

Gilberto Maringoni¹
Fernanda Graziella Cardoso²

Bilhete premiado não garante o desenvolvimento: a atualidade dos ensaios de Furtado sobre a Venezuela³

RESUMO

O artigo analisa dois ensaios de Celso Furtado sobre economia do petróleo. O primeiro é “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”, de 1957, e o segundo, “Notas sobre a economia venezuelana”, de 1974. Para o autor, a economia petrolífera venezuelana, apesar da sua abundância de divisas, exibe grande fragilidade. O rompimento com a condição de subdesenvolvimento seria possível, mas demandaria planejamento estratégico e atuação estatal para enfrentar problemas estruturais e viabilizar o desenvolvimento do país. Por fim, argumenta-se que a análise do autor sobre a economia venezuelana ainda ilumina muitas reflexões relevantes a respeito das possibilidades de rompimento com a condição de subdesenvolvimento por parte da periferia.

Palavras-chave

Estruturalismo; Venezuela; Petróleo; Subdesenvolvimento.

ABSTRACT

This article analyses Celso Furtado's essays on the oil economy. The first is entitled “The recent development of the Venezuelan economy”, from 1957 and the second is entitled “Notes on the Venezuelan economy”, from 1974. In Furtado's view, the oil-based Venezuelan economy, despite having an abundance of currency reserves, was extremely weak. A break away from the condition of underdevelopment would undoubtedly be possible but would require strategic planning and state participation in order to face a range of structural problems and ensure a viable development process for the country. Finally, the article shows that Celso Furtado's analysis of the Venezuelan economy still highlights many very relevant considerations with respect to the options for breaking with the condition of underdevelopment available to peripheral nations.

Keywords

Structuralism; Venezuela; Oil; Underdevelopment.

1. Doutor em História Social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC) e autor, entre outros, de *A Venezuela que se inventa – poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez* (Editora Fundação Perseu Abramo, 2004), *A revolução venezuelana* (Editora Unesp, 2009) e *Cinco mil dias – O Brasil na era do lulismo*, org. (Boitempo Editorial, 2017).
2. Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP), professora dos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Autora do livro *Nove clássicos do desenvolvimento econômico* (Paco Editorial, 2018).
3. O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

Introdução

Num momento em que o tema do desenvolvimento se ausenta da agenda brasileira, torna-se ainda mais pertinente retomar a obra de Celso Furtado. Como um intelectual de ação, ele articulava profunda cultura econômica, aguda imaginação científica e a visão de que as decisões essenciais no âmbito do desenvolvimento se resolvem na esfera da política. Tal constatação se evidencia, por exemplo, em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*: “As lutas pela superação do subdesenvolvimento e pela preservação de uma personalidade nacional com autodeterminação se integram dialeticamente na prática da ação política” (FURTADO, 1966, p. 17). Na sequência, o autor complementa: “Modificações profundas decorrentes de uma redefinição das funções do Estado, que somente poderá realizar-se com o apoio de movimentos políticos de grande amplitude, capazes de alterar as bases atuais das estruturas de poder” (FURTADO, 1966, p. 13).

A articulação entre economia, política e desenvolvimento perpassa toda a obra de Furtado. Essa simbiose está presente em dois estudos reunidos no livro *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*, ambos de surpreendente atualidade. Furtado expõe, nesses estudos, a disfuncionalidade da matriz produtiva de um país com notável disponibilidade de recursos naturais, mas com escassas perspectivas de aproveitar tal bonança para superar sua condição periférica (PREBISCH, [1949] 2000). O bilhete premiado, da riqueza que literalmente brotava do solo (HOBBSAWN, 1996, p. 459), não garantirá o desenvolvimento venezuelano, portanto.

Note-se, ademais, que Celso Furtado, em seus dois ensaios aqui abordados, analisa a Venezuela às vésperas de dois acontecimentos fundamentais no mundo do petróleo. O primeiro estudo foi realizado pouco antes da criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1960. O segundo trabalho, dois anos antes da fundação da estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), em 1976. Em cada um deles, há a tensão das dificuldades imediatas e a consciência das decisões a serem tomadas para que o futuro fosse mais promissor.

Os dois textos são complementares, pois se vinculam ao arcabouço teórico-analítico do estruturalismo latino-americano,⁴ do qual Furtado é um dos principais expoentes.

4. Rodriguez (2009, p. 50) explica o que significa o método histórico-estrutural: “A perspectiva histórico-estrutural tem a ver, justamente, com as sucessivas penetrações em aspectos concretos do real. Em outros termos, essa perspectiva alude à construção de corpos de análise relativos a realidades ou circunstâncias específicas. Estes po-

O primeiro estudo – “O desenvolvimento recente da economia venezuelana” – escrito em 1957 (portanto, antes da publicação de *Formação econômica do Brasil*, escrito em 1958 e publicado em 1959) – foi feito por encomenda da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). O segundo estudo – “Notas sobre a economia venezuelana” – foi realizado em 1974, a pedido do então presidente venezuelano, Carlos Andrés Pérez (1974-1979).

Apesar de serem estudos datados, com quase duas décadas de intervalo entre si, as reflexões ali incitadas são deveras atuais e ajudam a iluminar muitas questões contemporâneas relativas às dificuldades de desenvolvimento na periferia latino-americana. O presente artigo visa destacar a originalidade e a atualidade da interpretação furtadiana, marcadamente estruturalista e com finalidade prática, qual seja, de iluminar os problemas e obstáculos existentes e, com isso, indicar o caminho mais adequado para o alçamento ao desenvolvimento.

Assim, este texto se estrutura em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, destaca-se um breve histórico da produção de petróleo na Venezuela. Na segunda, o foco se volta ao estudo de 1957, “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”, em que Furtado apresenta uma análise estruturalista do desenvolvimento econômico entre 1946 e 1956. Na terceira, retoma-se o estudo de 1974, “Notas sobre a economia venezuelana”, em que o autor sinaliza a possibilidade de a Venezuela superar o subdesenvolvimento. Por fim, na quarta seção, destaca-se a relevância contemporânea de suas reflexões sobre a Venezuela para os obstáculos ao desenvolvimento ainda enfrentados pela periferia.

1. A riqueza que brota do solo: breve histórico da produção de petróleo na Venezuela

No início do século XX, a Venezuela era um país agrícola escassamente povoado e pobre, com reduzida importância no cenário internacional (YERGIN, 1993, p. 230). O território venezuelano era, em grande parte, desconhecido por parte dos morado-

dem abranger espectros mais ou menos amplos de elementos ou fenômenos e contemplar por isso diferentes níveis de abstração, porém sem deixar de ter o real como referente-chave e direto”. Por sua vez, as bases do estruturalismo latino-americano já se apresentam em Prebisch (1949), voltado ao estudo da condição periférica.

res das regiões próximas ao litoral, e as estradas eram poucas e ruins, dificultando o acesso ao interior. Latifundiários e agroexportadores concentravam a maior parte da riqueza, o que condenava a maioria da população a uma miséria crônica.

O petróleo havia sido descoberto na província de Táchira, em 1878. Somente quatro décadas mais tarde teve início uma intensa disputa pelas riquezas do subsolo por parte de empresas britânico-holandesas, em especial pelo consórcio Royal Dutch Shell, que começou a fazer prospecções na região do lago Maracaibo, no noroeste do país. Em sua esteira, vieram outras, entre elas a Standard Oil of New Jersey (YERGIN, 1993, p. 231).

