



Boletim de Conjuntura

Em busca da agenda perdida: a atualidade da contribuição de Celso Furtado para pensar sobre o desenvolvimento brasileiro no século XXI

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 01. Introdução | 3 |
| 02. Breves notas biográficas de Celso Furtado | 4 |
| 03. A atualidade do pensamento de Celso Furtado: capitalismo periférico, modernização conservadora e a armadilha do subdesenvolvimento | 5 |
| 04. Brasil, século XXI: o sonho furtadiano é ainda possível? | 9 |
| 05. Policy Guidelines | 12 |
| 06. Considerações Finais | 12 |
| 07. Referências | 12 |

BOLETIM DE CONJUNTURA:

**Em busca da agenda perdida:
a atualidade da contribuição de Celso Furtado
para pensar sobre o desenvolvimento
brasileiro no século XXI**

AUTORA:



Fernanda Graziella Cardoso

Professora Adjunta da UFABC. Doutora em Economia do Desenvolvimento pela FEA-USP.

Resumo

No ano de centenário de Celso Furtado, a relevância de sua obra faz ainda mais evidente, especialmente tendo em vista que o Brasil vem enfrentando uma grave crise - e o contexto internacional se mostra crescentemente desfavorável. Inspirado em Celso Furtado, o presente texto retoma elementos da obra do autor - destacadamente, sua Teoria do

Subdesenvolvimento, da qual deriva o conceito de armadilha do subdesenvolvimento; e sua prescrição de política econômica para superá-la - a fim de indicar caminhos e diretrizes para uma retomada da agenda de desenvolvimento do Brasil, considerando os desafios que se apresentam no século XXI.

01. Introdução

A estagnação da economia brasileira (baixo crescimento ou ausência dele), o avanço do processo de desindustrialização e da reprimarização da pauta exportadora – e a perda de qualidade do padrão de inserção externa –, a alta taxa de desemprego e de desalento, o recrudescimento das desigualdades e o avanço da degradação ambiental vêm implicando um clima de desesperança com respeito ao futuro do desenvolvimento do Brasil. O contexto, interno e internacional, torna ainda mais urgente a retomada de uma agenda de desenvolvimento que tenha como objetivo a melhoria do padrão de vida da população de forma indistinta.

Diante de tantos problemas – implicados pela formação socioeconômica do país, uma ex-colônia de exploração, e intensificados pela rigidez institucional e estrutural observadas ao longo de sua história e pelas transformações do sistema econômico mundial –, é possível retomarmos uma trajetória virtuosa de desenvolvimento? Que caminhos se abrem para o Brasil no século XXI?

Com esse sentido de urgência em mente, vale retomar a obra daquele que dedicou sua vida e obra a interpretar os obstáculos ao desenvolvimento do Brasil e, a partir daí, desdobrar ações para superá-los: Celso Furtado, que completou seu centenário de nascimento em 2020. Apesar de se referir especialmente ao século XX, a obra de Furtado, como de todo autor clássico, permanece ainda bastante atual, sendo ainda fonte de importantes reflexões e inspirações para pensar sobre o desenvolvimento no século XXI.

Partindo dessa consideração, e tendo em mente a complexidade que envolve a construção de uma agenda de desenvolvimento para o Brasil na atualidade, o presente texto tem como objetivos: destacar elementos de atualidade do pensamento de Celso Furtado (seção 2), questionar a viabilidade do sonho furtadiano para o Brasil (seção 3) e indicar elementos norteadores, desde a perspectiva furtadiana, para a construção de uma agenda de desenvolvimento para o Brasil no século XXI (seção 4). Antes disso, vale lembrar alguns momentos de sua biografia, o que se apresenta na primeira seção.

02. Breves notas biográficas de Celso Furtado

O economista Celso Monteiro Furtado nasceu na cidade de Pombal, Paraíba, em 26 de julho de 1920. Tornou-se bacharel em Direito pela Universidade do Brasil em 1944 e Doutor em Economia pela Universidade de Paris em 1948. Com 18 anos, quando cursava o pré-jurídico em Recife, escreve em seus diários que pretendia escrever uma história da civilização brasileira¹. E assim fará, com o seu mais importante livro, escrito no intervalo de 4 meses, durante seu estágio de pós doutorado em Cambridge (em 1958) – Formação Econômica do Brasil; livro clássico que, para além da história econômica desde o Brasil-colônia, apresenta uma interpretação teórica da formação da sociedade e economia brasileiras, cujas características estruturais implicam consequências ainda relevantes na atualidade.

Latino-americano, brasileiro e nordestino. Cada um desses predicados marcará a vida e obra do reconhecidamente mais importante economista brasileiro de todos os tempos. Ao longo de cerca de 60 anos de contribuição teórica – foram 30 livros, traduzidos para mais de 10 idiomas –, Celso Furtado formatou uma abordagem original e complexa sobre o subdesenvolvimento e a realidade brasileira e latino-americana, fundamentado no método histórico-estrutural. O método de análise fora desenvolvido nos primeiros anos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal², junto com Raúl Prebisch, e será marca definidora da escola de pensamento cepalino estruturalista (Rodríguez, 2009). O então jovem economista Celso Furtado, concorrerá em 1949 a uma chamada de economistas da recém criada Cepal, e permanecerá na comissão, como diretor de desenvolvimento econômico, até 1957.

