

## Autonomia, democracia e reformas estruturais, como indutores do processo de desenvolvimento no Brasil, na obra de Celso Furtado<sup>1</sup>

André Cezar Medici

Desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função dos objetivos que se propõe alcançar esta sociedade (Celso Furtado).

### Introdução

A morte de Celso Furtado, em 20 de novembro de 2004, acelera o fechamento do ciclo de pensamento dos grandes economistas desenvolvimentistas brasileiros. Várias gerações de economistas tiveram forte influência de suas idéias e, ainda hoje livros como *Formação Econômica do Brasil (1959)* e *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961)* são referências obrigatórias em muitos currículos dos cursos de graduação. Embora sua maior contribuição intelectual tenha sido feita na área de história econômica do Brasil, seu grande cavalo de batalha foi a discussão dos fatores que levariam o Brasil à condição de país integrante do clube das nações desenvolvidas. Esses fatores podem ser sintetizados em três idéias básicas: **autonomia, democracia e reformas estruturais**.

Para acompanhar a trajetória da abordagem do autor a estas idéias, três

obras se destacam em três momentos diferentes. A primeira, *A Pré-Revolução Brasileira (1962)*, escrita ainda no calor do crescimento econômico trazido pelo Plano de Metas do Governo Kubtschek (1956-1961) e de sua atuação à frente de órgãos como o BNDE e SUDENE — promotores do financiamento nacional e regional do desenvolvimento — analisa os principais valores e conceitos que deveriam estar associados ao processo de desenvolvimento brasileiro. A segunda, *Um Projeto para o Brasil (1968)*, escrita em Paris, quatro anos após ter seus direitos civis e políticos cassados pelo regime militar instaurado em 1964, propõe soluções para alavancar reformas estruturais necessárias ao desenvolvimento nacional. A terceira, *Não à Recessão e ao Desemprego (1983)*, escrita após seu retorno ao Brasil durante a longa marcha de redemocratização do país, avalia os fatores que geraram a crise econômica e que intensificaram a dependência da economia brasileira à economia

---

<sup>1</sup> Este artigo, a ser publicado na Revista *Insight Inteligência* de março de 2005, foi escrito em dezembro de 2004. O autor agradece aos valiosos comentários de Marcello Averbog e Marília Mirza.

internacional no início dos anos 80, e propõe soluções radicais para esses problemas; entre elas, a moratória unilateral da dívida externa.

### Os conceitos

O processo de desenvolvimento, na visão do autor, tem como premissa a conquista da **autonomia nacional**, ou seja, uma estratégia onde progressivamente os atores nacionais asseguram a soberania das decisões econômicas sobre os rumos do país. Para Furtado, subdesenvolvimento se confunde com dependência, entendida como uma situação onde as decisões econômicas ficam nas mãos de grupos estrangeiros os quais condicionam os rumos da política econômica nacional aos interesses comerciais e financeiros do capital internacional. Nesse sentido o desenvolvimento impulsiona ao mesmo tempo em que é impulsionado pela independência nacional, pela internalização do processo de decisão sobre os rumos da economia e pela soberania sobre as decisões de investimento, comércio exterior e endividamento.

O grau de otimismo de Celso Furtado quanto à dinâmica do processo de desenvolvimento no Brasil vai progressivamente se reduzindo ao longo dos três momentos em que foram escritas as referidas obras. No que se refere ao tema da **autonomia**, em *A Pré-Revolução Brasileira (1962)*, o autor afirma que “a economia de nosso país alcançou um grau de diferenciação que permitiu transferir para o país os principais centros de decisão de sua vida econômica...O Brasil está repetindo, até certo ponto, a experiência do Japão em decênios anteriores: a

*conquista da auto-determinação no plano econômico ainda em fase caracterizada por um nível de renda per capita típico de país subdesenvolvido”.*

Conquistada esta autonomia, Celso Furtado conclama o Estado a assumir a tarefa de criar os meios para que se complete o processo de desenvolvimento, através de **reformas estruturais** ou de base. Essas reformas, na visão do autor, seriam destinadas a resolver *o desajustamento existente entre as expectativas criadas pelo próprio desenvolvimento no conjunto da população e o limitado acesso permitido aos frutos desse desenvolvimento*. Com isso se estariam resolvendo problemas como o desemprego nos setores tradicionais, a assimetria regional do



processo de desenvolvimento e a distribuição de renda, ao mesmo tempo em que se impulsionariam a mobilidade social e a geração de novas oportunidades através de políticas sociais que reduzissem os hiatos na formação e conservação de capital humano, como é o caso dos setores de saúde e educação. Segundo Furtado, “...as circunstâncias históricas em que vem se realizando o desenvolvimento brasileiro recente criaram condições

*para que se processasse inusitada concentração de renda, tanto geográfica, como setorial e social”.*