Em 1914, a Shell começa a realizar perfurações na região do Maracaibo e se depara com o vasto campo de Mene Grande, a primeira área de real impacto mundial na produção petrolífera (SUTTON, 1946). A partir desse evento, começa uma verdadeira corrida ao óleo no país. O governo do general Juan Vicente Gómez (1908-1935) e seus aliados viram aí uma oportunidade para fazer dinheiro através da criação de uma empresa de fachada para os negócios de sua *entourage* (McBETH, 1983, p. 17-19).

A primeira Lei de Hidrocarbonetos data de 1920. As empresas estrangeiras conquistaram do governo uma legislação assegurando estabilidade política, administrativa e fiscal, além de condições definidas de concessões, *royalties* e cobrança de impostos. Em contrapartida, o Estado seria o inequívoco proprietário das jazidas, além de receber 15% do total produzido (McBETH, 1983, p. 34). O interesse do Estado, nas sucessivas disposições legais sobre sua riqueza subterrânea – foram sete até 1938 –, estava em buscar uma política orientada para a conquista de dois objetivos: os maiores benefícios fiscais possíveis e uma crescente intervenção e controle do Estado na administração do negócio (LANDER, 2003).

A economia petrolífera teve, então, uma expansão vertiginosa: de modestos 1,4 milhão de barris ao ano no final da década de 1910, a Venezuela produziria, uma década depois, 137 milhões de barris (YERGIN, 1990, p. 233). Em 1930, a Venezuela já era o segundo produtor mundial, atrás, apenas, dos Estados Unidos. O seu caráter produtivo extrativista e exportador e, por conseguinte, periférico, com baixa complexidade econômica e elevada dependência externa, foi reforçado pela riqueza que brotava do chão. “O petróleo passou a dominar a economia venezuelana tão rapidamente e num momento tão crítico [pós-crise de 1929], que outros setores econômicos, em especial a agricultura de exportação, quase desapareceram” (EWELL, 2015, p. 351).

O general Juan Vicente Gómez morreu ainda governando, em 1935. Seu desaparecimento legara uma indústria em torno da qual toda a nação orbitava. Na esteira de seu crescimento, novas classes sociais se formaram: o proletariado petroleiro e urbano, uma incipiente burguesia e pequenos e médios proprietários rurais (ZAVALA, 1977).

O petróleo era, cada vez mais, a principal fonte de ingresso fiscal do Estado. No entanto, uma multiplicidade de leis criava, naquele momento, um confuso marco regulatório. O mais importante parâmetro legal para readequar o marco regulatório foi a outra Lei de Hidrocarbonetos, de 1943. Aproveitando-se da conjuntura internacional da Segunda Guerra Mundial, a administração pública deu curso a um tenso processo de negociações com as empresas estrangeiras instaladas no país. Obteve novos contratos de concessão com maiores imposições do Estado diante das companhias, estabelecendo seu prazo de vigência em quarenta anos. Os *royalties* estatais passariam de 15% para 16,6%, o que equivalia dizer que, de cada seis barris produzidos, um pertenceria ao Estado. Ao mesmo tempo, conseguiu-se das empresas que uma parcela maior do produto fosse refinado em território venezuelano. Era notório, portanto, o caráter nacionalista da legislação (YERGIN, 1990, p. 447-448).

A essa altura, a importância do produto no contexto internacional era incontestável: mais de 60% do abastecimento abundante e ininterrupto de petróleo destinado às forças aliadas em combate na Segunda Guerra era proveniente dos campos da região do lago Maracaibo (HARDY, 1992, p. 5). Nos anos que se seguiram ao conflito, a estreita vinculação com os Estados Unidos levou o país a ser indiretamente o maior beneficiário latino-americano do Plano Marshall, de reconstrução da Europa. O petróleo venezuelano, mais uma vez, desempenhou papel central na crescente demanda por energia das economias que começavam a se recuperar do conflito. Para um país de baixa diversificação industrial, o desempenho econômico era surpreendente. A partir da década de 1940, tem início um acelerado processo de urbanização e uma real tentativa de se diversificar o leque produtivo. É criado o Banco Central da Venezuela (BCV) e a administração pública passa por um processo de dinamização. Duas décadas depois, a população urbana ultrapassa o número de habitantes rurais, num processo de migração intenso, que cria problemas sociais semelhantes aos de vários países da América Latina (QUINTERO, 2012).

A expansão da atividade petroleira nos anos 1950 gerou os excedentes necessários para a execução de obras de infraestrutura, em especial nas áreas de transporte e side-

rurgia. Entre essas iniciativas estavam a Siderurgica del Orinoco (Sidor) e projetos de hidroeletricidade no rio Caroni e de indústria petroquímica, em Morón. Atuando numa situação internacional favorável, o governo atraiu investimentos e logrou, ao longo da década, um crescimento anual médio do PIB da ordem de 7% (HARDY, 1995, p. 5). Era possível identificar traços de nacional-desenvolvimentismo na ditadura do general Marcos Pérez Jimenez (1952-1958), que buscou ampliar a base econômica nacional e colocar o Estado como planejador e indutor das atividades produtivas (CARTAY, 1998, p. 10). Mas a economia – por falta de demanda interna – não foi capaz de sustentar a continuidade de acelerados investimentos impulsionados pela atividade petroleira. A administração pública começou a enfrentar uma pesada crise fiscal, afetando, em cascata, vários setores da iniciativa privada, ligados intimamente aos negócios do Estado.

É justamente nesse contexto que se realiza o primeiro estudo de Celso Furtado, foco de análise da próxima seção.

2. Uma fotografia estruturalista: notas sobre a análise de Furtado do decênio 1946-1956

Celso Furtado chega à Venezuela para realizar sua primeira investigação de fôlego sobre o país nos estertores da ditadura de Pérez Jiménez. A estadia se deu por um misto de curiosidade intelectual e oportunidade momentânea, ao tempo em que trabalhava na sede da Cepal, em Santiago do Chile. Furtado ([1985] 2014a, p. 74) conta o que o levou a Caracas em maio de 1957:

Por essa época, a ditadura do general Pérez Jiménez começava a mostrar fraturas, o que explica que seu ministro das Relações Exteriores haja buscado contato com a Cepal. Até então, esse governo negara-se a prestar informações e fechara as portas a quem desejasse observar de perto a economia do país. É verdade que trabalhavam conosco alguns dos mais ilustres exilados venezuelanos. Substituíra-me na direção da Divisão de Desenvolvimento Econômico José Antonio Mayobre, membro da brilhante plêiade de individualidades que estiveram à frente da revolução democrática de 1946 [...] Convenceu-me Mayobre de que devíamos aproveitar a iniciativa do ministro venezuelano para espiar o país por dentro, e

que a pessoa indicada para executar essa missão era eu. Interessava ao governo da Venezuela preparar quadros, e para isso solicitava um curso de capacitação.

