez. No Brasil, o departamento de economia da Unicamp representou uma espécie de “filial da Cepal”, ao abrigar vários economistas que haviam tido contato com a instituição da ONU, a começar por Maria da Conceição Tavares, a economista decana desse grupo, que incluía José Serra, Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, entre outros.

industrializados vendidos pelo centro, disso resultava uma crescente perda da periferia nas relações de troca com o centro. Havia uma desvantagem comparativa no intercâmbio entre os países que se especializaram em produzir alimentos e matérias-primas e aqueles voltados para a produção de bens industriais, os quais agregavam maior valor. A razão para isso é que, com o avanço do progresso técnico intensivo em capital e poupador de matérias-primas no centro, a demanda externa por produtos primários da periferia tende a ser decrescente ao longo do tempo, gerando um descompasso estrutural entre oferta e demanda que se reflete em queda sistemática dos preços.

### **Inflação como um problema estrutural**

Chocando-se com a visão liberal que via a inflação como um fenômeno conjuntural, basicamente decorrente do aumento da quantidade de moeda na economia (monetarismo), que provocava um excesso de demanda diante de uma oferta que não poderia ser aumentada no curto prazo (hipótese de pleno emprego de fatores), para a Cepal, a moeda era passiva. A expansão monetária era uma resposta à elevação de preços provocada por problemas estruturais dos países subdesenvolvidos (“gargalos” ou “pontos de estrangulamento”, na linguagem dos textos da Cepal). A principal causa da inflação era a rigidez da oferta de alimentos, cuja expansão era dificultada pelas condições pré-capitalistas ainda existentes no setor agrícola (concentração fundiária) e a dupla pressão exercida sobre a agricultura, seja como produtora de alimentos exigida pela rápida urbanização, seja como fornecedora de matérias-primas exigida pela expansão industrial.

### **Planejamento e protecionismo**

Em face da escassez de poupança interna, a Cepal apostava no planejamento como forma de melhor aproveitamento dos recursos das economias subdesenvolvidas. O planejamento estatal, portanto, era o melhor caminho para dirigir as forças de mercado no sentido de promover uma expansão industrial com equilíbrio setorial, de forma a reduzir os pontos de estrangulamento. O Plano de Metas, implantado pelo governo JK nos anos 1950, foi fortemente influenciado pelas ideias da Cepal.

Considerando o atraso da indústria dos países periféricos em relação à dos países do centro do sistema capitalista, a Cepal defendia a implantação de tarifas e subsídios como forma de compensar a diferença de produtividade entre os produtos locais e os importados.

### **Tendência ao desemprego**

O progresso técnico do centro desenvolvido está associado às condições de oferta de trabalho e disponibilidade de capital, enquanto na periferia ele independe de ambos. Neste último caso, o fato de a mão de obra ser abundante e o capital

escasso não desempenha papel importante na escolha das técnicas de produção, por parte dos empresários. Como o domínio tecnológico parte do centro, a periferia simplesmente adota técnicas importadas que economizam o que ela tem em abundância (excesso de oferta de mão de obra) e gastam o que é escasso (capital). Gera-se, com isso, uma tendência estrutural ao desemprego nos países latino-americanos.

4. A tese do desequilíbrio externo é fator condicionante dos vários ciclos econômicos brasileiros na análise de Celso Furtado, no seu clássico *Formação econômica do Brasil*.

### **Tendência ao desequilíbrio externo**

O desequilíbrio externo tendia a ser recorrente nas economias da AL, tanto em razão da inelasticidade de suas exportações quanto da necessidade de importar bens de capital e insumos intermediários não disponíveis internamente. Por outro lado, o chamado “efeito demonstração” – tendência das elites dos países periféricos de copiarem os padrões de consumo dos países do centro – ampliava a pressão sobre as importações.<sup>4</sup>

### **A substituição de importações**

Tendo como parâmetro que a industrialização é o caminho do desenvolvimento, a Cepal propunha a substituição do padrão de crescimento “para fora” (voltado para o mercado externo) pelo padrão “para dentro” (baseado no mercado interno). Este último seria sustentado pela indústria substitutiva de importações, começando pela produção de bens de consumo tradicionais que exigem tecnologia simples e pouco capital, avançando posteriormente para a produção de bens de consumo duráveis e bens de capital. Nas etapas iniciais do modelo de substituição de importações, o desequilíbrio externo persistiria na medida em que ocorreria apenas uma mudança na composição das importações e não uma redução de seu volume. A correção do desequilíbrio externo só seria possível num estágio avançado de industrialização.

## **3. Principais críticas ao “modelo cepalino”**

Entre as críticas ao “modelo cepalino” destaca-se a acusação de que, embora contivesse elementos da teoria keynesiana, sofria das mesmas limitações da teoria econômica tradicional (neoclássica) por não analisar a natureza das relações de classe do modo de produção capitalista (visão marxista). Como decorrência, faltava à Cepal um estudo sobre a distribuição da renda, como se imaginasse que a industrialização, por si só, resolveria esse problema. Por último, imaginava uma espécie de Estado onipotente que, “acima e à frente” das classes sociais, sabia o caminho que levava ao desenvolvimento.

Embora possa sofrer críticas, sobretudo por não ter chegado a ponto de formular uma teoria de investimento ou de acumulação de capital, a Cepal

representou um grande avanço em direção à elaboração de um pensamento econômico independente das correntes teóricas hegemônicas que, a partir do cenário vigente nos países desenvolvidos, eram transpostas, quase sem nenhuma mediação, para a realidade dos países desenvolvidos. Ao combinar elementos da “revolução keynesiana” com as transformações históricas do sistema centro-periferia, a Cepal construiu um instrumento analítico poderoso para a análise dos problemas estruturais típicos dos países latino-americanos, tais como déficits externos crônicos, desemprego, deterioração nos termos de troca nas relações de comércio externo e inflação.

No decorrer dos anos 1960, quando grande parte do continente latino-americano mergulha nas trevas das ditaduras militares (sobretudo após o golpe de Pinochet, no Chile), a Cepal se desarticula e vai, gradativamente, perdendo importância. Seu legado, contudo, foi lançar as sementes de um autêntico pensamento econômico latino-americano e, por extensão, também brasileiro. O que não é pouca coisa.

#### 4. Celso Furtado e o desenvolvimentismo

As principais teses de Celso Furtado foram expostas, por ele próprio, em artigo por solicitação do Banco Mundial, posteriormente reproduzido por ocasião da celebração dos 30 anos da publicação de *Formação econômica do Brasil*, e também postumamente publicado no seu livro de memórias.<sup>5</sup> Trata-se de um texto que procura fazer uma espécie de retrospectiva metodológica da vasta obra do autor. Como deixa claro desde o início, seu ponto de partida era como explicar o atraso dos países surgidos da expansão europeia? Que caminhos nos trouxeram o subdesenvolvimento?

Ao se interrogar sobre a questão, Furtado chegou à conclusão que a ideia de subdesenvolvimento estava fora do alcance explicativo das teorias de crescimento. Isso porque os conceitos utilizados eram fruto da observação de estruturas sociais nascidas da industrialização,<sup>6</sup> impondo-se uma apreciação crítica desse quadro conceitual. E o levou a utilizar a história como método para busca das respostas que procurava. Mais especificamente, o conceito de “excedente social” (introduzido pelos fisiocratas em meados do século XVIII) foi seu ponto de partida.