Em Formação Econômica do Brasil, Furtado (1959) diagnostica dois problemas principais a Brasil: o avanço no processo de industrialização (e, portanto de diversificação da matriz produtiva); e o enfrentamento das desigualdades seculares do país (tais como as desigualdades regionais e de classe). Esse diagnóstico, apresentado em 1959, permanece ainda bastante atual. Ao longo do século XX, Furtado ainda englobará na sua análise

1 - Furtado, R. F.; 2019, p. 48.

2 - A Cepal é uma das comissões regionais da ONU, criada em 25 de fevereiro de 1948.

a dimensão cultural (Furtado; 1978) e a dimensão ecológica (Furtado, 1974), demonstrativos não só da sua originalidade e complexidade metodológica, mas também do seu olhar sempre atento sobre o contexto histórico que se propunha a interpretar.

Celso Furtado, entretanto, não ficará restrito à teorização e interpretação dos problemas do subdesenvolvimento ou dos problemas especificamente brasileiros. Ele desdobrará de sua análise sugestões para a construção de uma agenda de desenvolvimento a qual, necessariamente, não poderia prescindir de planejamento estatal e embasamento social –

e que, por isso, deveria ser democraticamente construído. O sonho furtadiano implicava a consolidação de uma sociedade justa, de um país verdadeiramente desenvolvido, em que cada brasileiro(a) seria dono(a) de seu próprio destino:

Em outras palavras, só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com “crescimento econômico”, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento (Furtado, 2004a, p. 108).

E, para além de sugerir diretrizes para a construção de uma agenda de desenvolvimento, Celso Furtado terá importante e relevante participação como homem de ação: será o criador e primeiro Superintendente da SUDENE (1957-1964), o primeiro Ministro do Planejamento do Brasil (1962-63) e também Ministro da Cultura (1986-87). Ainda, entre 1964 e 1981, entre o exílio e a sua anistia, Celso Furtado será professor em algumas universidades de renome internacional – tais como Yale e Cambridge; no caso da Universidade de Paris, lecionará por cerca de 20 anos.

Celso Furtado ainda contribuirá substancialmente para o debate do desenvolvimento brasileiro nas décadas de 1990 e início dos anos 2000. O seu último texto será escrito dez dias antes de seu falecimento³. Apesar de um relativo pessimismo, observável especialmente após 1964, a partir de quando a fantasia furtadiana de desenvolvimento parecia desfeita, Celso Furtado nunca perdeu a esperança de ver se realizar o seu sonho de um Brasil justo e desenvolvido. Para isso, seria necessário retomar

uma agenda de desenvolvimento descolada de consensos que não cabíveis ao contexto do subdesenvolvimento, tal como a agenda de políticas desdobrada do Consenso de Washington⁴, e o enfrentamento das abissais desigualdades de renda e riqueza – por meio, por exemplo, de uma reforma tributária progressiva.

Feitas essas breves considerações a respeito da vida e obra de Celso Furtado, na próxima seção destacam-se algumas ideias da visão teórica do autor a respeito do desenvolvimento – e das possibilidades de superação da armadilha do subdesenvolvimento na qual se encontrava Brasil.

03. A atualidade do pensamento de Celso Furtado: capitalismo periférico, modernização conservadora e a armadilha do subdesenvolvimento

A obra de Celso Furtado, apesar de dizer respeito especialmente ao século passado, e ter se encerrado no início do século XXI, permanece ainda bastante atual. Autores clássicos, como Furtado, são assim denominados porque inauguram e iluminam ideias e reflexões que perpassam o tempo. Suas reflexões demandam atualizações e devem sim ser ressignificadas

à luz do contexto atual, mas não perdem sua importância e validade analítica apesar do tempo.

Celso Furtado, em conjunto com autores denominados pioneiros do desenvolvimento, fundamentaram o desenvolvimentismo clássico no pós segunda Guerra, preocupados com as particularidades da condição de atraso da maior parte das nações do mundo (Cardoso, 2018). O estruturalismo latino-americano, o qual Furtado ajudou a fundamentar, faz parte do desenvolvimentismo clássico, e vai além, na medida em que se volta às especificidades do subdesenvolvimento latino-americano.

Nesse sentido, a Teoria do Subdesenvolvimento desenvolvida por Celso Furtado justifica-se pela particularidade dos problemas enfrentados pelas nações periféricas – ou seja, o conjunto de

3 - O texto Para onde podemos caminhar? foi publicado no Jornal do Brasil em 10 de novembro de 2004.