Mas o papel indutor do Estado, na visão do autor, não deveria ser confundido com o dirigismo autoritário que limita as liberdades individuais e direitos civis. *“É fato mais ou menos evidente que o rápido desenvolvimento material da União Soviética, até há pouco país subdesenvolvido, se baseou parcialmente em métodos anti-humanos. As apropriações dos excedentes agrícolas, destinadas a financiar o desenvolvimento industrial, foram feitas mani militari, mediante coletivização compulsiva e repressão violenta de toda a resistência”.*



Para Celso Furtado, o desenvolvimento não poderia dar-se em detrimento do abandono de valores como a **democracia**. Suas diretrizes básicas no que diz respeito aos caminhos a seguir pelo Brasil, escritos em 1962, são: *“Em face do grau de desenvolvimento já alcançado por nossa estrutura social e política, devemos considerar como um retrocesso os métodos revolucionários que desembocariam necessariamente em formas políticas ditatoriais sob a égide de classes sociais, grupos ideológicos ou rígidas estruturas partidárias. Para evitar a proeminência de técnicas revolucionárias desse tipo, é necessário:*

*(a) prevenir toda forma de retrocesso em nosso sistema político-social, e: (b) criar condições para uma mudança rápida e efetiva da anacrônica estrutura agrária do país.”*

### **O projeto**

O retrocesso no sistema político acabou ocorrendo, não pela via da esquerda revolucionária que preocupava Furtado, mas pela via dos setores conservadores da sociedade, que viam nas reformas de base iniciadas após o governo Goulart uma ameaça para a estabilidade política e uma reversão acelerada das regras do jogo que, até então, definiam quem ganhava com o processo de desenvolvimento. Em seu exílio em Paris, Celso Furtado teve tempo de pensar nos rumos da economia brasileira, que entre 1962-1967 atravessou forte crise, com uma taxa média de crescimento anual de 2%, comparada aos 11% do período 1956-1961.

Deixando de lado os fatores conjunturais da crise, o autor acreditava que as principais dificuldades estruturais da economia brasileira repousavam em cinco fatores que deveriam ser revertidos através de um processo integrado de planejamento. O primeiro consistia em uma **deformação estrutural no perfil da demanda global**. *“Essa deformação é responsável pela lenta penetração do progresso tecnológico em nossa economia e pela escassa difusão dos frutos do aumento da produtividade”.* O segundo era **a deficiência da estrutura agrária**, que se perpetuava através do latifúndio, da baixa produtividade e do alto desperdício de mão-de-obra na agricultura de subsistência. O terceiro era representado pela existência de

grandes *empresas oligopolistas em setores estratégicos* estabelecidas na anterior onda de crescimento que, ao praticar um sistema de preços administrados, se apropriavam de parte substantiva da riqueza nacional, praticavam processos descontrolados de remessa de lucro ao exterior e levavam à perda de autonomia do processo decisório quanto aos rumos dos investimentos. O quarto era a necessidade de *vincular o crescimento industrial às exportações e ao aumento da capacidade de importar*, visando mudanças nas estruturas de preços relativos e adequando a estrutura produtiva ao perfil desejado de distribuição de renda. Por fim, mas não menos importante, o autor enfatizava a necessidade de *investimentos em ciência, tecnologia e formação de capital humano* para que se pudesse endogeneizar o processo decisório sobre a geração e difusão de progresso técnico.

Na década de setenta, nem todos os cinco fatores enunciados por Furtado estiveram presentes no processo de desenvolvimento acelerado ocorrido naquele período. Se, por um lado, a crise econômica do período 1962-1967 se reverteu, abrindo espaço para o período de crescimento mais acelerado da história econômica brasileira, entre 1968-1973, conhecido como *milagre econômico brasileiro*, por outro lado, tal crescimento não beneficiou os setores assalariados de baixa renda, desenvolvendo a base produtiva de bens de capital e de bens de consumo durável, em proporção mais elevada do que a de bens não duráveis de consumo. Assim, a deformação estrutural no perfil da demanda global se mantém, contribuindo para a relativa estagnação

econômica que se arrasta dos oitenta aos noventa.

Deficiências na estrutura agrária foram parcialmente resolvidas com o crescimento acelerado da produção agrícola, especialmente voltada para a exportação e para o mercado interno dos grandes centros urbanos. Mas o espaço para a eliminação da pobreza rural, ainda que amenizado pelos benefícios trazidos através de programas sociais como o FUNRURAL e das tímidas iniciativas de colonização e reforma agrária, não ocorreu como Furtado gostaria, especialmente no Nordeste do país, onde a concentração fundiária alcançava grandes proporções. A ausência da pequena produção rural tecnificada, a falta de assistência técnica e de sistemas adequados de crédito à pequena produção e a eliminação do latifúndio improdutivo são problemas ainda presentes, especialmente nas áreas de baixo dinamismo econômico do país.