Em suas reflexões, Furtado desvela uma distorção econômica que, a partir do final da década seguinte, ficaria conhecida como *doença holandesa*.⁵ Talvez pelo fato de o primeiro ensaio de Celso Furtado não ter sido imediatamente publicado, o fenômeno foi batizado a partir de sua ocorrência na Europa. Se os caminhos da história fossem outros, é possível que em vez de *doença holandesa*, tivéssemos hoje algo como *doença venezuelana*, *banzo caribenho* ou alguma denominação mais original para a mesma disfunção.⁶

Rótulos são dispensáveis aqui. Cumpre ressaltar que Celso Furtado detecta, já nos anos 1950,⁷ e reafirma, na metade dos anos 1970, que aquele modelo, ao mesmo tempo em que embutia uma vertente positiva, por possibilitar um grande impulso dinâmico, exibia grande fragilidade. Caso não fossem alterados seus pressupostos básicos, a riqueza petrolífera poderia, na verdade, agir como inibidora do desenvolvimento. O bilhete premiado se transmutaria, desse modo, em uma grande armadilha do subdesenvolvimento.⁸ Conforme observa Furtado ([1957] 2008a, p. 49):

A expansão do setor petrolífero foi condição necessária, mas não suficiente, para que se desenvolvessem os demais setores. Constitui o verdadeiro elemento dinâmico a renda trans-

5. O nome foi dado a partir da descoberta de grandes reservas de gás na Holanda (CORDEN; NEARY, 1982). Apesar de a nova riqueza natural ter possibilitado inicialmente um grande ingresso de divisas na Holanda, com correspondente aumento da renda média da população, o impulso proveniente do setor exportador não resultou em transformações na matriz produtiva. Houve uma pressão pela valorização da moeda nacional, o florim, em relação ao dólar. Tal situação afetou as exportações de outras mercadorias de maior valor agregado, isto é, de produtos industrializados, que se tornaram mais caros em moeda forte. A pressão sobre o câmbio também tornou as importações mais baratas e tirou competitividade da indústria holandesa. O termo *doença holandesa*, no contexto do Brasil, tornou-se bastante disseminado a partir dos textos do professor Luiz Carlos Bresser-Pereira.

6. O estudo não foi publicado imediatamente. Conforme relata Furtado ([1985] 2014a), "A decisão foi peremptória: o trabalho não deveria circular na Venezuela, e muito menos fora dela. Comunicou-se à Cepal que o governo venezuelano considerava o trabalho como *não existente* para qualquer fim [...] Em janeiro do ano seguinte, com a queda da ditadura, o fantasma foi exorcizado e circulou amplamente, transformando-se em uma das mais importantes referências no amplo debate que emergiu com a redemocratização, mas não chegou a ser publicado pela Cepal, continuando ausente de seu catálogo" (FURTADO, [1985] 2014a, p. 176).

7. Sobre esse assunto, vale ademais mencionar a análise que Furtado ([1959] 1964, p. 14-15) apresenta a respeito da Espanha. O fato de ter a Espanha encontrado de imediato os metais preciosos em sua colônia, teria levado à conformação estrutural de sua matriz produtiva, que pouco se diversificou, dificultando o desenvolvimento futuro.

8. O termo *armadilha histórica* do subdesenvolvimento será utilizado por Furtado (1992).

ferida ao governo. Por outro lado, é a forma como se utiliza essa renda – a orientação dos gastos públicos – que determina a intensidade de absorção da mão de obra e recursos naturais disponíveis e de expansão da capacidade produtiva.

Furtado ([1957] 2008a) inicia seu ensaio justamente destacando o potencial de geração de excedente econômico venezuelano, comparável ao de um país rico.⁹ Porém, como bem também advertirá adiante, “o desenvolvimento não é uma fatalidade” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 61), sendo um equívoco supor que ocorreria naturalmente. Apesar do nível de produto per capita semelhante ao de um país rico, tratava-se de uma economia com características estruturais típicas de subdesenvolvimento – entre elas, heterogeneidade estrutural, desigualdade regional e social. E, mais do que isso, diz Furtado ([1957] 2008a, p. 36), “Pode-se afirmar que essas características são, na economia venezuelana, mais acentuadas que em muitos outros países latino-americanos”.

A análise de desenvolvimento da Venezuela de 1946-1956 proposta por Furtado ([1957] 2008a) passava pelo mapeamento dos principais componentes do produto venezuelano, da importância dinâmica relativa dos setores voltados para a exportação e dos setores voltados ao abastecimento do mercado interno, do papel dinâmico do setor público, da estrutura ocupacional da população e a orientação e financiamento dos investimentos.¹⁰ É esse mapeamento que permitirá ao autor derivar considerações a respeito do potencial dinâmico da economia venezuelana – ou, para usar o termo de Furtado ([1959] 1964), a sua capacidade de desenvolvimento por autopropulsão. Mapear a maneira como funcionava o efeito multiplicador da renda e do emprego naquela economia, a partir do impulso externo dinâmico permitido pela exportação de petróleo, constituía-se, por conseguinte, em elemento central de sua análise estruturalista.

Depender dinamicamente de poucos ou de um único produto voltado(s) à exportação expõe a fragilidade de economias nacionais às flutuações do mercado internacional e, por conseguinte, a sustentabilidade de seu crescimento e, especialmente, de

9. Nas palavras de Furtado, “A Venezuela é a economia subdesenvolvida de mais alto nível de produto per capita que existe atualmente no mundo. Seu produto bruto territorial por habitante se aproximou, em 1956, de 800 dólares, isto é, um nível similar à média dos países industrializados da Europa Ocidental” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 35).

10. Para mais detalhes, ver Furtado, Rosa. F. D. (2008, p. 10-11).

seu desenvolvimento futuro. Sobre as flutuações do mercado internacional, o autor avalia que a “Venezuela está a salvo de bruscas flutuações em sua relação de intercâmbio, pois a indústria petroleira encontra-se em situação muito favorável para defender seus preços no mercado mundial” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 43). O panorama do mercado mundial de petróleo nos anos 1950 era, então, de estabilidade de preços.¹¹ Nem mesmo o principal abalo político para o setor na época – a nacionalização do petróleo iraniano, em 1951, revertida em poucos anos – fora capaz de alterar uma tendência histórica de regularidade e de previsibilidade. O preço do petróleo nos anos 1950 encontrava-se em um patamar relativamente elevado em relação aos anos 1940. Tal situação, de ingresso constante e abundante de divisas,¹² tendia a dar relativa estabilidade política à ditadura venezuelana. Isso de fato ocorreu até o final de 1956, quando grandes déficits orçamentários, por conta da realização de numerosas obras de infraestrutura, não puderam mais ser pagos apenas com a receita advinda do petróleo (EIA, U.S. Energy Information Administration).

Apesar da estabilidade do mercado da sua principal fonte de divisas, conforme destaca Furtado ([1957] 2008a), o não aproveitamento de estímulos externos – setor de exportação – para promover mudanças estruturais – modificar a matriz produtiva interna – implicaria, mais cedo ou mais tarde, um ponto de estagnação. Nesse sentido, da fotografia estruturalista da Venezuela tirada pelo autor no decênio 1946-1956, destacam-se especialmente a baixa participação da agropecuária na composição do produto, a despeito dos trabalhos agrícolas constituírem, naquele momento, a principal fonte de ocupação da população venezuelana. Tal fator sugere uma queda da produtividade no setor. Some-se a isso a diminuição na participação total do conjunto da

11. No imediato pós-guerra, quando a maioria dos países petroleiros conseguiu modificar as bases de contratos de concessão, obtendo maiores porcentagens de *royalties* para os estados, os preços tiveram uma expressiva elevação. A partir de 1950, estes alcançaram um patamar mais ou menos constante. A regularidade se explica pela elasticidade de oferta e pela supremacia absoluta do mercado monopolizado pelas chamadas sete irmãs. Eram cinco empresas estadunidenses (Standard Oil of New Jersey, agora conhecida por Exxon; Standard Oil of California, agora Chevron; Gulf, agora parte da Chevron; Mobil e Texaco), uma britânica (British Petroleum) e uma anglo-holandesa (Royal Dutch-Shell). Elas dominavam toda a cadeia produtiva, desde o início dos anos 1920, quando praticamente partilharam o mercado mundial entre si. Isso implicava operações de exploração, extração, refino, transporte, distribuição e comercialização (EIA, U.S Energy Information Administration).