Que condições são necessárias para que a acumulação de capital ocorra em determinada sociedade? A condição necessária para a existência do excedente é que a divisão social do trabalho aumente a produtividade do trabalho. Esta é uma condição necessária, porém insuficiente. É a estrutura de classes, em última análise, o fator determinante da parcela da produção que vai ser consumida imediatamente e a que vai ser reservada para aumentar a capacidade produtiva da economia, que se constitui no excedente. Na medida em que as estruturas

5. FURTADO, C. Entre inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*. São Paulo: brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989 e também *Celso Furtado – obra autobiográfica* (tomo III), organização Rosa Freire d'Aguiar, São Paulo: Paz e Terra, 1997. Originalmente escrito por solicitação do Banco Mundial para a obra sobre os “pioneiros do desenvolvimento”. In: MEIER, G. M. (org). *Pioneers in Development*. Washington: Oxford University Press, 1987.

6. O que Raúl Prebisch (no texto “O desenvolvimento econômico da AL e seus principais problemas”, de 1949, já citado) chamava de “falso universalismo” da ciência econômica.

produtivas se tornaram mais complexas, a apropriação do excedente assumiu duas formas básicas: a autoritária e a mercantil. A primeira pode ser identificada na escravidão (caso extremo), no feudalismo e no mercantilismo; a segunda, na revolução burguesa do século XVIII que engendrou o capitalismo.

A formação do sistema centro-periferia se realiza em três etapas. Na primeira, se constitui o que hoje se conhece por “centro”, ou seja, a formação do núcleo industrial inicial resultante da interação de fatores econômicos e políticos ligados à história europeia. Na segunda, ocorre a ocupação de territórios de clima temperado por europeus, como nos Estados Unidos da América, o que se constitui numa fase de expansão do núcleo industrial inicial. Na terceira, se consolida um sistema de divisão internacional de trabalho em que os países da periferia desse núcleo são levados a se especializar (como fornecedores de alimentos e matérias-primas) para ter acesso às mercadorias do centro (bens manufaturados).

Teria sido a polaridade centro-periferia uma consequência inevitável da expansão do modo de produção capitalista ou um fato histórico? Furtado inclina-se por buscar a explicação na história, evitando qualquer tipo de determinismo. Admite, contudo, que a partir de certo ponto a periferia se torna imprescindível para garantir a rápida acumulação do centro. Isso ocorreria de quatro maneiras diferentes: a) pela apropriação do excedente exclusivamente em benefício do centro; b) pela apropriação de uma parte do excedente por um segmento da classe dominante local (proprietários de terra); c) pela apropriação do excedente por grupos locais (burguesia mercantil não comprometida com transformações nas estruturas sociais); e, por último, d) pela apropriação de parte do excedente pelo Estado (dominado pelos interesses dos grupos “b” e “c”).

No centro, as transformações na economia repercutem na esfera social na medida em que a maior produtividade física do trabalho se traduz em aumento dos salários, expandindo a demanda interna e influenciando a destinação do excedente (orientação do progresso tecnológico). Na periferia, as mudanças no sistema produtivo são induzidas pelo exterior e a formação do excedente (apropriado pelos grupos “b” e “c”) não cria uma diversificação da demanda interna, uma vez que é transferida para o exterior via aumento das importações. A destinação do excedente, portanto, é a base do conceito de subdesenvolvimento, uma situação que combina insuficiência da demanda interna (desviada para o exterior via importações) e atraso da acumulação de capital (fruto da divisão internacional do trabalho).

Em resumo, as reflexões de Celso Furtado nos anos 1950 sobre o subdesenvolvimento apontavam em três direções de política econômica. Primeira, no sentido de abandono da teoria das vantagens comparativas como critério de inserção na divisão internacional do trabalho (busca da diversificação na pauta de exportações). Segunda, visto que o Brasil não possui um sistema industrial competitivo em todos os setores, a inserção internacional tem que ser seletiva, o que exige

planejamento estatal. Por último, deve ser reforçado o papel das instituições da sociedade civil no controle do Estado, evitando a dicotomia populismo *versus* autoritarismo que tanto tem atrasado a caminhada para o desenvolvimento.

## 5. O método de análise de Celso Furtado exemplificado em *Formação econômica do Brasil*

Em meados dos anos 1950, Celso Furtado já havia escrito seu primeiro livro, *A economia brasileira*, quando o avião em que viajava do Rio para Londres permaneceu dois dias em Recife, cidade onde fazia escala depois de um pequeno acidente ao pousar. Na época, Furtado aproveitava para fazer cursos e participar de concorridos seminários na prestigiosa Universidade de Cambridge, uma espécie de templo onde ensinaram alguns “monstros sagrados” da economia, como Marshall, Keynes e Joan Robinson. Perambulando pelas ruas do centro da cidade em que havia estudado no antigo ginásio, Furtado entrou numa antiga livraria onde adquiriu uma reedição do livro *História econômica do Brasil*, de Roberto Simonsen, que havia lido dez anos antes. Folheando o livro, deparou-se com uma grande quantidade de dados sobre o período colonial, o que despertou a ideia de tentar elaborar um modelo da economia do açúcar.

Foi daí que surgiu *Formação econômica do Brasil*, redigido entre novembro de 1957 e fevereiro de 1958, nas “sobras de tempo entre o festival de debates teóricos a que assistia em Cambridge”.<sup>7</sup> Nascia, talvez, o principal “clássico” do pensamento econômico brasileiro,<sup>8</sup> que partindo da economia açucareira mapeava os principais ciclos e subciclos do modelo primário-exportador e sua transição para o modelo de industrialização substitutiva de importações. O método de Furtado nesse livro, de resto recorrente em toda a sua obra, foi o de aproximar a história da análise econômica. Foi também o primeiro livro a aplicar a teoria keynesiana ao caso concreto do Brasil.

Embora não haja menção nesse aspecto no livro, tratava-se de um estudo histórico que aplicava a abordagem da Cepal para o caso do Brasil. A obra é organizada cronologicamente por capítulos numa visão secular, que começa nos primórdios da ocupação do território. Partindo da economia para a história, Furtado perguntava-se como teria sido possível financiar a ocupação inicial das terras que viriam a formar o Brasil? Para responder a essa pergunta, ele teve de estudar as razões do êxito da produção de açúcar no Nordeste brasileiro. Esse seria o nosso primeiro grande ciclo econômico, que perduraria por séculos, e que marcaria para sempre o perfil daquela região do país. Paraibano de nascimento, Furtado sempre se preocupou em buscar alternativas para o desenvolvimento do Nordeste, tendo sido inclusive o idealizador da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

7. O livro tem uma história curiosa contada em seu livro de memórias (*A fantasia organizada*, Paz e Terra, 1985). Os originais de *Formação econômica do Brasil* (cerca de 400 páginas escritas à mão), enviados ao editor no Rio de Janeiro, não chegaram ao destino. Constatado o extravio, Furtado lembrou-se de que, por sugestão de um amigo, antes de enviar pelo Correio havia feito uma fotofilmagem do texto na universidade. Depois de conseguir emprestada uma filmadora e de adquirir sua primeira máquina de escrever, datilografou página por página e fez correções nos originais antes de enviar novamente ao Brasil. Meses depois, de volta ao Brasil, conseguiu encontrar o manuscrito em um depósito do Correio, aparentemente classificado como material “suspeito”.

8. Segundo Bielschowsky (1989), trinta anos após o seu lançamento (1958), *Formação econômica do Brasil* havia sido traduzido para dez idiomas e vendido mais de um quarto de milhão de exemplares.



Do ponto de vista metodológico, segundo Bielschowsky (1989), *Formação econômica do Brasil* possui três linhas de argumentação. A primeira reside na busca das diferenças entre a colonização norte-americana e brasileira, buscando encontrar as razões pelas quais a primeira se desenvolveu e a segunda não. Essa preocupação é visível nos capítulos iniciais sobre os fundamentos da ocupação territorial e mais à frente, no século XIX, quando ele compara algumas variáveis que explicariam esse “hiato de desenvolvimento” entre as duas economias (capítulo 18).