4 - O Consenso de Washington foi estabelecido em 1989. A agenda de desenvolvimento dele derivada implicava a adoção de políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a promoção de privatizações e, por conseguinte, de enxugamento do tamanho do Estado (Chang, 2002).

nações, antes colônias de exploração⁵, que, no pós revolução industrial, mantiveram-se especializadas na produção e exportação de bens primários (ou de baixa complexidade a eles associada). O método histórico-estruturalista, analisa a forma como as instituições (fatores não econômicos) e a estrutura produtiva herdadas historicamente condicionam a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geram comportamentos que são diferentes do comportamento das nações mais desenvolvidas, exigindo, por isso, uma teorização própria (Furtado, 1967).

Assim, da perspectiva furtadiana, cada economia nacional representa um caso particular, por conta das suas dotações de fatores (mão de obra, capital, recursos naturais), características (culturais e socioeconômicas) e grau de desenvolvimento. Por outro lado, embora o desenvolvimento tenha importante (e inevitável) dimensão histórica, isso não significa que a teoria do desenvolvimento tenha que se limitar a uma simples descrição de casos históricos; requer-se combinar à análise histórica um instrumental analítico adequado, que contemple abstração e capacidade explicativa. Por isso, segundo Furtado, "A complexidade da ciência econômica – seu caráter abstrato e teórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico" (Furtado, 1967, p. 4).

Para Furtado (1967), o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, mas vai além dele. No caso das economias periféricas, essa não correspondência direta entre crescimento e desenvolvimento seria ainda mais evidente.

Dito de outro modo, as transformações requeridas (econômicas e sociais) para consolidar um processo de desenvolvimento são demasiado profundas para serem somente contempladas por mudanças quantitativas – o mais do mesmo, implicado por crescimento econômico simplesmente. Em acordo com Schumpeter (1912), o desenvolvimento econômico envolve profundas mudanças qualitativas que elevam as economias a padrões dinâmicos superiores. No caso das economias não desenvolvidas, a ausência de centros próprios de decisão aliados à sua rigidez estrutural (econômica e social), comporiam a questão crucial

do fenômeno de dependência externa, dificultando, por conseguinte, essa profundidade de mudança para a condição de desenvolvimento. Também por isso, Furtado, contrariamente a uma perspectiva mais etapista – e naturalizada – do processo de desenvolvimento, tal como sugeriria Rostow (1970), enfatiza que "O subdesenvolvimento é aqui tratado como fenômeno coetâneo do desenvolvimento, consequência da forma como se vem propagando até nossos dias a revolução industrial." (Furtado, 1967, p. 123). Ou seja, não estava garantido que o desenvolvimento emergiria como um resultado natural, sendo apenas uma questão de tempo a sua consolidação. Pelo contrário, na ausência de estratégias e políticas deliberadas e coordenadas, a condição de subdesenvolvimento tenderia a se perpetuar, incrementando o hiato entre as nações centrais e periféricas, especialmente se essas últimas se mantivessem fiéis ao modelo primário-exportador (Tavares, 1963) implicado pela teoria das vantagens comparativas ricardiana – ou seja, de que cada país deveria se especializar na produção e exportação dos bens em que apresentassem vantagem comparativa, tendo o comércio internacional como meio para acessar os demais bens. Esperava-se que, com isso, todas as nações do mundo convergiram em seus padrões de renda e nível de renda.

No entanto, a tendência que se observava não era a de convergência. Por isso, no contexto do pós segunda guerra, Prebisch (1949) fundamenta a tese de tendência à deterioração no longo prazo dos termos de troca dos bens primários comparativamente aos bens manufaturados. Desse modo, manter-se especializado na produção e exportação de primários, como indicava a perspectiva liberal de comércio internacional, condenaria a periferia ao subdesenvolvimento. Decorre dessa observação, comum a toda perspectiva do desenvolvimentismo clássico, de que seria necessário promover a industrialização, a fim de diversificar a matriz produtiva interna e requalificar o padrão de inserção externa, modificando a pauta exportadora e a pauta importadora (Cardoso, 2018).

Tendo em vista a rigidez estrutural herdada da colonização de exploração, a ausência e/ou insuficiência de centros próprios de decisão e a dependência tecnológica, os países

5 - As colônias de exploração, cuja base produtiva se caracterizava por latifúndios, monocultura e escravidão, implicou uma formação socioeconômica caracterizada por abissais desigualdades de renda e riqueza e heterogeneidade estrutural (Furtado, 1959).

subdesenvolvidos, ao se industrializarem e crescerem pela simples assimilação de técnicas já existentes, acabaram enfrentando outro obstáculo: a tendência ao subemprego estrutural de fatores. Ou seja, mesmo a industrialização, que aparecia com condição necessária para romper com a condição de periferia – e reverter os efeitos deletérios ocasionados pela tendência à deterioração dos termos de troca implicada pelo padrão de inserção externa periférico – não daria conta sozinha de enfrentar toda a gama de problemas do subdesenvolvimento.