12. Furtado ([1957] 2008a, p. 42) detalha que a taxa anual de crescimento das exportações venezuelanas foi de 9,8% no período 1945-1956, sendo que entre 1948-1956 o quantum de exportações mundiais cresceu a 7,1% ao ano. Comparando só com as exportações de matérias-primas no mundo, concentradas nas nações subdesenvolvidas, essas cresceram a 4,6% ao ano. Esses dados dão ideia de quão dinâmicas estavam as exportações venezuelanas, capitaneadas pelo petróleo.

produção de bens (agropecuária e indústria), aumentando, portanto, a dependência relativa do setor externo (setor exportador concentrado e crescente necessidade de importados diversificados), e incrementando a vulnerabilidade externa. Conforme conclui Furtado, “A rigor, porém, não são as exportações o verdadeiro fator dinâmico da economia venezuelana. Esse papel cabe à parte do valor das exportações petrolíferas que retorna ao país, pois somente essa parte gera um fluxo de renda no território nacional” (FURTADO, 1957, p. 43).

O economista então prossegue para uma análise detida da transmissão (na economia doméstica venezuelana) do impulso dinâmico originado no setor de exportação (notadamente de petróleo). Furtado parte da observação do momento de transição pelo qual passava a Venezuela naquele momento: de um sistema agrícola de baixa produtividade para uma economia urbana e com alta densidade de capital (e baixa intensidade de fator trabalho) em sua produção. E aqui se desnuda uma das características típicas do subdesenvolvimento: a heterogeneidade estrutural, ou seja, uma grande diferença de produtividade (e potencial de geração de renda, por conseguinte) entre os setores produtivos existentes. Como bem destaca Furtado, a emergência de um setor dinâmico não implica, necessariamente, a dinamização do antigo sistema, pelo contrário:

O antigo sistema permanece praticamente passivo, enquanto o novo se expande rapidamente. Às vezes os dois se sobrepõem, mas raramente se observa uma verdadeira interpenetração. A essa polarização dos dois processos – o da desorganização e da construção – se ligam alguns dos problemas mais fundamentais do desenvolvimento atual do país (FURTADO, [1957] 2008a, p. 44-45).

E, dada a característica da produção protagonista, de absorver relativa e crescentemente pouco a força de trabalho, por um lado, e seu potencial de incremento à renda, por outro lado, não é difícil visualizar o impacto que se adicionou à desigualdade regional e social já presente no país, outra característica definidora de subdesenvolvimento. De modo que a elevada renda per capita antes mencionada, comparável aos países mais ricos do mundo, não era reflexo de uma sociedade desenvolvida e, sim, mais um indicativo de desigualdade.

No contexto da Venezuela, Furtado destaca que o efeito dinâmico principal impulsionado pelo incremento da produtividade na atividade petrolífera será visto não

na massa de receita gerada no setor, mas pelo mecanismo fiscal. Essa será outra diferença da Venezuela com relação aos demais países latino-americanos. No caso desses, o excedente permitido pelo choque positivo de produtividade tendeu a se reverter em benefício do capital e retirado do país. No caso do país caribenho, “O principal fator dinâmico (...) é constituído pela massa de receitas geradas pelo setor petrolífero (exportações) e transferidas ao governo (setor fiscal)” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 46).

Por conseguinte, ele explica que, apesar do impulso direto do setor petrolífero (pagamento a fatores na economia doméstica) ser relativamente pequeno, o impulso indireto (aumento da capacidade financeira do Estado e, também, incremento da capacidade para importar) poderia ser bastante significativo. Se esse potencial seria ou não bem aproveitado, por sua vez, dependeria da forma como seriam orientados os gastos públicos e, ademais, da maneira como o investimento (público e privado) e o mercado interno reagiriam.

Furtado destaca, então, o que seriam peculiaridades do desenvolvimento venezuelano, as quais, se não bem equacionadas, levariam a problemas graves no futuro, especialmente por implicarem lenta capacidade de absorção da mão de obra excedente,¹³ numa situação que combinava baixa expectativa de demanda efetiva – mercado interno pequeno e desincentivo ao investimento – e insuficiência de capacidade de oferta – para absorver, se totalmente utilizada, o fator mão de obra disponível.

A primeira peculiaridade destacada por Furtado ([1957] 2008a) refere-se a que o aumento dos investimentos se concentrou em obras de infraestrutura, em geral capital-intensivas, não criando, por conseguinte, uma fonte perene de empregos, tampouco, um fluxo permanente de renda.¹⁴ A preponderância de investimentos nomeados como não reprodutivos – tais como os de obras de infraestrutura – podem implicar,

13. A preocupação com a capacidade de absorção de mão de obra excedente é a base do modelo teórico de Lewis ([1955] 1960). A solução para a absorção da oferta ilimitada de mão de obra não qualificada passava pelo incremento das chamadas “ilhas de modernidade” – setores de mais alta produtividade. Para tal, fazia-se necessária uma transferência de excedente para os capitalistas (Estado ou setor privado) responsáveis pela consecução de investimentos produtivos, em detrimento dos rentistas.

14. Porém, importante notar, como bem destaca Furtado, que os investimentos em infraestrutura são importantes por conta das economias externas que geram. Nesse mesmo sentido, o pioneiro do desenvolvimento Rosenstein-Rodan ([1943] 1969), autor da Teoria do Grande Impulso (*Big Push Theory*) indicara a crucialidade dos investimentos em infraestrutura (que tenderiam a ser feitos justamente pelos governos, dadas as suas características) para viabilizar a instalação e expansão das demais atividades produtivas, por meio das economias externas pecuniárias que gera. A qualificação e treinamento de mão de obra – coordenada ou levada a cabo pelo Estado –, por sua vez, geraria o que Rosenstein-Rodan denomina de economias externas tecnológicas. Quanto melhor o aproveitamento da geração de economias externas, por sua vez, maior seria o impulso do desenvolvimento. Sobre a qualificação da mão de obra, Furtado ([1957] 2008a) também tratará do tema, conforme apresentado adiante.

pela necessidade de gastos de manutenção e reposição, uma redução na taxa de investimento líquido, que é justamente o principal fator dinâmico do desenvolvimento, por conta do potencial de efeito multiplicador da renda e do emprego que origina e sustenta pelo sistema econômico.

A segunda peculiaridade destacada por Furtado ([1957] 2008a) é a de que a expansão das obras públicas de infraestrutura, ao favorecer o desenvolvimento concentrado das indústrias de materiais de construção, estimulou uma concentração de capital no setor privado. E isso aconteceu pelos seguintes motivos: dada a homogeneidade do produto e a elevada escala para viabilizar a produção, implicava-se uma tendência à concentração de mercado; dada a rapidez com que as obras de infraestrutura estavam sendo realizadas, exigia-se grande liquidez dos empresários, favorecendo novamente a concentração – uma vez que nem todos teriam o capital necessário previamente acumulado ou o acesso ao crédito para tal –, fomentando inclusive a formação de grupos financeiros poderosos, que viabilizariam a liquidez requerida. A concentração de capital, por sua vez, estimulará a adoção de métodos de produção capital-intensivos. Ou seja, também a indústria de materiais de construção não será capaz de absorver suficientemente o fator mão de obra, assim como as obras de infraestrutura e as construções que demandariam.