Um segundo enfoque, no qual se revela a inclinação keynesiana do autor, pode ser encontrado nas partes do livro que tratam da “economia escravista de agricultura tropical” (séculos XVI e XVII), a “economia escravista mineira (século XVIII) e, parcialmente, na “economia de transição para o trabalho assalariado” (século XIX). Nos diversos capítulos, em momentos diferentes, Furtado busca levantar os obstáculos à expansão da renda, à formação de um forte mercado interno e à maior diversificação da estrutura produtiva.

Finalmente, no período histórico que vai de meados do século XIX a meados do século XX, vislumbra-se mais claramente a linha de argumentação “keynesiano-estruturalista” da obra. Aqui, Furtado concentra-se em desvendar os segredos da acumulação capitalista da economia brasileira, após a eliminação do trabalho escravo. Com o surgimento do trabalho assalariado e o advento da República, formam-se novos grupos de pressão ao mesmo tempo que o país caminha para uma “economia de transição para um sistema industrial”. Os capítulos 30, 31 e 32 – que tratam da origem e superação da crise na economia cafeeira na década de 1930 – são, certamente, os mais conhecidos de todo o livro.<sup>9</sup> Nessa parte do texto, Furtado mostra como a defesa da renda do setor cafeeiro (compra e destruição do café) representou uma política anticíclica mais eficaz do que a dos países desenvolvidos, abrindo espaço para a industrialização substitutiva de importações<sup>10</sup>.

9. Segundo Mantega (1989: 35): “E a parte mais importante do texto é, sem dúvida, a análise da economia cafeeira, cuja expansão produziu recursos e, sobretudo, a demanda de manufaturados, que teria dado o empurrão inicial à industrialização no país.”

10. Segundo Furtado (1985:192): “O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.”

11. Esta seção está baseada amplamente e resume o capítulo 1 da tese de doutorado de Wilson Suzigan, na Universidade de Londres, transformada no livro *Indústria brasileira – origens e desenvolvimento* (Brasiliense, 1986).

## 6. O desenvolvimentismo no Brasil: principais correntes teóricas<sup>11</sup>

Ao mapear as origens e desenvolvimento da indústria brasileira a partir de seu modelo primário-exportador, podemos identificar quatro interpretações principais:

### Teoria dos “choques adversos”

Tem por base o conjunto de estudos sobre as causas do subdesenvolvimento latino-americano que ficou conhecida como “doutrina da Cepal”. Um choque adverso, por exemplo, crises no setor exportador, crises externas, guerras, etc., afeta o setor externo da economia e impõe dificuldades à importação. Como

resultado de políticas expansionistas, a procura interna desloca-se dos produtos importados para produtos internos alternativos (substitutos). Existe uma versão extrema dessa interpretação, mais geral, originada dos primeiros observadores da expansão da indústria nacional, a qual teria reagido positivamente às dificuldades impostas pela Primeira Guerra Mundial, cujo principal representante foi o industrial Roberto Simonsen. A outra versão, identificada com as análises de Celso Furtado e Conceição Tavares, refere-se apenas aos efeitos da Grande Depressão e da crise do café como um choque adverso que estimulou a indústria nacional substitutiva de importações.

De acordo com esta última versão, o crescimento industrial até 1930 é induzido pelo crescimento da renda interna gerada pelo setor exportador (economia cafeeira). A partir da Grande Depressão da década de 1930, inicia-se a ocupação da “reserva de mercado interno” anteriormente suprido pelas importações pela incipiente indústria nacional (marco de constituição do modelo de industrialização substitutiva de importações). Na medida em que o modelo avança, o próprio crescimento da indústria passa a contribuir para a expansão da renda interna, alargando o mercado doméstico.

Diante da ênfase dada por Celso Furtado e Conceição Tavares ao choque adverso causado pela Grande Depressão fica-se com a impressão de que a indústria brasileira anterior a 1930 era insignificante, o que não é verdade. Tanto que, para que fosse possível a substituição de importações na proporção ocorrida nos anos 1930, devia haver um setor industrial já relativamente diversificado.

### **Industrialização liderada pela expansão das exportações**

Essa corrente estabelece uma relação direta entre desempenho do setor exportador e desempenho industrial. Ao afirmar que a indústria se desenvolveu em períodos de *boom* das exportações e se retardou em momentos de crise do setor exportador, serviu de contraponto a versão da teoria dos choques adversos, sobretudo na interpretação de Celso Furtado e Conceição Tavares. Ao fornecer os meios para importação de insumos, recursos para infraestrutura (construção de ferrovias, por exemplo) e criação de renda interna, o setor exportador viabilizou a produção e fortalecimento de um mercado para os bens manufaturados produzidos internamente. Com base em dados empíricos sobre a relação entre o café e a indústria, provam que em anos de fraco desempenho das exportações de café a indústria paulista atrasou-se.

O comércio do café contribuiu para a formação da indústria pelos seguintes motivos: a) ao promover a monetização da economia e crescimento da renda interna criou um mercado para produtos manufaturados; b) ao financiar a criação das estradas de ferro e o investimento em infraestrutura ampliou e integrou esse mercado; c) o próprio desenvolvimento do comércio de importação e exportação contribuiu para a criação de um sistema de distribuição de bens

manufaturados; d) ao promover a imigração estrangeira aumentou a oferta de mão de obra; e) a exportação de café fornecia recursos em moeda estrangeira para a importação de insumos e bens de capital para o setor industrial.

Um dos principais representantes dessa corrente foi Dean (1976), cujo livro *A industrialização de São Paulo* enfatiza as origens do capital industrial e do empresariado paulista. Segundo ele, o papel do Estado não foi importante nessa época, assim como a participação do capital estrangeiro. O principal papel coube aos importadores e aos “burgueses imigrantes”, que trouxeram além das técnicas algum capital.

A principal crítica que pode ser feita ao estudo de Warren Dean, assim como aos demais representantes dessa corrente (Peláez, Nicol, Leff), é que, ao admitirem a existência de uma relação linear entre o desempenho do setor exportador e o desenvolvimento da indústria, deixaram de perceber as mudanças estruturais fundamentais causadas pela Grande Depressão e seu desdobramento na crise do café.

### O enfoque do “capitalismo tardio”

Trata-se de uma revisão da doutrina da Cepal em seu formato tradicional. Em particular, esse enfoque refuta o caráter “reflexo” atribuído às economias latino-americanas, incorporando o conceito de dependência formulado por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.<sup>12</sup> O desenvolvimento do capitalismo no Brasil foi “tardio”: ao mesmo tempo que a economia cafeeira estimulava o crescimento industrial impunha limites a esse crescimento porque a acumulação do capital industrial estava à acumulação do setor exportador e esta, por sua vez, dependia da acumulação de capital dos países centrais e da divisão internacional do trabalho. Entre os principais expoentes dessa vertente interpretativa do desenvolvimento industrial brasileiro, destacam-se Conceição Tavares (1974), Silva (1976), Cano (1977), Aureliano (1981) e Mello (1982).

O desenvolvimento industrial da América Latina foi determinado em primeiro lugar por fatores internos e, em segundo lugar, por fatores externos. No caso do Brasil, foi resultado de um processo de acumulação de capital do setor exportador de café. A indústria interna de bens de capital não se desenvolveu, ficando dependente de importações, o que redundou em menor autonomia do setor industrial como um todo (tese do crescimento retardatário). O crescimento econômico foi desequilibrado na medida em que a substituição de importações não alcançou as indústrias de insumos básicos e de bens de capital.