O tema da grande empresa, especialmente da estrangeira, não se mostrou efetivamente como um grande problema ao longo do tempo. Uma legislação restritiva sobre a disciplina dos investimentos externos no país surgiu nos anos setenta e oitenta, fazendo com que a adaptação das empresas estrangeiras aos interesses nacionais fosse um processo natural. A maioria dos gerentes dessas empresas atualmente é nacional. O processo crescente de globalização faz da atração de investimentos externos uma condição *sine qua non* para o crescimento econômico, para a geração de empregos e para a adesão competitiva às cadeias mundiais de exportação. Se existe uma perda de autonomia associada ao movimento internacional de capitais,

essa perda é diluída globalmente, dado que o capital ultrapassa as fronteiras nacionais e se volatiliza crescentemente na busca incessante pela maximização de sua rentabilidade.

A necessidade de vincular o crescimento industrial às exportações tampouco foi de imediato implementada. Em que pesem todos os esforços nesta direção, o Brasil dos anos setenta e oitenta continuou sendo um país com baixíssima abertura para o exterior e somente nos anos noventa começou a aumentar a consciência de que uma maior abertura comercial era condição inexorável para o aumento da competitividade da indústria nacional e para importar os bens e serviços necessários ao processo de desenvolvimento.

Por fim, quanto ao tema da ciência e tecnologia, o país fez muitos esforços, desde os anos setenta, com a criação de entidades de fomento à pesquisa científico-tecnológica e ao desenvolvimento de recursos humanos, como a FINEP e o CNPq, e de estruturas similares nos estados mais ricos da federação. Porém, os investimentos e incentivos públicos em ciência e tecnologia jamais alcançaram a proporção dedicada pelos tigres asiáticos, como Japão e Coréia. Faltou, isso sim, um movimento mais articulado de integração entre a base de geração de pesquisa, a indústria e a formação de mão-de-obra básica qualificada e flexível para assimilar progresso técnico na escala necessária ao país.

Enfim, o país cresceu – e muito – nos anos setenta, mas não necessariamente através das receitas de Furtado em *Um projeto para o Brasil (1968)*. Esse crescimento, financiado em parte pelo

endividamento externo e não pela poupança interna, como gostaria Furtado, passou a ser fonte de significativos desajustes macroeconômicos que geraram a desordem financeira e monetária durante os anos oitenta e a primeira metade dos noventa, refletida em altas taxas de inflação. Tais desajustes foram resolvidos parcialmente após o Plano Real em 1994. Além do mais, a deformação estrutural na demanda global que se mescla com a má distribuição de renda continua sendo um desafio que perdura depois de quase quatro décadas de governos dos mais distintos matizes políticos e de seus respectivos planos de desenvolvimento.

### **A indignação**

A indignação de Furtado tem raízes não somente nos aspectos pessoais, como a interrupção de sua carreira como planejador e arquiteto do desenvolvimento brasileiro pela ditadura militar, mas principalmente nos caminhos traçados pela política econômica dos governos durante esse período. Apesar da institucionalização de processos de planejamento ao longo dos governos militares, os planos formulados não tocaram a fundo as raízes do processo de concentração de renda e geração de oportunidades para os mais pobres. Sobre este ponto, em seu Prefácio ao livro *“Não à Recessão e ao Desemprego (1983)”*, o autor justifica o radicalismo de suas posições:

*“O tom de denúncia que aflora em algumas páginas será compreendido por quem tem consciência da gravidade da situação a que foi conduzido nosso País. Durante muitos anos fomos vítimas de políticas marcadamente anti-sociais, que contribuíram para agravar*

*malformações que nos vêm do passado. As desigualdades sociais se aprofundaram, a massa dos excluídos cresceu ao mesmo tempo em que se instalava na classe média a ilusão de uma prosperidade sem limites. Agora descobrimos que fomos vítimas de uma série de engodos, que o País foi hipotecado a banqueiros estrangeiros e que foram assinados acordos com instituições financeiras internacionais que implicam derrogações de nossa soberania”.*

Para Furtado, **a autonomia foi revertida**, através de um processo crescente de internacionalização da economia, endividamento externo e submissão da política econômica aos ajustes recessivos impostos pelo Fundo Monetário Internacional que, na visão do autor, passa a ser o guardião dos interesses do setor financeiro internacional. **A democracia foi igualmente revertida**, pela ditadura militar e pela ausência da participação popular nas decisões importantes quanto aos rumos do processo de desenvolvimento, concentrando a renda e separando os interesses da classe média das necessidades dos mais pobres. **As reformas estruturais** tomaram outro rumo, reduzindo as taxas de investimento e dismantelando o parque produtivo nacional, aumentando o desemprego e o subemprego.