É por isso que Furtado alertará que a modernização da sociedade não necessariamente reflete uma economia desenvolvida, especialmente porque a modernização pode, tão somente, se manifestar pelo padrão de consumo: “O desenvolvimento (ou melhor, progresso na concepção vulgar) passou a confundir-se com importação de certos padrões culturais, ou seja, com a modernização dos estilos de vida” (Furtado, 1967, p. 247). Ou seja, a modernização sem desenvolvimento se observa em contextos em que o progresso tecnológico foi uma consequência do desenvolvimento e não o seu motor.

E esse será justamente o caso do Brasil no seu período dito desenvolvimentista (1930-1980). Em linhas gerais, a insistência no modelo de desenvolvimento dinamizado primordialmente A emulação de padrões de consumo, expressa no perfil de demanda, é mais uma consequência da relação de dependência econômica e sociocultural da periferia com relação ao centro. Esse perfil de demanda, ademais, apresenta consequência dinâmicas importantes, que contribuem para o aprisionamento na armadilha do subdesenvolvimento: implica o sobre-investimento de recursos (escassos) em setores produtivos de bens de luxo – como bens de consumo duráveis –, cujo acesso só é possível para determinadas classes, que dispõem de alta renda, e não necessariamente contribui para aliviar a tendência ao desequilíbrio no balanço de pagamentos pelo contrário – uma vez que a tecnologia para esses setores continua a ser predominantemente importada. Por isso, Furtado concede tanta ênfase à questão cultural – que implica, por sua vez, também um processo de dominação ideológica e política –, intensificada

pela dependência tecnológica: “a inserção inicial no processo de difusão do progresso tecnológico pelo lado da demanda de bens finais de consumo conduz a uma conformação estrutural que bloqueia a passagem do crescimento ao desenvolvimento” (Furtado, 1992, p. 47).

O perfil de demanda, reflexo e reforçado pela concentração de renda, além de acarretar a concentração de recursos na produção desses bens cujo consumo é acessível para poucos – ou, ainda mais grave, o desperdício de recursos na importação desses bens de luxo –, dificultando a superação da incompletude da matriz produtiva, são esses setores produtivos ainda mais intensivos em capital e menos absorvedores de mão de obra, contribuindo para o subemprego estrutural. Assim, o subdesenvolvimento persiste mesmo com a modernização da estrutura produtiva, fazendo com que a heterogeneidade estrutural⁶ se transforme numa característica permanente das economias subdesenvolvidas. Nesse sentido, Furtado (1967) define o que seria o desenvolvimento periférico, permeado e limitado por uma modernização conservadora:

Desenvolvimento periférico passa a ser, portanto, a diversificação (e a ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de alta produtividade e onde o desenvolvimento se apoiou, desde o início, no progresso tecnológico (Furtado, 1967, p. 248).

Por isso, Furtado (1967) destaca que há um processo de retroalimentação entre a forma de dominação política e de dominação cultural, e a maneira de apropriação dos frutos do progresso tecnológico. Note-se, além disso, que a industrialização promovida no Brasil será, em boa medida, protagonizada por capital externo, por meio de grandes empresas transnacionais. Furtado (1978) aprofunda o argumento, explicando que:

A ideia de progresso que adotam as minorias privilegiadas e a racionalidade das empresas transnacionais convergem para acelerar a diversificação e sofisticação dos padrões de consumo, em detrimento satisfação das necessidades essenciais do conjunto da população (Furtado, 1978, p. 69)

⁶ - A heterogeneidade estrutural se define pela disparidade de níveis de produtividade entre setores produtivos componentes de um mesmo sistema econômico nacional. Essa disparidade contribui para o recrudescimento da disparidade de níveis de renda, tanto do ponto de vista regional quanto social, bloqueando o potencial transformador dos efeitos multiplicadores de renda e emprego. São ilhas de modernidade em um mar de atraso (Lewis, 1954); e é justamente no mar de atraso em que se encontra a maior parte da mão de obra, em condições de subemprego.

Alguns anos antes, Furtado (1974) apontara, ademais, para a impossibilidade de reprodução, em escala planetária, dos padrões de consumo dos países centrais. Se o desenvolvimento fosse assim definido, ou seja, como representado pela sofisticação dos padrões de consumo por meio do mimetismo cultural da periferia, seria na verdade um mito. Apontava-se para a necessidade, por conseguinte, de redefinir a consideração do que seria desenvolvimento.

Também por isso, o cerne da questão do desenvolvimento periférico reside no sistema interno de decisões – não necessariamente autônomo, dada a relação de dependência com os países centrais –, relacionado ao quadro institucional, à orientação das políticas fiscal, cambial, de crédito, de preços e de salários. Ou seja, reside na soberania de tomada de decisões de política econômica e de construção de agenda de desenvolvimento que enfrente os problemas socioeconômicos e respeite os condicionantes impostos pelo meio ambiente.

Destacados alguns problemas, desequilíbrios e contradições observados no próprio evoluir da industrialização, como escapar da armadilha do subdesenvolvimento, se a transformação da matriz produtiva por meio da industrialização se apresentava como condição necessária da perspectiva desenvolvimentista?