Toda a análise é baseada na lavoura de café do estado de São Paulo. A transferência de capital do café para a indústria ocorreu durante períodos de expansão das exportações e não de crise. A tradicional periodização da Cepal que propõe um crescimento voltado “para fora” até 1929 e a transição a partir dos anos 1930 para um crescimento voltado “para dentro” é substituída por uma

12. “O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. É preciso analisar, com efeito, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários [...]. Frente à argumentação apresentada, o esquema de ‘economias centrais’ e ‘economias periféricas’ pode parecer mais rico de significado social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas.” Ver Cardoso e Faletto (1970:26).

periodização economia colonial-economia mercantil escravocrata- economia capitalista exportadora. Somente a partir de meados da década de 1950, com a instalação da indústria de bens de capital é que a acumulação de capital industrial se torna predominante e endogenamente determinada.

Os pontos mais controvertidos desse enfoque referem-se ao início da industrialização e sobre as origens do empresariado industrial. É bem provável que a acumulação do capital industrial tenha se iniciado antes da década de 1880 e não se concentrado nesse período específico. Se houve uma relação entre a Grande Depressão, a crise do café e o investimento industrial esta não deve ter tido, ao menos inicialmente, um impacto desfavorável na indústria nacional, dada a sua extrema dependência por matérias-primas e máquinas importadas.

Há divergência também, entre os próprios integrantes dessa corrente, em relação às origens da burguesia industrial. Enquanto Silva (1976), na mesma linha de Dean (1976), enfatiza o papel dos importadores e imigrantes; Mello (1982) demonstra que os “barões do café” participaram ativamente dos empreendimentos industriais no final do século XIX. Por último, a hipótese de que a estrutura industrial na época fosse altamente concentrada na produção de bens de consumo talvez seja exagerada, uma vez que havia algum grau de diversificação da nossa indústria, sobretudo no que se refere à produção de insumos.

### **Industrialização induzida pelo governo**

Embora amplamente contestada pela vasta bibliografia que estuda a transição do modelo primário-exportador para o de substituição de importações, essa linha de argumentação enfatiza o papel desempenhado pelas políticas intencionais do governo em prol da industrialização, sobretudo através de proteção tarifária e concessão de incentivos e subsídios. Seu objetivo explícito era contestar a posição das correntes anteriormente citadas de que o papel do Estado na promoção da industrialização, no período anterior a 1930, foi mínimo ou pouco significativo.

A importância da proteção tarifária, além de ser esporádica, dependia de outras variáveis da política comercial. Seja como for, a partir da Primeira Guerra Mundial a proteção deixou de ocorrer via tarifas e se concentrou na taxa de câmbio e em restrições às importações. O fato de que as políticas governamentais não tenham sido anti-industrialistas antes da década de 1930 não significa que tenham sido industrialistas. A partir daí, existe quase um consenso de que o Estado passou a estimular o desenvolvimento de indústrias específicas por causa da escassez de insumos e matérias-primas básicas, embora não houvesse ainda uma posição política favorável à industrialização em geral. De fato, isso só viria a ocorrer após o final da Segunda Guerra Mundial.

13. Os primeiros anos após a Proclamação da República (1889) foram marcados por uma das mais graves crises das finanças brasileiras (“encilhamento”). Ainda durante o Império, já se fazia sentir uma falta de meio circulante causada pela desorganização do sistema monetário público

## 7. Os períodos mais controversos nas análises desenvolvimentistas

### Em relação à origem do capital industrial

A controvérsia gira em torno da tese de que o capital industrial se formou entre 1886 e 1894, porque foi nesse período que se estabeleceram grandes fábricas de tecidos e outras indústrias (fábricas de cervejas e alguns ramos da indústria metal-mecânica, entre outros). Como esse foi um ciclo de expansão das exportações de café, serviu de base para a tese da relação positiva entre períodos de aumentos dos lucros do café e formação do capital industrial. A polêmica se estabeleceu porque existem evidências de que ocorreram grandes investimentos na indústria antes desse período, de modo que seria mais correto destacar não a “gênese” da indústria, mas sim que esta teve um grande desenvolvimento nesse período.

O que torna essa época mais controversa é que houve coincidência com um momento de intensa especulação financeira, que ficou conhecido como “encilhamento”. A crise (1891), que culminou com a falência de muitas empresas, resultou do grande aumento da emissão de moeda, que passou a ser utilizada para financiar o déficit público, da expansão do crédito e do relaxamento das normas para a formação de sociedades anônimas.<sup>13</sup> Apesar de ter causado inflação, o “encilhamento” foi positivo para a formação do capital industrial, uma vez que as importações de máquinas aumentaram de 30% para 70%, entre 1890 e 1891, e algumas das maiores empresas brasileiras foram fundadas nessa época.<sup>14</sup>

### Em relação à influência da Primeira Guerra Mundial

A discussão surge em relação a se os efeitos do conflito foram positivos para a indústria brasileira – como propõe a teoria dos “choques adversos” em sua versão extrema – ou não. Dean (1976) argumenta em sentido contrário, afirmando que a guerra interrompeu um período de desenvolvimento industrial estimulado pela expansão das exportações de café, dada a capacidade para importar matérias-primas e máquinas restringiu a capacidade de aumento da produção industrial. Peláez (1979) vai nessa mesma direção, afirmando que o Brasil continuou dependente de mercados estrangeiros durante a guerra por causa do tamanho relativamente pequeno do setor industrial interno e levanta dúvidas se os períodos de choques adversos eram mesmo indispensáveis para que houvesse diversificação e expansão da indústria nacional.

Outros autores, como Silva (1976), Cano (1977) e Mello (1982), contra-ponem a revisão de Dean e Peláez, argumentando ter havido aumento do investimento e da produção, esta última inclusive pelo melhor aproveitamento da capacidade instalada existente. Em sua tese de doutorado, Suzigan (1986) contesta esses autores com dados que mostram que houve uma drástica redução nos investimentos industriais durante a guerra e, quanto à produção, esta teria

que não acompanhara o progresso da atividade econômica. Somava-se a isso a libertação dos escravos (1888), que passaram a demandar moeda para pagamento de seus salários, além da necessidade de auxiliar com crédito os proprietários de escravos que foram atingidos pela Abolição feita sem nenhuma indenização. O aumento das emissões, que começou no final do Império, alastra-se com a necessidade de financiar as despesas da República. O gradativo aumento das emissões monetárias descambou para a pura especulação. Começam a surgir, da noite para o dia, toda sorte de empreendimentos (bancos, firmas comerciais e industriais, estradas de ferro, etc.), tendo aumentado em até cinco vezes o total do capital das sociedades anônimas registrado no Rio de Janeiro em apenas dois anos (entre 1889 e 1891). Ocorre que esse investimento ficava apenas no papel, uma vez que o objetivo era apenas emitir ações para especular na Bolsa de Valores. A *débâcle* arrastará também empresas de bases mais sólidas que não resistiram à desvalorização de seus papéis e as falências se multiplicam. No final, restou uma avalanche de moeda (entre 1889 e 1892, os meios de pagamento aumentaram de 206.000 contos de réis para 561.000 contos de réis) e sua consequência inevitável: a inflação. Ver a respeito, Prado Jr. (1945) e outros autores.

**14.** Não só em São Paulo e no Rio de Janeiro, mas em vários estados do Nordeste foram estabelecidas grandes fábricas de tecidos de algodão. Ver Suzigan (1986:48).

15. Peláez (1979:139) afirma que “[...] o problema principal de verificação histórica foi a fonte de recursos para sustentação do café. O crescimento das despesas, financiadas por impostos novos, não corresponde à política fiscal keynesiana. [...] A compra e destruição dos estoques foram financiadas, principalmente, pelos novos impostos de exportação. Os créditos do Banco do Brasil e do Tesouro não podem ser considerados, estritamente falando, uma geração de moeda, pois foram pagos com receitas mensais, provenientes das exportações. [...] É possível admitir-se, dentro de hipóteses estritamente keynesianas, que os créditos tenham facilitado a recuperação, embora seja difícil verificar a magnitude do impacto. Mas é óbvio que a recuperação não pode ser explicada por um simples modelo keynesiano de sustentação do setor cafeeiro. Logo, a Tese Furtado é inválida.”