A terceira particularidade destacada por Furtado ([1957] 2008a) diz respeito ao elevado nível de salários monetários comparativamente à produtividade. Tendo em vista a grande disponibilidade de divisas impulsionada pelo pujante negócio petrolífero, observou-se uma tendência à sobrevalorização da moeda venezuelana. Assim, com o poder de compra incrementado, foram estimuladas as importações dos mais variados bens, desorganizando, inclusive, a produção agropecuária nacional. Como resultado, a tendência implicada pela sobrevalorização da moeda – e da maior capacidade de importar – não foi a de diversificar a produção e/ou de incrementar a sua produtividade no geral – combatendo a heterogeneidade estrutural –, foi a de satisfação das necessidades de consumo por meio de importados. E, vale observar, segundo Furtado ([1957] 2008a, p. 55), o resultado poderia ter sido ainda pior, “pois o país se empenhou numa política positiva de desenvolvimento”, se não resolvendo totalmente, pelo menos atenuando o que se verificaria num contexto de *laissez-faire* total: monoprodução, desemprego e subemprego crescentes, moeda ainda mais sobrevalorizada, entre outros, implicando um desenvolvimento geral nulo ou muito lento.

Furtado então conclui, apesar de o desenvolvimento venezuelano apresentar particularidades relativamente às demais economias latino-americanos, o problema principal permanece o mesmo: lenta absorção do fator mais abundante, o fator mão de obra, e crucial para definir a robustez do mercado interno. No geral, as economias latino-americanas apresentavam escassez relativa de capital e capacidade para importar reduzida. Na Venezuela, dada a abundância de divisas – possibilitada pelo bilhete premiado do petróleo –, segundo Furtado ([1957] 2008a, p. 56):

[...] o sistema tende a afogar-se em excesso de capacidade para importar e de recursos financeiros. Mas esse mesmo processo de afogamento criou o desequilíbrio fundamental entre o nível médio da produtividade e o dos salários monetários – em relação aos países que concorrem no mercado venezuelano. Este desequilíbrio está na raiz do que chamamos as ‘peculiaridades’ do desenvolvimento da economia deste país. É a causa última do processo crescente e geral da sobremecanização e da lenta absorção da população do país em atividades de produtividade mais elevada.

Desenhado o quadro estrutural da Venezuela, e analisadas suas especificidades, como solucionar os problemas do desenvolvimento naquele contexto? Furtado ([1957] 2008a) conclui seu ensaio apontando para as “tarefas a cumprir na nova fase de desenvolvimento”. O cumprimento delas passaria, indubitavelmente, pela reorientação dos gastos públicos e planejamento estratégico dos investimentos a serem realizados, para melhor aproveitamento das economias externas a serem geradas. Até aquele momento, as economias externas geradas restringiram-se especialmente aos investimentos em infraestrutura. Fazia-se necessário, para a próxima fase de desenvolvimento, que passaria à diversificação da matriz produtiva, a capacitação da mão de obra. Para a nova fase de desenvolvimento, fazia-se mister alterar profundamente a estrutura ocupacional da população, incrementando a diversidade de profissionais.

Para Furtado ([1957] 2008a), residiria crescentemente, então, na mão de obra capacitada o principal fator limitativo do desenvolvimento venezuelano dali em diante: “O homem capacitado é uma forma superior de capital que se requer em escala crescente quando uma economia passa das etapas intermediárias para as superiores de desenvolvimento” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 61). Seria necessário, para esse obje-

tivo: elevar o nível educacional básico; formar pessoal técnico para as indústrias; e formação de pessoal para a pesquisa científica e tecnológica. Quais as vantagens desses investimentos em educação e capacitação, ciência e tecnologia, em termos de geração de economias externas? O autor didaticamente explica:

Primeiro, contribuem diretamente para elevar o nível cultural e técnico da população, ou seja, para o aperfeiçoamento do patrimônio humano da nação. Ora, todo investimento feito nas pessoas possui um caráter de autoexpansão e de continuidade nas novas gerações. É um processo em cadeia e por natureza irreversível. Segundo, os investimentos desse tipo se concretizam em serviços de caráter permanente, isto é, geram um fluxo importante de salários que vão contribuir para a expansão do mercado interno (FURTADO, [1957] 2008a, p. 63-64).

E esse investimento na educação, na qualificação profissional e na pesquisa científica tecnológica deveria ser feito (ao menos inicialmente), da mesma forma que foram os investimentos em infraestrutura, principalmente por meio do setor público. Uma boa justificativa para isso se encontra na seguinte afirmação do autor: “Tanto a preparação do homem como a pesquisa tecnológica são tarefas que, por natureza, exigem tempo para frutificar” (FURTADO, [1957] 2008a, p. 62). Também por isso, e tendo em vista a rapidez com que a economia venezuelana seria transformada nos próximos anos, segundo expectativa do autor, seria crucial preparar os agentes que deveriam ter a iniciativa para transformar a economia, os empresários, por meio de uma adequada e ampla assistência técnica.¹⁵

Na próxima seção, apresenta-se outro ensaio de Furtado sobre a Venezuela, escrito 17 anos depois. Teria a Venezuela realizado as expectativas do autor quanto ao potencial de desenvolvimento aqui vislumbrado?

15. O ensaio de 1974 não foi divulgado à época, pois foi elaborado como comunicado informal ao governo venezuelano. Em 1991, Furtado o publica pela primeira vez no terceiro volume de suas memórias, *Os ares do mundo*.

3. A fotografia (do subdesenvolvimento) se repete: notas sobre a análise de Furtado em 1974

Furtado ([1974] 2008b) fala da *especificidade venezuelana*. Não se trata de uma invenção sua. Desde o final dos anos 1950, tornou-se corrente a expressão *excepcionalidade venezuelana*. Ela se baseia, evidentemente, no fato de o país se valer, desde o início dos anos 1920, da posse de uma riqueza que literalmente brota do solo – o petróleo. Pois, o que seria uma grande oportunidade para o desenvolvimento, segundo Furtado, também fazia a Venezuela apresentar as características estruturais de uma economia subdesenvolvida.

O país se caracterizava por apresentar renda per capita comparável à de um país rico, lastreado em uma única fonte de riquezas, escassamente industrializado, com uma agricultura atrasada, incapaz de abastecer o mercado interno e com alta concentração de renda e alta propensão à importação. Do mesmo modo que Furtado diagnosticara 17 anos antes, esses também serão os mesmos problemas estruturais que encontrará: subdesenvolvimento com abundância de divisas.¹⁶

Em julho de 1974, Celso Furtado volta a Caracas, a convite de Gumersindo Rodríguez, então ministro do Planejamento. Sobre a estadia, ele comenta:

Minha presença na Venezuela ligava-se a um projeto universitário de criação de um curso de pós-graduação destinado a preparar especialistas em política pública econômica. (...) Ao tomar conhecimento de minha presença em Caracas, o presidente Carlos Andrés Pérez convidou-me para participar de uma reunião com sua equipe econômica. (...) Em seguida, solicitou-me que expressasse com franqueza minha opinião sobre as perspectivas do país e colocou à minha disposição meios para visitar instituições e projetos em vias de execução (FURTADO, [1990] 2014b, p. 540).

Algumas semanas depois, Furtado fez chegar ao presidente Carlos Andrés Pérez um ensaio em que analisava a economia venezuelana e indicava suas perspectivas, descritas a seguir.