O enfrentamento na raiz dos problemas implicaria um plano de longo prazo, que permitisse o rompimento definitivo dos obstáculos estruturais; para tal, seria necessária uma atuação simultânea: no lado oferta, conferindo-lhe maior flexibilidade; e no lado da demanda, de modo a modificar seu perfil. Atuando conjuntamente do lado da oferta – aumentando e diversificando a capacidade produtiva e o potencial de geração de excedente econômico – e do lado da demanda – ampliando e diversificando o potencial do mercado interno por meio de uma melhor distribuição de renda, por exemplo – poderia elevar o potencial dinâmico e autopropulsionado da economia para patamares superiores.

Para Furtado (1967), a indústria seria, certamente,

o setor com maior poder germinativo, ou seja, com maior capacidade de engendrar transformações no sistema econômico. A internalização do centro dinâmico da economia, tornando-a menos dependente do setor externo (exportações e importações) permitida pela industrialização traria, em tese, a chave da libertação da dependência das nações periféricas. Porém, para promover as transformações fazia-se necessária a contrapartida de realização de um nível adequado de investimentos no conjunto de toda a economia. O setor externo, embora relevante, não seria em si um elemento propulsor do desenvolvimento; constituiria, sim, uma fonte inicial (e necessária) de impulsos dinâmicos, que deveriam ser aproveitados para requalificar o padrão de inserção externa por meio da modificação da matriz produtiva na direção de atividades com maior valor agregado e produtividade a elas associados.

Porém, o processo não poderia parar na transformação da matriz produtiva. Para Furtado, o problema central dos países subdesenvolvidos não seria apenas a formulação de planos convencionais de desenvolvimento, focados na potencialização da geração de excedente; seria ainda essencial provocar mudanças estruturais que implicassem transformação social, impactando a maneira como se distribuía a renda e a riqueza. Dito de outro modo, além de potencializar a geração de excedente, era crucial modificar a maneira como ele era distribuído. Ressalte-se observação destacada acima: fazia-se necessário modificar tanto o perfil de oferta quanto o perfil de demanda. Assim, sem reformas estruturais profundas não haveria como conceber planos de desenvolvimento bem sucedidos. Uma boa amostra de quais seriam essas reformas estruturais – ou reformas de base – sugeridas por Furtado, são aquelas apresentadas no Plano Trienal, que elaborara em 1962 – por exemplo, tributária, agrária e administrativa –, guiadas pelo princípio da progressividade, ou seja, com o intuito de enfrentamento das abissais desigualdades do país. Especificamente com relação à reforma tributária, quase meio século depois, Furtado (2002a, p. 21) dissertou sobre o tema: “É urgente repensar o sistema tributário. Foge ao bom senso que o setor da economia de maior rentabilidade – o sistema financeiro – praticamente não seja tributado”.

Vale notar, que o Plano Trienal foi também o primeiro a incorporar um plano nacional de educação. A educação pública, bem como o investimento em capacitação, ciência e tecnologia, seriam cruciais para tornar o processo de desenvolvimento robusto e sustentado. Furtado (2002a, p. 19) assevera que “Não há país que tenha conseguido se desenvolver sem investir consideravelmente na formação de gente (...) Esse é o mais importante investimento a fazer, para que não haja só crescimento, mas autêntico desenvolvimento”. O motivo, Furtado explicara algumas décadas antes: “Ora, todo investimento feito nas pessoas possui um caráter de auto expansão e de continuidade nas novas gerações. É um processo em cadeia e por natureza irreversível” (Furtado, 1957, p. 63-64). Por fim, importante destacar, ademais, como o investimento em educação - incorporado a um plano de desenvolvimento que contemple transformações na matriz produtiva e enfrente as desigualdades regionais e sociais - pode incrementar sobremaneira o potencial criativo e as chances de superação da grande dependência tecnológica e de ideias (relativas a estratégias próprias de desenvolvimento) com relação aos países mais desenvolvidos.

04. Brasil, século XXI: o sonho furtadiano é ainda possível?

Conforme destacado na seção anterior, os desafios e obstáculos a serem enfrentados para o alçamento à condição de desenvolvimento por parte das nações subdesenvolvidas seriam particulares, demandando para isso estratégias e políticas específicas. A formação econômica e social das ex-colônias de exploração deixou como herança uma diversidade de rigidezes estruturais, tanto no que se refere à matriz produtiva quanto à estrutura social. Formação Econômica do Brasil, escrito em 1959, termina da seguinte forma: “Sendo assim, o Brasil ainda figurará como uma das grandes áreas da terra em que maior é a disparidade entre o grau de desenvolvimento e a constelação de recursos potenciais” (Furtado, 1959, p. 242).