16. Tomando como base a recuperação da indústria têxtil na década de 1930, Peláez (1979) também rebate a interpretação de Celso Furtado de que a redução das importações criou uma “reserva de mercado” para as indústrias nacionais. No caso da indústria de tecidos, três fatores explicariam o aumento da demanda: a) as políticas governamentais de incentivo a esse ramo da indústria; b) a manutenção do nível de emprego nos cafezais pelo programa de sustentação do preço do café do governo; e c) o aumento do emprego na lavoura do algodão diante da boa cotação do produto no exterior.

17. Segundo Peláez (1979:171), é “altamente duvidoso que sobrassem recursos líquidos para

aumentado inicialmente para depois declinar, sob o efeito da forte limitação da capacidade para importar.

### Em relação aos efeitos da crise do café e da Grande Depressão

Os pontos controvertidos estão centrados principalmente na interpretação de Celso Furtado no seu clássico *Formação econômica do Brasil*, sobretudo nos capítulos 30, 31 e 32. Referem-se ao impacto da política de defesa do café sobre os níveis de renda, a proteção à indústria e a transferência de recursos do café para a indústria.

Segundo Furtado (1985), diante da superprodução de café e da retração da demanda causada pela Grande Depressão, a compra da colheita de café e sua destruição manteve a renda do setor exportador, assim como o nível de emprego, permitindo que o Brasil saísse da crise antes dos países desenvolvidos. O desequilíbrio do setor externo foi corrigido através da desvalorização da taxa de câmbio, provocando grande aumento nos preços relativos das importações. Com as importações mais caras, uma parte da demanda de produtos externos é desviada para o mercado interno, que passa a ser atendida, de forma crescente, pelas indústrias domésticas. Esse aumento da oferta só teria sido possível porque já existia um pequeno núcleo de indústrias de bens de capital e pela existência de capacidade ociosa nas indústrias nacionais de bens de consumo.

A questão do impacto da política de defesa do café sobre os níveis de renda é o alvo principal da “revisão” da análise de Celso Furtado feita por Peláez (1979). Segundo ele, a política de sustentação dos preços do café não foi financiada por meio da expansão do crédito – hipótese de Furtado – mas pela cobrança de novos impostos sobre o café exportado. A renda gerada com a compra do café pelo governo teria sido parcialmente anulada pelos impostos. Para evitar a expansão de moeda, o governo teria se utilizado de empréstimos junto ao Banco do Brasil na época, os quais eram pagos com a receita do imposto sobre exportação de café. Assim, a renda que era dada com uma mão (despesa do governo) era retirada com a outra (imposto)<sup>15</sup>. Especula inclusive se, caso não tivesse havido a intervenção do governo, a renda não teria sido mais alta (parte da safra teria sido colhida e a outra não). Conclui sua tese revisionista, afirmando que a renda permaneceu estagnada durante a Grande Depressão.

Baseado em análises de outros autores, Suzigan (1986) vem em socorro da “Tese Furtado”. Argumenta que parte do novo imposto sobre o café foi transferida para os consumidores externos em virtude da inelasticidade da demanda externa do café. Acrescenta ainda que o financiamento por meio de impostos foi de cerca da metade, sendo o restante financiado através da expansão do crédito. Assim, o efeito-renda da política de sustentação do preço do café, embora não tenha sido tão importante quanto o imaginado por Furtado, também não foi tão insignificante quanto o sugerido por Peláez.

Outro ponto controvertido refere-se à proteção à indústria, atribuído por Celso Furtado exclusivamente à desvalorização da taxa de câmbio que repercutiu sobre os preços relativos (aumento do custo dos produtos importados em relação aos produtos nacionais), favorecendo a expansão da demanda doméstica.<sup>16</sup> Embora a depreciação cambial tenha sido o fator mais importante, também deve ser levada em consideração a intervenção direta do governo no comércio exterior, seja por meio de elevações de impostos sobre importações, seja simplesmente por meio de restrições às importações.

Por último, resta a polêmica quanto à interpretação de Celso Furtado de que, por causa da perda de lucratividade do setor cafeeiro, ocorreu uma transferência de recursos desse setor para outros setores com melhores perspectivas de rentabilidade, dentre estes a indústria. Peláez (1979), mais uma vez, tem opinião contrária, argumentando que o desinvestimento do setor de café foi transformado em investimento, pelo menos no curto prazo, na lavoura do algodão que tinha uma rentabilidade maior do que a indústria. Além disso, a renda monetária dos cafeicultores, depois de deduzidos os custos de produção e transporte até o porto, devia ser bem reduzida até para investir no algodão, quanto mais para transferir capital para a indústria.<sup>17</sup>

Além das evidências apresentadas por Peláez serem insuficientes, Furtado não fez uma relação direta entre a crise do café nos anos 1930 e a industrialização mas sim que os recursos do café haviam sido transferidos para o algodão e outras atividades ligadas ao mercado interno, entre elas a indústria. Furtado inclusive dá bastante importância para o papel da capacidade ociosa no crescimento da produção industrial, sobretudo em São Paulo.<sup>18</sup> Não há dúvida também, como afirma Suzigan (1986:63), que “os investimentos industriais se recuperaram em 1933-1935 e aumentaram substancialmente em 1936-1939”. No entanto, não há dados disponíveis que comprovem que esses investimentos se originaram da transferência de recursos do setor exportador de café.

## 8. Desenvolvimentismo em um contexto de globalização

As controvérsias levantadas no item anterior referem-se ainda à formação da indústria brasileira. E o que aconteceu com a teoria do desenvolvimento de lá para cá? Seria o desenvolvimentismo uma teoria restrita à análise da história econômica, ou seja, apenas um instrumento para análise do passado ou poderia servir para prospectar o futuro, vale dizer, repensar a teoria do desenvolvimento em um contexto de globalização? Por um lado, é indiscutível que o desenvolvimentismo enquanto corrente teórica perdeu força com o passar do tempo. Por outro, resta evidente que, apesar do avanço da industrialização, o desenvolvimento – no sentido de conjugar altas taxas de crescimento da economia com

investimento na indústria, depois de realizada a transferência para a produção de algodão e outros empreendimentos agrícolas em São Paulo. Não havia nenhuma instituição financeira que pudesse realizar a transferência. Em face de todos esses testes, a Tese Furtado fica desmentida”.

18. Conforme Cano (1977: 258-259): “Furtado, em sua clássica explicação dos mecanismos de recuperação da década de 1930, deixa bem claro o importante papel desempenhado, nessa recuperação, pelo grau de capacidade ociosa da indústria.” E ainda: “Sobrevinda a Grande Depressão, a violenta compressão na capacidade para importar e os mecanismos acionados pelo Estado para a defesa do nível de renda da cafeicultura desencadeariam nova forma de crescimento industrial. O maior beneficiário, obviamente, teria de ser o compartimento industrial mais avançado do país, isto é, a indústria paulista.”

19. O termo “globalização”, embora intuitivo, abarca vários significados. Segundo Stiglitz (2002:36), globalização representa “a integração mais estreita dos países e dos povos do mundo que tem sido ocasionada pela enorme redução de custos de transporte e de comunicações e a derrubada de barreiras artificiais aos fluxos de produtos, serviços, capital, conhecimento e (em menor escala) de pessoas através das fronteiras”. Gray (1999:79) relaciona a globalização com mudança cultural, sintetizada na expressão *des-localização*, que “significa o deslocamento de atividades que, até recentemente eram regionais, para redes de relacionamento cujo alcance é distante ou mundial”. Ferrer (2008:431)

ênfata o aspecto político da globalização enquanto “um espaço de exercício de poder dentro do qual as potências dominantes estabelecem, em cada período histórico, as regras do jogo que articulam o sistema global. Um dos principais mecanismos de dominação se encontra na construção de teorias e visões que são apresentadas como critérios válidos universalmente quando, na realidade, espelham o interesse dos países centrais”.