Furtado ([1974] 2008b, p. 119) inicia sua análise com a seguinte observação: “Na Venezuela, mais que em qualquer outra parte, carecem de significado muitas das ideias conven-

16. Esse é justamente o subtítulo de Furtado ([1974] 2008c).

cionais sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico. Trata-se de uma realidade histórica *sui generis* que, como tal, deve ser compreendida e analisada.” A peculiaridade venezuelana ocorre porque, segundo o autor, no geral, parte-se do processo de produção e acumulação para compreender o fluxo de renda e a diversificação da demanda final. É o incremento de produtividade, por conseguinte, que se reflete na demanda final. Já no caso da Venezuela, deve-se partir da diversificação e expansão da demanda final para compreender o nível de produção e acumulação; é a utilização das divisas do setor petrolífero – especialmente por parte do Estado – que explica, por conseguinte, o crescimento da demanda.

Quanto maior o excedente do setor petrolífero, maior é a margem de atuação que se possibilita ao Estado venezuelano. Porém, como bem observa o autor, “a ação do Estado venezuelano está condicionada pelas exigências de uma estrutura econômica que, em grande medida, reflete a forma como foi utilizado o excedente petrolífero no último quarto de século” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 120). Assim como discutido na seção anterior, essa estrutura permanecia caracterizada por: heterogeneidade estrutural – com predominância de setores com baixa produtividade, baixo nível de carga tributária¹⁷ e elevada concentração de renda. Como consequência, tratava-se de um sistema econômico caracterizado por nível reduzido de investimento produtivo e alto consumo de bens duráveis e intermediários (satisfeito por importados). Assim, a diversificação da demanda final não era acompanhada ou resultado de um processo de diversificação e incremento de produtividade da economia doméstica, e da expansão do mercado interno, como seria esperado num processo sustentado de desenvolvimento. E, se nada fosse feito para reverter essa lógica, é certo que a produtividade continuaria a ser um problema – e, portanto, a heterogeneidade estrutural, e os demais problemas dela decorrentes, como a concentração de renda. Nesse sentido, o autor sugere:

[...] dadas as tendências estruturais do momento é de esperar que os traços principais do quadro herdado do passado se acentuem, agravando-se o excedente estrutural de mão de obra. Sendo assim, a maior riqueza trazida pelo *boom* petrolífero fará da Venezuela um país socialmente mais instável. Certo, um país rico, nem por isso menos subdesenvolvido. E também com maior dependência de importação de alimentos e das flutuações dos mercados internacionais (FURTADO, [1974] 2008b, p. 123).

17. Em termos comparativos sobre carga tributária, exemplifica Furtado ([1974] 2008b, p. 121): “em um país típico da Europa Ocidental, se se adicionam impostos e poupança líquida, chega-se a cerca da metade da renda nacional, e, em países como a Argentina e o Brasil, essa taxa é algo como 36%. Na Venezuela, dificilmente passará de 12%”.

Por outro lado, apesar dos problemas estruturais permanentes relatados, Furtado se mostra mais uma vez otimista com relação ao futuro venezuelano. Ora, da mesma forma que a margem de liberdade de atuação por parte do governo era reduzida pela conformação estrutural deletéria, ela seria incrementada pelo aumento do excedente permitido pelo setor petrolífero. E essa era certamente uma vantagem da economia venezuelana com relação aos demais países latino-americanos: a (permanente) abundância de divisas. Assim, aposta o autor: “Nos próximos dois decênios a Venezuela poderá ter saltado a barreira que separa subdesenvolvimento de desenvolvimento, sendo quiçá o primeiro país da América Latina a realizar essa façanha, ou terá perdido sua chance histórica” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 125).

O rompimento com a condição de subdesenvolvimento implicaria, segundo o autor, que a população acessasse os benefícios dos incrementos de produtividade do trabalho. Ou seja, além do incremento de produtividade (e o enfrentamento da heterogeneidade estrutural) fazia-se necessário também o enfrentamento da desigualdade social. A elevada concentração de renda completa um quadro de reduzido mercado interno e baixa demanda por manufaturados, um desincentivo adicional à industrialização local e a constituição de um enorme exército industrial de reserva a forçar para baixo a renda laboral. E, por fim, conforme a ênfase do autor na redefinição do sistema tributário, o combate à desigualdade (e a seus efeitos deletérios à dinâmica socioeconômica) também passaria pela garantia e acesso aos bens públicos, cuja oferta seria potencializada por um sistema tributário mais adequado.

Porém, se não fossem pensadas e realizadas ações para o enfrentamento dos problemas estruturais relatados, o resultado continuaria a ser de subdesenvolvimento. E o que deveria ser feito para que a Venezuela aproveitasse sua abundância de divisas de maneira virtuosa, ou seja, que permitisse seu alçamento à condição de desenvolvimento?

Novamente, da perspectiva de Furtado, o papel do setor público se mostra crucial. As soluções perpassavam o terreno das escolhas políticas e da ação do Estado:

A elaboração de um projeto social – vale dizer, a tomada de posição com respeito a um dos futuros possíveis – é requisito prévio para a formulação de uma autêntica política de desenvolvimento. Sobre um ponto não pode haver ambiguidade: o propósito de extirpar o subdesenvolvimento (FURTADO, [1974] 2008b, p. 125).

Fazia-se necessário, então, agir tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, a fim de enfrentar a heterogeneidade estrutural, a desigualdade, a pequenez do mercado interno e a dependência cultural. Do lado da demanda, Furtado indica frear a tendência crescente ao consumo supérfluo (ou de bens de luxo). Seria também necessário ampliar progressiva e substancialmente a carga fiscal. E, assim como observado por Furtado ([1957] 2008a), na direção da homogeneização social, deveria ser ampliado o acesso à educação básica, capacitação técnica e profissional, além do acesso a boas condições de saúde, bem como a outros bens públicos e garantias de segurança social. Do lado da oferta (ou da matriz produtiva), o autor aponta para a necessidade de expansão da agricultura a partir de melhorias tecnológicas e incrementos de produtividade; e, principalmente, o avanço na produtividade industrial, que deveria assumir o protagonismo dinâmico no lugar da utilização de recursos não renováveis.

Nesse sentido, o autor afirma: “A criação no país de um importante complexo de indústrias de base é condição necessária para que a indústria manufatureira se integre internamente e consiga gerar as economias externas dinâmicas características dos autênticos sistemas industriais” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 130). E, para que essa estratégia fosse bem-sucedida, demandava-se uma grande coordenação por parte do Estado para, além de incentivar, por exemplo, a produção de aço internamente, romper com os vínculos comerciais das empresas instaladas na Venezuela com fornecedores externos de insumos e equipamentos. Outra tendência a ser freada, tendo em vista a abundância de divisas, seria a de sobremecanização e automação da produção doméstica no geral – pois, justamente, implicava mais pressão sobre o nível de desemprego estrutural. Mostrava-se igualmente importante enfrentar a dependência tecnológica: um mínimo de autonomia tecnológica, em áreas críticas, seria crucial, segundo o autor, para o país se desenvolver. Por fim, seria ainda importante enfrentar os desequilíbrios regionais, por conta da tendência à concentração da indústria na proximidade das grandes aglomerações urbanas. Para esses objetivos, o governo venezuelano deveria lançar mão de uma adequada rede de incentivos, para a qual a reestruturação do sistema tributário certamente contribuiria.