De maneira geral, nos textos datados até meados da década de 1960, o tom argumentativo de Furtado era otimista (Coutinho, 2008). Havia a crença de que a estratégia desenvolvimentista traduzida no

processo substitutivo de importações (Tavares, 1963) criaria as condições materiais para levar o Brasil ao desenvolvimento. Porém, já no final dos anos 60, Furtado já demonstraria seu pessimismo, apontando para uma provável estagnação decorrente de tal modelo de desenvolvimento. Além do próprio rompimento democrático, observase um relativo esgotamento dinâmico do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Porém, logo virá o chamado milagre econômico, contrariando a tese estagnacionista de Furtado (1968); por outro lado, apesar das altas taxas de crescimento observadas, e do prosseguimento da industrialização (tendência observada até o período do II Plano Nacional de Desenvolvimento), não se observou como resultado final a conquista da autonomia e da sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Para Furtado (1981), a própria forma de desenvolvimento da economia brasileira - ou seja, o aprofundamento da industrialização protagonizada por setores produtores de bens de consumo duráveis combinado ao recrudescimento da concentração de renda - teria agravado as suas disparidades regionais e de classe, presentes desde a fase colonial:

As malformações da sociedade brasileira são tão evidentes, tão grande o contraste entre a penúria e o desperdício, que todos devemos questionar-nos como foi possível que chegássemos a isso. Como conciliar essa realidade com as potencialidades do país e com o notável esforço de desenvolvimento já realizado?

(Furtado, 1981, p. 15).

Note-se a semelhança com relação à mesma conclusão a que Furtado (1959) chegara no final da década de 1950. Porém, apesar desse suposto pessimismo - reforçado pelos fatos observados -, Furtado não abandona sua esperança com relação ao Brasil. Era evidente que ainda havia muito potencial para o país se desenvolver, com efetiva melhoria das condições de vida da população. Para tal, fazia-se necessário saber aproveitá-lo adequadamente, o que requeria um plano de desenvolvimento condizente com a realidade e os problemas do país.

Em seu último texto, Furtado (2004b) inicia com

o seguinte questionamento: quais as causas das baixas taxas de crescimento da economia brasileira nos últimos 25 anos? Furtado sugere um diagnóstico: “Não é fácil descobrir as causas desse processo, mas devemos reconhecer que ele tem origem ou é reforçado pelo chamado Consenso de Washington” (Furtado, 2004b, p. 435.). Consenso estabelecido em 1989, que trazia como agenda, dentre outras medidas, a desregulamentação dos mercados, a liberalização do fluxo de bens e de capital, e a diminuição do papel do Estado, por meio de privatizações e ajuste fiscal (Chang, 2002).

O novo consenso macroeconômico – ou seja, de políticas macroeconômicas indicadas como adequadas para recobrar o crescimento e o desenvolvimento – apontava como prioridade absoluta a busca pela estabilidade macroeconômica. Por isso, a prescrição de política monetária restritiva – altos juros –, política fiscal restritiva – metas de superávit primário – e câmbio valorizado. Essa agenda de austeridade traz implícita a crença de que as leis do mercado conduzirão a dinâmica econômica para uma trajetória virtuosa de crescimento e geração de bem estar social desde que se enxugue o Estado e permita a iniciativa privada tomar as suas melhores decisões de investimento, supostamente estimuladas e garantidas pela estabilidade macroeconômica. O que não necessariamente se observa numa economia monetária de produção (Keynes, 1936), ainda mais no contexto de financeirização do capitalismo no século XXI.

O que vem se observando no mundo nas últimas décadas, no entanto, é o incremento da exclusão por um lado e da intensificação da concentração de renda e riqueza por outro (Nayyar, 2013; Piketty, 2014), seja entre nações ou dentro delas. E, em decorrência da agenda de austeridade, o que nota-se – especialmente no Sul Global, onde se concentra a pobreza mundial – é a diminuição da margem de enfrentamento dessa dinâmica perniciosa, por meio da desestruturação dos meios e instrumentos de que dispõem os Estados para a consecução de planos estratégicos de desenvolvimento, que deem conta do enfrentamento dos problemas estruturais, sociais e ambientais presentes no século XXI. O Brasil, infelizmente, não vem fugindo a essa regra.

Do ponto de vista da estrutura produtiva e do padrão de inserção externa dela decorrente, o que vem se observando no país são duas tendências

principais: a reprimarização da pauta exportadora e a desindustrialização. No caso da reprimarização, ela implica uma crescente importância relativa de bens primários (produtos agropecuários, florestais, pesca e alimentos) na pauta exportadora. Desde o início da década de 2010, segundo dados da OMC, os bens primários passaram a ser a principal fonte de exportações brasileiras. No segundo caso, também reflexo do anterior, o Brasil é um exemplo de desindustrialização precoce, ou seja, que ocorre antes da estrutura produtiva do país alcançar maturidade suficiente para transitar para uma economia de serviços avançada (Rodrik, 2016). Em complemento, segundo dados de Morceiro de Morceiro (2018), a participação da indústria no PIB em 2018 foi a mais baixa nos últimos 60 anos.