**20.** O Consenso de Washington constituiu-se num conjunto de recomendações que, naquele momento (1982), procuravam respaldar os interesses dos bancos norte-americanos diante da chamada “crise da dívida” – insolvência de vários países devedores, entre eles o Brasil. De orientação neoliberal, o “Consenso” teve como principal expoente o economista John Williamson, e foi apoiado pelas instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial). Em troca do refinanciamento da dívida, os países devedores se comprometeram a promover um forte ajuste fiscal e a fazer reformas orientadas para o mercado. Segundo Bresser-Pereira (1982), após os acordos feitos pelo “Plano Brandy”, surgiu um “Segundo Consenso de Washington”, que orientava os países emergentes – isto é, aqueles em que havia interesse de aplicação dos excedentes financeiros internacionais – a abrir sua conta de capital.

**21.** Bresser-Pereira (2008:222) destaca que essa ideologia era transmitida ao cidadão comum dos países em desenvolvimento como uma espécie de oração: “entendemos que vocês não dispõem de recursos para financiar

redução do desemprego e desconcentração da renda – está longe de ser atingido na economia brasileira.

Uma explicação para o ostracismo das ideias desenvolvimentistas nas últimas três décadas se encontra no próprio significado da globalização,<sup>19</sup> que limita o alcance das políticas macroeconômicas locais em face da integração mundial dos mercados de bens e financeiro. Isso coloca em segundo plano o papel do Estado na economia, o qual passa a ser visto como um obstáculo à expansão do mercado. Não surpreende, portanto, que a austeridade fiscal, a privatização e a liberação do mercado fossem os três pilares sob o qual foi construído o chamado Consenso de Washington.<sup>20</sup>

A defesa de cada um desses princípios, segundo Stiglitz (2002), partia da seguinte visão: a) os déficits públicos acumulados na década de 1980 tinham levado a maioria dos países latino-americanos à beira da hiperinflação, logo era preciso restabelecer a disciplina fiscal; b) os governos dos países em desenvolvimento gastavam energia demais administrando empresas estatais, cujos produtos e serviços poderiam ser oferecidos de maneira mais eficiente pelas empresas privadas; c) a liberação do mercado (remoção da interferência do governo nos mercados financeiros e de capitais, e eliminação do protecionismo comercial) era vista como a melhor maneira de estimular o aumento da produtividade pela melhor alocação dos recursos.

É verdade que, do ponto de vista teórico, essa visão tinha como moldura a supremacia da corrente neoliberal em relação ao enfoque keynesiano, que havia prevalecido no pós guerra até final dos anos 1970. O objetivo do desenvolvimento de longo prazo, impulsionado desde a esfera estatal, foi substituído pela preocupação de curto prazo com a estabilidade – cujo principal significado era promover reformas macroeconômicas a fim de alcançar a estabilidade de preços, ajuste fiscal e abertura comercial e financeira. A tarefa do desenvolvimento, portanto, deveria passar das mãos do Estado para o mercado.

Fragilizados pelos desequilíbrios macroeconômicos da chamada “década perdida” dos anos 1980, os países latino-americanos, pouco a pouco, foram sendo seduzidos por essa nova ideologia.<sup>21</sup> Apesar de ter havido avanço no controle da inflação, o preço do severo ajuste fiscal introduzido pelos países em desenvolvimento foram décadas de estagnação econômica, que contribuíram para o aumento do desemprego e dos níveis de pobreza da região.<sup>22</sup> Afinal, o que havia de errado com as recomendações do Consenso de Washington?

Para começar, examine-se o pilar da privatização. A ideia subjacente ao fenômeno é que o setor privado é mais eficiente para administrar empresas do que o setor público. Olhando pelo ângulo estritamente da eficiência econômica de curto prazo, essa concepção em defesa das privatizações talvez seja verdadeira. Pelo menos na América Latina,<sup>23</sup> onde houve um “novo descobrimento” da região pelas empresas transnacionais europeias – sobretudo aquelas com matriz



na Espanha e, em menor grau, em Portugal –, os lucros repatriados têm sido o fator de maior peso no déficit em transações correntes (o caso do Brasil serve como exemplo). Porém, existem custos sociais associados às privatizações que simplesmente não são considerados. Um deles é o desemprego. Como os investimentos diretos das empresas estrangeiras se restringem a assumir o controle de empresas já existentes, a operação de “saneamento” implica destruir ao invés de gerar novos empregos.

O mais importante é que o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) em países de desenvolvimento não necessariamente resulta em expansão da capacidade produtiva de longo prazo. O objetivo das empresas transnacionais é obter altos lucros no curto prazo, o que não é compatível com o investimento de longo prazo para ampliação da capacidade de produção vinculada ao crescimento endógeno da demanda. Segundo Vidal (2008:72), o processo de internacionalização do capital representa uma “racionalização do investimento” por parte das empresas multinacionais que, diante da contração de demanda em seus países de origem, optam por disputar mercados mais promissores em escala global. Assim, no investimento direto estrangeiro em países emergentes tem predominado a “racionalização” dos ativos adquiridos, mediante o fechamento, redução ou reorientação da produção. O resultado desse processo é que não necessariamente se produz um incremento da capacidade de produção como seria no caso da construção de novas plantas, mas apenas um crescimento baseado na “racionalização” das antigas empresas públicas.<sup>24</sup>

É preciso considerar também que, em geral, o IDE concorre com o investimento interno privado em setores estratégicos para um país em desenvolvimento, como é o caso da mineração, petróleo, bancos, telefonia, etc. As receitas que as concessões em alguns desses setores agregam ao capital possui um valor incalculável, não só pelo explosivo crescimento da demanda futura, mas por tratar-se de recursos naturais não renováveis. Além disso, o aumento dos fluxos de capitais para IDE provoca um fenômeno conhecido como “doença holandesa”,<sup>25</sup> levando a uma valorização excessiva da moeda interna, que resulta em aumento das importações e diminuição das exportações. Isso ocorre porque, na medida em que a moeda nacional se aprecia, os salários reais sobem. A sobrevalorização da moeda, segundo Bresser-Pereira (2008:226), “nada mais é do que uma mudança nos preços relativos a favor dos não exportáveis, sendo a força de trabalho o artigo não exportável-chave”. Os salários reais aumentam porque os preços dos componentes importados das mercadorias diminuem, enquanto os salários conservam seu preço nominal.

Outro pilar do “Consenso de Washington” é a austeridade fiscal. Segundo a visão dominante, a falta de disciplina fiscal teria conduzido os países latino-americanos ao pior dos mundos: déficit fiscal, déficit no balanço de pagamentos, recessão e ameaça de hiperinflação. Para financiar a correção do desequilíbrio

seu desenvolvimento, porém não se preocupem, façam o ajuste estrutural e as reformas, incluindo a abertura financeira, que nós financiaremos o seu desenvolvimento com poupança externa, possivelmente através de investimento direto”.

**22.** O “fundamentalismo de mercado” começou a ser colocado em prática no Chile, a partir de 1975, quando os chamados “Chicago Boys” (economistas da Universidade de Chicago, liderados por Milton Friedman) orientaram a política econômica da ditadura militar de Pinochet. Essa ideologia se propagaria pelo mundo sob influência dos governos Reagan, nos EUA, e Thatcher, na Inglaterra. Embora o Chile tenha, de fato, crescido por mais de uma década, experimentou um grande atraso sociocultural. Como destacou Sunkel (2008:473), “nem só de incrementos do PIB vive a população”. No restante da América Latina, e no mundo em geral, os resultados dessas políticas foram baixo crescimento e aumento da desigualdade social.