Problemas como a crescente inflação naquele momento, segundo o autor, nada mais significavam que o descontrole da economia e a falta de liberdade de utilizar adequadamente os instrumentos de política econômica, como a política monetária e cambial, o controle da liquidez e a fiscalização das instituições financeiras.

A saída proposta por Celso Furtado foi a busca de apoio entre os países devedores como o Brasil, para a pactuação de novas condições de refinanciamento da dívida externa com as agências multilaterais, onde a moratória seria o primeiro passo para forçar os credores internacionais a negociar uma repartição das perdas<sup>2</sup>. Na visão do autor, o pagamento da dívida asfixiava o processo de desenvolvimento. Não resta dúvida que o risco desta posição seria o de passar por longos períodos de adstringência financeira internacional, mas permitiria, segundo ele, recuperar a capacidade interna de poupança e a autonomia das autoridades monetárias, paralisadas pelos acordos com o FMI e com os credores externos.



Durante os anos noventa, a receita proposta por Furtado não foi adotada, mas as nuvens negras preconizadas pelo

<sup>2</sup> Com a eleição do atual presidente da Argentina, Nestor Kirshner, em fins de 2003, o governo argentino passou a adotar uma posição relativa de enfrentamento com o FMI. Tal posição, no entanto, não levou aquele a suspender os pagamentos da dívida externa, seja com aquela instituição, seja com os Bancos Multilaterais (Banco Mundial e BID), embora tenha sido feita a suspensão e esteja em negociação a rolagem do pagamento da dívida com os credores internacionais privados.

autor tampouco desabaram em um grande dilúvio sobre a economia brasileira. Ainda que nossa economia tenha crescido pouco, consolidou-se a democracia, foram criadas condições para o controle da inflação e para a recuperação da política macro-econômica. As baixas taxas de juros vigentes no mercado internacional permitiram investimentos estratégicos, mas que levaram a um rápido crescimento da dívida externa, a qual já era elevada ao final dos anos oitenta. O preço do fim da inflação tem sido a persistência de altas taxas de juro no mercado interno, que impedem o uso dos mecanismos de crédito para promover investimentos domésticos e aumentam a dimensão da dívida pública.



Seria possível a adoção da receita proposta por Furtado? Provavelmente não. Além da difícil economia política necessária para sua adoção, o avanço da globalização nos faz cada vez mais dependentes da capacidade de importar, da geração de superávits para o crescimento das divisas e da credibilidade externa para a atração de

investimentos diretos. É verdade que políticas mais agressivas de consolidação de blocos econômicos regionais, como o Mercosul, poderiam ter sido implementadas como forma de amenizar as crises que se abateram sobre os países da região e como meio para aumentar os graus de liberdade para que, através de mercados regionais estáveis, fosse reduzida a vulnerabilidade da economia aos choques externos, mas esse tem sido um processo longo e difícil de implementar.

Neste sentido, Celso Furtado trouxe uma contribuição fundamental ao pensamento econômico e à gestão do desenvolvimento brasileiro e dos demais países da América Latina, mas suas idéias ficaram aprisionadas pela visão de autonomia e desenvolvimento econômico de um mundo que não existe mais<sup>3</sup>. Com o avanço da globalização e a volatilidade dos fluxos comerciais e financeiros, aumenta a interdependência entre os países no mercado internacional, impedindo a realização do sonho de desenvolvimento com autonomia, tal qual preconizado pelo autor.

Retomar o sonho de Furtado para o Brasil na atual condição da economia mundial significa avançar na integração regional e no aumento da competitividade global de nossa economia; na reforma e fortalecimento do papel do Estado para a criação de programas sociais que promovam a

---

<sup>3</sup> Em seu último livro, *Em Busca de um Novo Modelo*, publicado em 2002, Celso Furtado atualiza suas idéias, defendendo que, com o processo recente de globalização, os estados nacionais passam a ser cada vez mais interdependentes, mas em geral sua visão de como superar os obstáculos do processo de desenvolvimento continua sendo a mesma que orientou sua trajetória nos últimos anos.

geração e conservação do capital humano, através de políticas e investimentos massivos em saúde, educação e criação de tecnologia; e na manutenção de um ambiente macroeconômico estável que garanta confiança para a retomada de investimentos produtivos capazes de aumentar o emprego formal e reduzir a enorme concentração de renda que assola o país. Em outras palavras, como dizia Furtado em 1968, se necessita ter “um projeto para o Brasil”. Quanto mais se distancia no tempo o alcance destas condições, maior será a deterioração do tecido social e a geração de um quadro de instabilidade e violência, como reflexo da falta de políticas que articulem desenvolvimento econômico com justiça distributiva.