Por conseguinte, o Brasil vem se fragilizando do ponto de vista da inserção externa – ao depender cada vez mais de produtos de baixo valor agregado – e sucateando a sua matriz industrial pré-existente, diminuindo seu potencial de desenvolvimento autopropulsionado. O paradigma tecnológico-financeiro da indústria 4.0, no contexto das cadeias globais de valor (CGV) – em que o Brasil se insere de forma passiva e dependente –, impõe mais complicadores (Cardoso e Reis, 2018), sem termos ainda superado os obstáculos anteriores, característicos de um país ainda subdesenvolvido: incompletude da matriz produtiva, dependência tecnológica, heterogeneidade estrutural e desigualdades abissais. Adicione-se a esse quadro a notável velocidade dessas transformações tecnológicas e financeiras, e a restrição crescente do ponto de vista ambiental, o que tornam os desafios ao desenvolvimento no século XXI ainda mais complexos. Aliás, vale notar que, em consonância com a Agenda 2030 estabelecida pela ONU em 2015⁷, se torna uma contradição em termos falar de desenvolvimento no século XXI sem ter em conta a sustentabilidade ambiental como sua condição constitutiva.

Desenhado esse quadro de restrições crescentes, no caso do Brasil, haverá meios e tempo para reverter essa rota de descaminho e realizar o sonho furtadiano?

O sonho furtadiano trazia consigo a utopia de que com o desenvolvimento seriam criadas as condições socioeconômicas para que as pessoas fossem donas de seus próprios destinos. Nesse sentido, afirma que “É a partir do conceito de

desenvolvimento que se pode afirmar que o homem é um elemento de transformação, agindo tanto sobre o contexto social e ecológico como sobre si mesmo” (Furtado, 2002b, p. 77).

A primeira questão a evidenciar é que, para gerar desenvolvimento, é necessário estabelecer como objetivo. O desenvolvimento não é um resultado que se gera espontaneamente – ou seja, como decorrência natural do funcionamento das leis de mercado, a partir das quais as decisões de investimento e emprego de capital seriam guiadas e tomadas.

O desenvolvimento nacional é um resultado que se constrói, se viabiliza e se legitima socialmente. Por isso, seguindo Furtado (2002b), há que se ter imaginação e coragem para arriscar na busca do incerto, ou seja, retomar uma agenda de desenvolvimento que enfrente as raízes do subdesenvolvimento brasileiro; e essa agenda caminha em direção contrária ao consenso que aponta para a desestruturação do Estado e de seus meios para influenciar a dinâmica socioeconômica.

Assim, necessitamos recobrar o planejamento de nosso desenvolvimento, para o que é crucial um Estado forte e democrático, com instrumentos e meios para conduzir um processo de reindustrialização que tenha o enfrentamento das desigualdades – regionais, de classe, raciais e de gênero – como motor e a garantia de dignidade de sua população como principal objetivo. Uma retomada, por conseguinte, da agenda desenvolvimentista da CEPAL, ressignificada ao contexto do século XXI: mudança estrutural com igualdade (CEPAL, 2014; Reis e Cardoso, 2019).

O verdadeiro desenvolvimento, seguindo Furtado, implica tornar melhor a maneira como as pessoas vivem. Nesse sentido, “Somente uma sociedade aberta – democrática e pluralista – é apta para um verdadeiro desenvolvimento social” (2002b, p. 77). Em que cada cidadã e cada cidadão possa ser senhor(a) de seu próprio destino, não como um lance de sorte, mas porque há garantias socioeconômicas e políticas que lhe permitam. A garantia de dignidade para a sua população, vale lembrar, é um dos principais objetivos expressos em nossa Constituição Cidadã de 1988. Retomemos nosso pacto social e o expressemos numa agenda de desenvolvimento que objetive a realização do sonho furtadiano.

05. Policy Guidelines

Tendo a obra de Furtado como inspiração, mas ressignificando suas ideias e prescrições de políticas de desenvolvimento para o século XXI, aponta-se que os elementos de uma agenda de desenvolvimento que responda aos desafios do século XXI e que viabilizem a realização do sonho furtadiano passam por:

1. viabilizar e coordenar a construção de uma matriz produtiva diversificada, complexa, sustentável e inclusiva, que permita melhor aproveitamento do mercado interno e absorção da mão de obra em atividades de maior produtividade;
2. buscar priorizar atividades e tecnologias que impliquem menor impacto ambiental e um padrão de inserção externa mais virtuoso e menos dependente de bens de baixa complexidade;
3. priorizar Investimento em Educação, Pesquisa, Ciência e Tecnologia, para a construção de um caminho popular, sustentado e soberano de desenvolvimento, que mire a superação da dependência tecnológica e a viabilização de tecnologias limpas;
4. estabelecer as bases de um Estado de Bem Estar Social, que contemple ações/políticas permanentes de proteção social e a oferta adequada de bens e serviços públicos, como saúde e educação universal e de qualidade.

06. Considerações Finais

Celso Furtado desempenhou papel crucial na composição do pensamento econômico brasileiro, para a compreensão da formação econômica e social do Brasil e para se pensar criticamente a respeito de políticas de desenvolvimento.