Ainda com relação ao excedente de mão de obra – ou, nos termos de Furtado, no potencial de trabalho subutilizado –, o autor é enfático em apontar a importância da

consecução de adequado plano para sua utilização “como parte de uma política de homogeneização social e da política de desenvolvimento econômico em sentido estrito” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 132). Assim, a execução de obras públicas de infraestrutura seria, naquele contexto, bastante desejável: “Em um país onde abundam recursos financeiros e existe grande déficit habitacional e de outros serviços essenciais, não há justificação possível para que uma significativa parte da mão de obra permaneça subutilizada” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 132).

Furtado finaliza seu ensaio apontando, assim como fizera no de 1957, para a crescente responsabilidade estratégica do Estado venezuelano em aproveitar a abundância de divisas para romper com o subdesenvolvimento venezuelano. E indica a necessidade considerável do Estado de técnicos e profissionais de várias especialidades; especialmente, “de um tipo de economista que não se forma hoje nas universidades: o especialista em problemas de transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento e da administração de recursos financeiros abundantes num sistema de grande rigidez de estrutural” (FURTADO, [1974] 2008b, p. 135). Ora, a Venezuela precisava então, justamente, de economistas estruturalistas e “furtadianos”. E ele se dispõe a auxiliar nessa missão, por meio da orientação e proposta de criação de um mestrado em economia do setor público, a partir do qual seriam formadas gerações de economistas preparados para lidar com a excepcionalidade venezuelana e indicar caminhos para a superação do subdesenvolvimento.

O otimismo – embora, crítico – de Furtado, como se sabe, não se realizou. Na próxima seção, apresentam-se algumas lições que a análise do autor sobre a economia venezuelana direciona às demais economias periféricas e seus desafios de rompimento com a condição de subdesenvolvimento.

4. A falta de sorte escondida no bilhete premiado: lições para o desenvolvimento da periferia

Ao longo dos dois textos, Furtado evidencia a noção de desenvolvimento que perpassa toda a sua obra. Poucos meses antes de falecer, em 2004, em uma entrevista, ele sintetiza o assunto:

O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 484).

Em outra oportunidade, o mesmo Furtado ressaltara que “em nenhuma parte essa passagem [para o clube dos países desenvolvidos] ocorreu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre o resultado de uma política deliberadamente concebida para esse fim” (FURTADO, 1974, p. 25).

Embora só tenham sido publicados amplamente a partir dos anos 1990, os dois ensaios aqui discutidos consolidam a percepção da notável obra furtadiana e mostram o sentido aplicado de suas formulações. Celso Furtado – como os grandes economistas – estava preocupado com a resolução de problemas e dilemas concretos, que demandam interação da economia com outras áreas do conhecimento, como a sociologia, a geografia, a demografia, a cultura, as relações internacionais e, especialmente, a ação política. O que salta à vista em seus trabalhos é o enorme senso prático de cada um deles, o que talvez explique a fluência narrativa, o tom direto e objetivo e a sua qualidade literária.

O título do volume no qual os trabalhos foram publicados conjuntamente é um achado, e sintetiza o cerne das elaborações do autor: *Ensaios sobre a Venezuela: sub-desenvolvimento com abundância de divisas*. Aqui está o problema: há abundância de divisas, pela entrada constante de excedentes exportáveis, que não se transformam em capital produtivo, ou seja, em investimentos na matriz produtiva da economia venezuelana. Com alta concentração de renda – e, por isso, com mercado interno exíguo –, sobrevalorização cambial e alta propensão a importar, e baixo efeito multiplicador da indústria petrolífera sobre o conjunto da economia, a Venezuela construiu um sistema altamente disfuncional.

Apesar de a periferia latino-americana ter, historicamente, apresentado um padrão de inserção externa semelhante – qual seja, de exportadora de bens primários ou de baixa complexidade associada, e importadora de bens manufaturados ou com alta complexidade associada – o caso venezuelano mereceu atenção especial do autor, por sua *especificidade* ou *excepcionalidade*, características já mencionadas aqui.

Diferentemente do padrão das economias periféricas, que contam com escassez de divisas para financiar seus projetos de desenvolvimento, no país caribenho ocorre o contrário. A economia afoga-se num excesso de petrodólares que voltam ao exterior na forma de importações, investimentos e transferências por parte de suas classes dominantes.

A Venezuela é um país cuja vida política, econômica, social e cultural foi moldada a partir do surgimento do fluxo constante da riqueza petroleira, a partir das primeiras décadas do século XX. O petróleo tem efeito multiplicador pequeno na economia e precisa sempre da ação do Estado para se tornar fator de integração e desenvolvimento. Como a carga fiscal interna é tradicionalmente baixa em relação a países desenvolvidos,¹⁸ o financiamento do Estado e de sua ação no desenvolvimento sempre dependeu em larga medida dos ingressos petroleiros.

No entanto, para que a ação estatal resultasse em desenvolvimento, conforme advertido nos dois ensaios aqui discutidos, era necessário um planejamento estratégico que desse conta do enfrentamento dos problemas estruturais tipicamente associados ao contexto do subdesenvolvimento. Eram – e são – problemas como a heterogeneidade estrutural, a baixa diversificação produtiva, o padrão de inserção externa altamente dependente de importações e com pauta exportadora pouco diversificada, a dependência tecnológica e a alta concentração de renda. Eram todas essas características que faziam da Venezuela um país ainda subdesenvolvido, apesar da abundância de divisas de que dispunha e de seu nível de renda per capita comparável ao de um país rico. A própria abundância de divisas, por outro lado, parece ter levado à conformação daqueles mesmos problemas estruturais, reforçando-os.

Em situações de bonança interna, motivadas pela elevação dos preços internacionais de seu principal produto exportável, o mecanismo reprodutor do subdesenvolvimento se reafirma, pois a demanda é suprida através de um incremento de bens industriais de todo tipo no exterior, possibilitados pelo câmbio sobrevalorizado. Em situações de preços baixos, o reequilíbrio cambial não funciona como incentivo à industrialização pelo encolhimento da demanda interna.¹⁹

18. Os últimos dados disponíveis sobre a Venezuela estão no *The Revenue Statistics in Latin America*, OECD (2015, p. 22) lançado pela Cepal em 2015, com dados de 2013, a carga fiscal da Venezuela era de 14,2% do PIB (https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page24). De acordo com Labrador (2019), “Uma vez que os petroestados dependem mais da renda das exportações e menos dos impostos, muitas vezes há laços tênues entre o governo e seus cidadãos”.

19. Singer (1950) nomeará essa situação como dupla armadilha dos termos de troca: o país falha em se industrializar num *boom* porque se mantém aprisionado à especialização na produção mais lucrativa; e não pode se industrializar no momento de baixa, pois não tem recursos para tal.

Também no sentido da conformação estrutural, note-se que, em tempos de cotações elevadas, o Estado funciona melhor e há um aumento do ingresso per capita, apesar da enorme disparidade de renda na sociedade. Uma onda externa altista possibilitava também a melhoria da oferta de serviços públicos e, desde 1961, notou-se a criação de uma democracia *sui generis*,²⁰ com profunda desigualdade, mas alta legitimidade social. É o que o autor relata em suas memórias:

Tinha diante dos olhos, pela primeira vez, o fenômeno dessas economias que crescem apoiadas num setor de altíssima produtividade, utilizador de um recurso não reprodutível. Por mais que se enriqueçam, não adquirem autonomia de crescimento, podendo derrubar-se como um castelo de cartas. Todos os segmentos sociais se beneficiavam de alguma forma de subsídio, o que tendia a criar um consenso legitimador da irracionalidade econômica (FURTADO, [1985] 2014a, p. 176).