**23.** Além de bancos e empresas espanhóis, os primeiros a investirem na região, destacam-se algumas cadeias de supermercados e empresas de energia norte-americanas, cuja internacionalização começa no início dos anos 1990, além da privatização mais recente de outros setores altamente lucrativos, tais como telecomunicações, serviços de internet, comércio eletrônico, entre outros.

**24.** No Brasil, dos US\$ 173,5 bilhões de Investimento Estrangeiro Direto (IED) que ingressaram no país no período 1995-2003, 58% se destinaram a comprar empresas públicas, sobretudo nas áreas

de serviços de telefonia, eletricidade e algumas linhas de ferrovias. No mesmo período, a economia chinesa recebeu US\$ 404 bilhões em IED, dos quais apenas 4% foram destinados para compra ou participação em empresas (VIDAL, 2008:75, 78).

**25.** A expressão se deriva do que aconteceu na Holanda após a descoberta de gás no Mar do Norte, que resultou em grande valorização da moeda holandesa, trazendo prejuízo para outros setores de exportação daquele país (STIGLITZ, 2002).

**26.** No conceito de superávit primário, isto é, receita maior que despesa (não levando em conta despesas financeiras). Esse conceito é diferente do resultado nominal das contas do setor público, que inclui os juros da dívida, e que, por esse motivo, apresenta déficit. Em virtude da inflação, o Brasil negociou com o FMI a introdução do conceito de resultado operacional do setor público, que era equivalente ao resultado nominal menos a correção monetária dos juros da dívida passada. Com a estabilização de preços conseguida após o Plano Real, a inflação deixou de distorcer de forma expressiva os valores nominais e o resultado nominal voltou a ser o indicador utilizado para medir o déficit total do governo, que corresponde ao conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Ver *Além* (2010:39).

**27.** Média de apenas 2,3% ao ano nos dois mandatos de FHC (1995-2002) e de 4% ao ano nos dois mandatos de Lula (2003-2010). Ver *Folha de S. Paulo* (2011:B1).

**28.** Apenas em 2010, com a aceleração do gasto do chamado Plano de Aceleração

externo e alcançar um crescimento sustentável, os organismos internacionais passaram a exigir metas draconianas de superávit primário nas contas públicas (excesso de receita sobre despesa). O objetivo era se prevenir contra uma eventual incapacidade de o país honrar a dívida.

Os superávits fiscais<sup>26</sup> foram alcançados, em alguns casos, até mesmo além do pretendido. O Brasil decidiu, por própria conta, fazer seu “dever de casa” de forma exemplar. Ao invés de se contentar em atingir o patamar de superávit primário acertado com o Fundo (3,5% do PIB), o país se superou: estipulou uma meta de 4,5% do PIB que, inclusive, chegou a ser ultrapassada. O fraco crescimento alcançado nos dois últimos governos<sup>27</sup> foi resultado desse esforço fiscal. A ausência do investimento público fez com que a taxa de investimento anual ficasse ao redor de 17% do PIB, o que foi um dos fatores responsáveis pelo baixo crescimento desse período.<sup>28</sup> O investimento privado, por outro lado, também ficou inibido em face das exorbitantes taxas de juros da economia brasileira.

No passado, estatismo e desenvolvimentismo praticamente foram sinônimos (concepção “estadocêntrica”). No presente, vivemos uma “era de fundamentalismo mercadocêntrico” em que o pêndulo binário entre Estado e mercado se moveu para o mercado.<sup>29</sup> Ainda que seja forçoso reconhecer que, na atual fase histórica do capitalismo, as condições objetivas e subjetivas tendam a conduzir o pêndulo na direção do mercado, não significa prescindir do Estado enquanto instituição norteadora do desenvolvimento. Estado e mercado são apenas meios para alcançar um fim maior, qual seja, o bem-estar das pessoas. Será preciso evoluir, dialeticamente, para uma concepção “sociocêntrica” de desenvolvimento.

Resta analisar o terceiro pilar do “Consenso”: a liberação dos mercados comercial e financeiro. Embora o senso comum enxergue a globalização como uma liberação do comércio em escala mundial, tal fenômeno é, predominantemente, financeiro.<sup>30</sup> A visão veiculada pelos ideólogos do Consenso de Washington foi uma “releitura” da “teoria das vantagens comparativas”: a abertura comercial favoreceria a especialização, ao aumento da produtividade pela incorporação de novas tecnologias e, como consequência, ao aumento das exportações. Essa foi mais uma promessa não cumprida. Muitos países desenvolvidos continuaram mantendo barreiras comerciais e subsídios, ao passo que, expostas à concorrência predatória das corporações transnacionais, muitas firmas dos países não desenvolvidos tiveram que fechar as suas portas.

A liberação do mercado de capitais, segundo a visão do FMI naquela ocasião, baseava-se na tese de que esse era o único caminho para os países em desenvolvimento atrair “poupança externa”, principalmente na forma de investimento direto. Esse é, de fato, um raciocínio simplista. O sistema financeiro internacional está interessando em investir onde for mais lucrativo, sendo a liberação do mercado de capitais uma condição necessária, porém não suficiente. A China, por exemplo, foi o país que recebeu a maior quantia em investimentos

estrangeiros e nem por isso promoveu uma total liberação de seu mercado de capitais.<sup>31</sup> Atualmente, a principal preocupação dos países de desenvolvimento intermediário (“emergentes”), como o Brasil, é como frear os excessivos fluxos de capital financeiro para evitar a valorização da moeda local?

Portanto, em relação às recomendações do “Consenso de Washington”, a situação atual inverteu-se: a questão não é mais como conseguir “poupança externa” mas sim como livrar-se dela? No caso do Brasil, que pratica taxas de juros superiores às internacionais, a entrada expressiva de capital volátil tem mantido o real valorizado, a despeito das intervenções do Banco Central no mercado de câmbio.<sup>32</sup> A perda da competitividade das exportações, como consequência disso, traz como resultado a queda do saldo da balança de comércio. Cada vez mais, a cobertura do déficit em conta-corrente do Balanço de Pagamentos precisa ser financiada pelo superávit da conta de capital. Essa situação é preocupante, considerando que, historicamente, as crises econômicas começam sempre pelo Balanço de Pagamentos.

Todas as crises que ocorreram nas últimas duas décadas nos países emergentes estiveram intimamente ligadas à globalização financeira,<sup>33</sup> inclusive a chamada “crise global” (2008), cujo contágio, a partir da economia norte-americana, foi maior. Em todas as crises, o elemento comum foi a fuga de capitais dos países emergentes. Segundo Rodríguez (2008), existe uma assimetria entre mercados financeiros dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo estes últimos incompletos em relação aos primeiros. Esse caráter incompleto, somado ao fato de que as moedas internacionais pertencem aos países do centro, explica o caráter pró-cíclico dos fluxos de capitais nos países em desenvolvimento.

Os “choques globais”, manifestados através da saída de capitais e de seus efeitos sobre a queda das Bolsas de Valores, atuam como fator exógeno na explicação das recorrentes crises registradas nos países emergentes nas últimas décadas. Daí que as políticas internas de ajustes de desequilíbrios macroeconômicos, por si sós, tornam-se insuficientes enquanto políticas anticíclicas. É preciso, portanto, algum tipo de controle sobre os excessivos fluxos de capital externo, sobretudo os de natureza especulativa. Sem isso, as economias em desenvolvimento estarão expostas periodicamente às “crises sistêmicas” provocadas pela globalização financeira.