O desenvolvimento não é algo instantâneo ou que possa ser buscado individualmente. Demanda reflexão democrática, ampla participação popular e planejamento. Celso Furtado dedicou sua vida e obra à interpretação dos problemas do subdesenvolvimento latino-americano e brasileiro, à prescrição de estratégias de enfrentamento

7 - São 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015). Considerando o conceito de desenvolvimento humano, e o debate que se pauta a partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o mundo desejado de desenvolvimento passa por: erradicação da fome e da pobreza, assegurando dignidade e equidade; proteção do clima e dos recursos naturais do planeta para as futuras gerações; garantia da prosperidade em harmonia com a natureza; promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas; implementação da agenda por meio de um sólido acordo global (PNUD, 2016).

desse problemas e à ação transformadora como homem público. Um brasileiro, atento às particularidades da formação econômica e social do Brasil – desigualdade, heterogeneidade estrutural e mimetismo cultural; um nordestino, preocupado com a pobreza secular de sua região de origem, a quem dedicou a maior parte de sua energia como homem de ação.

Celso Furtado foi muito mais do que um economista, foi um intérprete do Brasil. Mais do que um intérprete, Furtado foi um idealista. Mais do que um idealista, Furtado foi um homem de ação. Ação que objetivava a realização de um sonho: o verdadeiro desenvolvimento do Brasil. Por isso, se constitui ainda, no ano do centenário de seu nascimento, em importante inspiração para recobramos nossa agenda perdida de desenvolvimento.

07. Referências

CARDOSO, F. G. A armadilha do subdesenvolvimento: uma discussão do período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da Abordagem da Complexidade. São Paulo: FEA-USP, tese de doutorado, 2012.

_____. Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

CARDOSO, F. G.; REIS, C. F. B. "A divisão centro e periferia no atual contexto das Cadeias Globais de Valor: uma interpretação a partir dos pioneiros do Desenvolvimento", Revista de Economia Contemporânea, v. 22, p. 1-31, 2018.

_____. Retomando o estruturalismo para repensar a desigual América Latina no século XXI, Brazilian Keynesian Review, Vol. 5 No. 2, 2019.

CEPAL. Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento. Santiago do Chile: Nações Unidas, abril de 2014.

CHANG, H. J. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

COUTINHO, M. "A teoria econômica de Celso Furtado: Formação Econômica do Brasil" em Lima, Marcos Costa e David, Maurício Dias (orgs.), A atualidade do pensamento econômico

de Celso Furtado, São Paulo: Verbena Editora, 2008.

FURTADO, Celso. "O desenvolvimento recente da economia venezuelana" em Furtado, C. Ensaios sobre a Venezuela -Subdesenvolvimento com abundância de divisas, Editora Contraponto, Rio de Janeiro, ([1957]2008).

_____. Formação Econômica do Brasil, São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1959] 2001).

_____. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1967] 1977).

_____. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

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

_____. Criatividade e Dependência na Civilização Industrial, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

_____. O Brasil Pós-"Milagre", São Paulo: Paz e Terra, 1981.

_____. Brasil - a construção interrompida, São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. "O problema da pobreza no Brasil" em Furtado, C., Em busca de um novo modelo – reflexões sobre a crise contemporânea, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002a.

_____. "A responsabilidade do economista" em Furtado, C., Em busca de um novo modelo – reflexões sobre a crise contemporânea, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002b.

_____. "O verdadeiro desenvolvimento" em Furtado, R. F. (org.), Essencial Celso Furtado, São Paulo: Editora Schwarcz, ([2004a] 2013).

_____. "Para onde caminhamos?" em Furtado, R. F. (org.), Essencial Celso Furtado, São Paulo:

- Editora Schwarcz, ([2004b] 2013).
- FURTADO, R. F.(org.). Diários Intermitentes: 1937-2002/ Celso Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Nova Cultural, ([1984] 1936).
- LEWIS, A. "O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra" em Agarwala, A. N. e Singh, S. P. (eds.), A Economia do Subdesenvolvimento, Rio de Janeiro: Cia Editora Forense, ([1954] 1969).
- MORCEIRO, P. C. A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica. Tese de Doutorado Em Economia, USP, 2018.
- NAYYAR, D. A corrida pelo crescimento: países em desenvolvimento na economia mundial. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.
- ONU - Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>.
- PIKETTY, T. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, ([2013] 2014).
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>.
- PREBISCH, R. "O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas" em Bielschowsky, R. (org.), Cinquenta anos de pensamento da CEPAL, Rio de Janeiro: Record, vol. 1, ([1949] 2000).
- RODRÍGUEZ, O. Estruturalismo Latino-Americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira e Cepal, 2009.
- RODRIG, D. Premature deindustrialization. In: Journal of Economic Growth, 21(1), 1-33. 2016.
- ROSTOW, W. W. As etapas do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- SCHUMPETER, J. A Teoria do Desenvolvimento Econômico, Coleção Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural, ([1912] 1985).
- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil, em Tavares, M. C., Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, ([1963] 1972).