E essa irracionalidade fazia referência justamente ao não aproveitamento da oportunidade dada pelo bilhete premiado à Venezuela de superação do seu subdesenvolvimento. Os problemas já detectados por Celso Furtado, em 1957, como a sobrevalorização da moeda nacional, a alta propensão a importar, o desemprego estrutural, em um cenário de aparente inesgotabilidade da riqueza petroleira, inibiram a diversificação do parque produtivo e a requalificação do padrão de inserção venezuelano, que poderiam ter implicado seu alçamento ao desenvolvimento. As iniciativas industriais, em sua maioria, se inviabilizaram. É possível dizer, segundo o autor, que a Venezuela saltou a etapa histórica de substituição de importações, vivenciada pelos maiores países da região, tal como Brasil, Argentina e México.

O grande nó estrutural da economia venezuelana, há tempos, está na forma como o país lidou e lida com sua fonte maior de riqueza, o petróleo. Em uma nação pe-

20. No plano político, a Venezuela dos anos 1960 a 1980 escapou do ciclo ditatorial na América Latina. O último regime de força vivido pelo país fora a ditadura do general Marcos Pérez Jiménez. Com seu fim, em 1958, foi firmado um acordo, denominado Pacto de Punto Fijo, entre os partidos Ação Democrática (social-democrata), a Copei (social cristão) e a União Republicana Democrática. De fora ficaram os setores populares e a esquerda. O pacto dividiu os poderes do Estado e estreitou ligações com os Estados Unidos. O modelo garantiu o funcionamento de uma democracia estável, sem que fosse lançada mão do recurso de uma ditadura militar. Coronil (2002) classifica o regime implantado na Venezuela de liberalismo rentista, “cuja base era a expansão das rendas petroleiras do Estado, e no qual os interesses de cada pessoa dependiam da realização dos objetivos da Nação” (CORONIL, 2002, p. 102). Embora economicamente impreciso, o conceito de renda aqui empregado busca classificar uma organização política e social sustentada apenas com suas riquezas minerais.

riférica, caracterizada por especificidades de formação históricas e com problemas e/ou bloqueios financeiros, econômicos, infraestruturais, tecnológicos e políticos também específicos, a riqueza derivada da abundante dotação natural de petróleo não se constituiu em impulso suficiente para romper com a condição periférica da Venezuela. E isso se deu justamente pela ausência de um plano estratégico de utilização do excedente possibilitado pela exportação de petróleo para uma requalificação do padrão de inserção externa da economia venezuelana. Ou seja, a disponibilidade de petróleo não possibilitou o desenvolvimento interno da Venezuela; acabou reforçando o padrão de inserção externa periférico, subordinado e dependente das economias centrais.

A abundância de recursos naturais acabou conformando um modelo extrativista e primário-exportador. Desse modo, o alerta crítico (mas otimista) que fizera Furtado em 1957, continuou válido em 1974 – e continuaria válido na atualidade, embora sem o seu anterior otimismo. O país não se industrializou nem diversificou sua economia, desde o primeiro diagnóstico elaborado por Celso Furtado, mais de seis décadas atrás. A ação estatal não se voltou para esse sentido, para a construção de um caminho sólido de desenvolvimento.

A ação do Estado na economia embute enfrentamentos e atritos políticos de grande magnitude. A Venezuela passou, nas duas primeiras décadas do século XXI, por expressivas mudanças políticas, o que ensejou forte ação estatal. Mesmo assim, a barreira do subdesenvolvimento não foi rompida. Ela não depende apenas de injunções internas, mas da própria localização do país na divisão internacional do trabalho. O salto do subdesenvolvimento para o desenvolvimento não foi dado. O bilhete premiado não foi devidamente aproveitado.

Conclusão

Tendo como objeto de investigação dois ensaios de Celso Furtado sobre a Venezuela – “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”, de 1957, e “Notas sobre a economia venezuelana”, de 1974 –, este artigo buscou evidenciar, a partir da perspectiva estruturalista latino-americana do autor, os obstáculos à superação do subdesen-

volvimento mesmo em um contexto aparentemente favorável, como parecera ser o da Venezuela em meados do século XX.

Tais estudos são marcados por um otimismo profundamente crítico e ensejam a percepção de que o desenvolvimento, especialmente no contexto inicial de subdesenvolvimento, não é uma fatalidade, mas demanda delimitação de objetivos, planejamento, indução e a construção de um programa amplo e articulado. Depende também de vontade coletiva, da identificação de quem seriam seus agentes e sua base social. Em outras palavras, trata-se de um projeto político consciente, fortemente ancorado na ação do Estado.

Referências

- CARTAY, Rafael, La filosofía del régimen perezjimenista: el nuevo ideal nacional. *Revista Economía*, Caracas, n. 14, 1998.
- CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. *Economic Journal*, vol. 92, n. 368, p. 825-48, 1982.
- CORONIL, Fernando. *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidade em Venezuela*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad/UCV, 2002.
- EWELL, Judith, Venezuela, 1930-c. 1990. In: BETHELL, L. *História da América Latina – América Latina após 1930: México, América Central, Caribe e repúblicas andinas*, vol IX. São Paulo: Edusp, 2015.
- FURTADO, Celso. [1959] Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Brasil - a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. [1957] O desenvolvimento recente da economia venezuelana. In: FURTADO, C. *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, Rio de Janeiro, 2008a.
- _____. [1974] Notas sobre a economia venezuelana. In: FURTADO, C., *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008b.
- _____. [1974] *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008c.
- _____. [1985] A fantasia organizada em Furtado. In: _____. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014a.
- _____. [1990] Ares do mundo em Furtado. In: _____. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014b.
- _____. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 4, out.-dez. 2004.
- FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. Um olhar pioneiro. In: FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2008.
- HARDY, José Toro. *Venezuela, 55 años de política económica, 1936-1991*. Caracas: Editorial Panapo, 1992.
- HOBBSBAM, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- LABRADOR, Rocio Cara. Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate. Council of Foreign Affairs, Nova York, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/venezuela-crisis>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- LANDER, Luis E. *Poder y petróleo en Venezuela*. Caracas: Faces-UCV, Pdvs, 2003.
- LEWIS, Arthur. [1955] *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1960.

- McBETH, B. S. *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935*. Londres: Cambridge University Press, 1983.
- OECD. The Revenue Statistics in Latin America, 2015. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page24 Acesso em: 25 mai. 2020.
- PREBISCH, Raúl. [1949] “O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, vol. 1, 2000.
- QUINTERO, José Isso. La población de Venezuela: evolución, crecimiento y distribución geográfica, *Terra*, Caracas, vol. 28, n. 43, jun. 2012. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892012000100006. Acesso em: 18 abr. 2020.
- RODRÍGUEZ, Octávio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Cepal, Rio de Janeiro, 2009.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul. [1943] Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Eds). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- SINGER, Hans Wolfgang. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *The American Economic Review*, vol. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.
- SUTTON, F. A. Geology of Maracaibo Basin. Venezuela. *AAPG Bulletin* vol. 30, n. 10, 1621-1741, out. 1946. (<https://doi.org/10.1306/3D933870-16B1-11D7-8645000102C1865D>)
- YERGIN, Daniel. *O petróleo, uma história de ganância, dinheiro e poder*. São Paulo: Scritta Editorial, 1993.
- ZAVALA, D. F. Maza, história de meio século na Venezuela, 1926-1975. In: *América Latina, história de meio século*, vol. 2. Brasília: Ed. UnB, 1977.