Por tudo que foi exposto, poderia se concluir que a recuperação da teoria desenvolvimentista implica lutar contra a globalização? Não necessariamente. A globalização, em si mesma, não é boa nem má. Sua influência no desenvolvimento de cada país depende da forma em que cada um a ela se insere. A globalização não mudou a natureza do processo de desenvolvimento, que requer que a estrutura produtiva interna participe e difunda os avanços da ciência e da tecnologia, o que vem a se constituir em “acumulação” em sentido amplo. Porém, a inserção de cada país no contexto externo depende de fatores endógenos

do Crescimento (PAC), a taxa de investimento foi maior, 18,4% do PIB. Ibid.

**29.** Conforme Sunkel (2008:473).

**30.** Como comprar e vender ativos externos implica comprar e vender moeda estrangeira, o volume de transações no mercado de câmbio dá uma ideia do montante de transações financeiras internacionais. Em 2000, o volume diário de transações com dólar pelos EUA estava na casa dos US\$ 2,4 trilhões. Desse total, apenas 0,3% (US\$ 7 bilhões) correspondia ao volume diário de comércio dos EUA com o restante do mundo. (BLANCHARD, 2004:386).

**31.** De fato, a China nem sequer precisava de capital estrangeiro, visto que sua Formação Bruta de Capital Fixo é a maior do mundo (47,8% do PIB, em 2010), o que coloca como seu principal desafio investir o enorme fluxo de recursos destinados à poupança. Cabe também lembrar que suas reservas internacionais em dólar são as maiores do mundo.

**32.** Para financiar as intervenções no mercado de câmbio, o governo brasileiro precisa endividar-se pagando juros de 11,75% ao ano (taxa Selic, de março de 2011). Em contrapartida, acumula reservas cambiais acima do necessário (US\$ 300 bilhões, em janeiro de 2011), que são aplicadas, em sua maior parte, em títulos do Tesouro norte-americano com rendimento próximo a zero. Apesar das autoridades econômicas costumarem vangloriar-se dessas reservas, é difícil convencer alguém que esse tipo de política faça sentido.

**33.** As principais crises econômicas nos países emergentes, nos últimos

20 anos, foram: México (1994-1995), Ásia (1997), Rússia (1998), Brasil (1998-1999), Argentina (2001). A crise mexicana (“Tequila”) durou de quatro a seis meses, a crise da Ásia durou nove meses, a da Rússia, encadeada com a do Brasil, durou cerca de dois anos e a da Argentina ainda não foi superada completamente. Ver Vanoli (2008:84).

**34.** “Um país pode crescer, aumentar sua produção, o emprego e a produtividade impulsionado por fatores exógenos. [...] Porém pode crescer sem desenvolvimento, quer dizer, sem criar uma organização na economia e sociedade capaz de mobilizar os processos de acumulação inerentes ao desenvolvimento ou, dito de outro modo, sem incorporar os conhecimentos científicos e suas aplicações tecnológicas ao conjunto de sua atividade econômica e social” (FERRER, 2008:433).

**35.** A “Declaração do Rio de Janeiro” foi um documento extraído dos debates travados entre os dias 4 e 6 de maio de 2004, na cidade do Rio de Janeiro. O documento exorta a todos a desenvolver, em seus respectivos países, uma discussão que possibilite construir uma estratégia econômica distinta da neoliberal, que torne possível o desenvolvimento na América Latina. Ver Vidal e Guillén R. (2008).

**36.** Ver mensagem de Celso Furtado (“Los desafíos de la nueva generación”) para a conferência no Rio de Janeiro. Ver Vidal e Guillén R. (2008).

## 9. Conclusão

A “Declaração do Rio de Janeiro” (4 a 6/5/2004), subscrita por um grande número de acadêmicos e cientistas sociais latino-americanos, colocava como “contribuição mínima” dos atuais economistas promover o debate sobre a possibilidade de alcançar o desenvolvimento através de uma estratégia alternativa ao neoliberalismo. Esse desafio partia do princípio de que as reformas neoliberais implantadas na América Latina estiveram longe de promover o desenvolvimento na região.<sup>35</sup> A metamorfose do crescimento em desenvolvimento, no sentido de Celso Furtado dá a este último, só ocorre quando a transformação da estrutura produtiva propicia efetiva melhora nas condições de vida da população. E essa metamorfose não se dá espontaneamente, ela é fruto de um projeto que por sua vez é expressão de uma vontade política.<sup>36</sup>

Este artigo foi escrito como resposta a esse desafio com dois objetivos: 1º) resgatar a contribuição dos “pioneiros” do desenvolvimentismo, tornando-a acessível às novas gerações e 2º) contribuir para fortalecer a “consciência crítica” em relação à ideologia triunfalista que atribui superpoderes ao mercado. As transformações ocorridas no final do século XX, com a desintegração da União Soviética, foram interpretadas pela teoria econômica dominante (neoclássica) como atestado do fracasso das políticas intervencionistas. A teoria das “expectativas racionais” – segundo a qual os agentes econômicos antecipam e frustram as ações do Estado – foi saudada como uma “nova economia”. Não foram poucos os que afirmaram que Keynes estava definitivamente morto e enterrado. Toda a crítica ao capitalismo, mesmo a não marxista, foi relegada ao esquecimento. A maior perda, contudo, foi a interrupção do progresso do pensamento econômico regional (estruturalismo), que passou a ser visto como uma espécie de “reliquia histórica”.

A recente crise financeira global, cujo incêndio ainda não foi debelado de todo, serviu para mostrar o quanto a teoria econômica dominante estava fora da realidade – o que, aliás, tem precedentes históricos (como na Grande Depressão). A livre mobilidade do capital e a desregulamentação financeira tornaram os países em desenvolvimento extremamente vulneráveis aos choques globais. Ficou provado que quanto mais aberta é a economia, maior a necessidade de proteção social do Estado e não o contrário. Qualquer que seja o rumo que o novo estruturalismo venha a tomar no futuro, o ponto de partida, sem dúvida, deverá ser a redefinição das funções do Estado, particularmente em relação a sua inserção no mundo globalizado. §

## Referências bibliográficas

- ALÉM, A. C. *Macroeconomia – teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- AURELLANO, L. M. *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo 1930-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. (vols. I e II). São Paulo: Cofecon/Cepal/Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989.
- BLANCHARD, O. *Macroeconomia*. 3ª ed. São Paulo: Pearson/Prentice Hall, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios de la década del noventa. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.
- CONCEIÇÃO TAVARES, M. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- DEAN, W. *A industrialização de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: Difel, 1976.
- FERRER, A. Globalización, desarrollo y densidad nacional. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Folha de S. Paulo*. PIB cresce 7,5% e Brasil vira 7ª economia. São Paulo: 4 mar. 2011, p. B1.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 25ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1986.
- \_\_\_\_\_. Entre inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989.
- \_\_\_\_\_. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Celso Furtado – obra autobiográfica* (tomo III), organização Rosa Freire d'Aguiar, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- GRAY, J. *Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- KEYNES, J. M. (1936). *Teoria geral: do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.
- MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.
- \_\_\_\_\_. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. *Revista de Economia Política*. São Paulo: brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989.
- MEIER, G. M. (org.). *Pioneers in Development*. Washington: Oxford University Press, 1987.
- MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PELÁEZ, C. M. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1979.
- PRADO JÚNIOR, C. (1945). *História econômica do Brasil*. 30ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- RODRÍGUEZ, O. La agenda del desarrollo (elementos para su discusión). In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- SILVA, S. *Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa Omega, 1976.
- STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- SUNKEL, O. Em busca del desarrollo perdido. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- SUZIGAN, W. *Indústria brasileira – origens e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- VANOLI, A. Crisis financieras en América Latina y necesidad de reforma de la arquitectura del sistema financiero global. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- VIDAL, G. La expansión de las empresas transnacionales y la profundización del subdesarrollo. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.

Recebido em março de 2011

e aprovado em julho de 2011