

# CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, janeiro – junho de 2017 | v. 12, n. 20

**Reflexões sobre banco central independente e regime de metas de inflação** Luccas Assis Attilio | **As diferentes trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela (1945-2015)** Tiago Nery | **O primeiro governo Dilma e a retração do Lulismo** Vinícius Gomes Lobo, Viviani Renata Greer | **O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista** José Celso Cardoso Jr. | **A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo?** Leda Paulani | **Las huellas del estructuralismo en México: Juan Noyola y Celso Furtado en torno al desequilibrio externo y sus derivaciones teóricas** Arturo Guillén | **Reler Celso Furtado: discussão sobre a estagnação brasileira** Monika Meireles | **Os anos mexicanos de Celso Furtado** Rosa Freire d'Aguiar | **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista** Embaixador Celso Amorim | **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres ( Erik S. Reinert)** Helena Lastres



CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO é uma publicação do  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

**Editora** **Carmem Feijó** (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Assistente editorial	<b>Adriana Gomes de Carvalho</b>
Editoração Eletrônica	<b>Traço Design</b>
Projeto Gráfico Adaptado	<b>Traço Design</b>
Projeto Gráfico Original	<b>Amélia Paes</b>
Foto do entrevistado	<b>Sérgio Cara</b>
Revisão em português	<b>Flávia Marinho Bernat</b>
Revisão em espanhol	<b>Bias Arrudão</b>
Revisão Gráfica	<b>Adriana Gomes de Carvalho</b>
Tradução para o inglês	<b>Andrew Balanda</b>
Transcrição	<b>Glauber Cardoso Carvalho</b>

#### **Conselho Editorial**

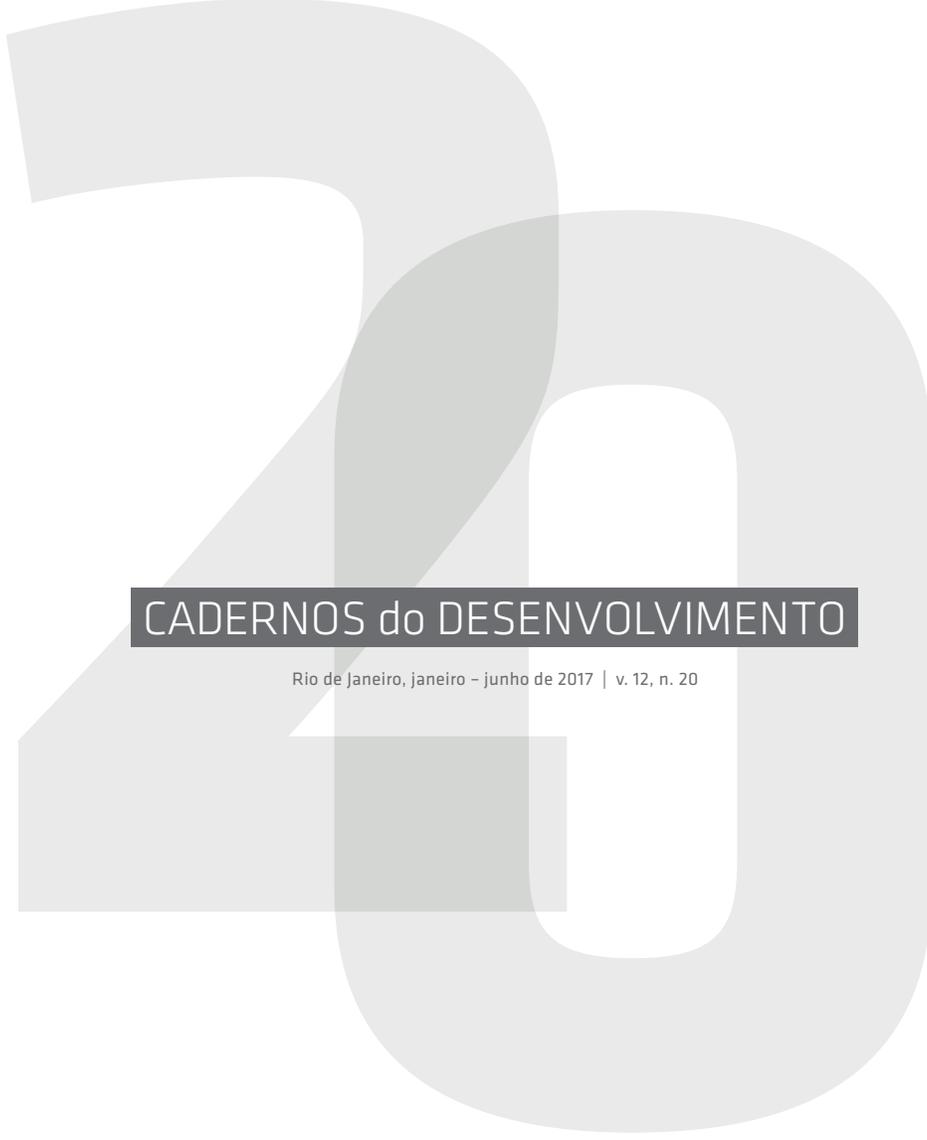
Adriana Moreira Amado - UnB	Gabriel Porcile - Cepal
Antonio Carlos Macedo e Silva - Unicamp	Gilberto Tadeu Lima - USP
Antonio Corrêa de Lacerda - PUC-SP	Inez Castro - UFC
Arturo Guillén - Unam	Luiz Carlos Delorme Prado - UFRJ
Bernardo Campolina - UFMG	Marcos Costa Lima - UFPE
Bernardo Ricupero - USP	Mauro Boianovsky - UnB
Carlos Aguiar de Medeiros - UFRJ	Pedro Dutra Fonseca - UFRGS
Carlos Brandão - UFRJ	Ricardo Bielschowsky - UFRJ
Carlos Pinkusfeld Bastos - UFRJ	Ricardo Ismael - PUC-RJ
Carmem Feijó - UFF	Rodrigo Simões - UFMG, <i>in memoriam</i>
Celia Lessa Kerstenetzky - UFF	Rosa Freire d'Aguiar - Centro Celso Furtado
Fernando José Cardim de Carvalho - UFRJ	Vera Cepêda - UFSCar

#### **Conselho Consultivo**

Aldo Ferrer, *in memoriam*  
Ignacy Sachs  
Luiz Carlos Bresser-Pereira  
Luiz Felipe de Alencastro  
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo  
Maria da Conceição Tavares  
Octavio Rodríguez, *in memoriam*

Acesse a íntegra da revista eletrônica em:

**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**



CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, janeiro - junho de 2017 | v. 12, n. 20

**Diretor-presidente**

Roberto Saturnino Braga

**Diretores**

Gilberto Bercovici

Lígia Bahia

Marcos Costa Lima

Pedro Cezar Dutra Fonseca

**Coordenador executivo** Glauber Cardoso Carvalho

**Assessora executiva** Adriana Gomes de Carvalho

**Bibliotecária** Aline Baluê

**Conselho Deliberativo** *Samuel Pinheiro Guimarães (Presidente)*, André Tosi Furtado, Fernando Pimentel Puga (representante do BNDES), Luiz Felipe de Alencastro, Marcos Dantas, Representante da Caixa Econômica Federal, Representante do Banco do Nordeste, Roberto Saturnino Braga, Rosa Freire d'Aguiar, Theotonio dos Santos, Wilson Cano.

**Conselho Fiscal** *Tania Bacelar de Araújo (Presidente)*, Fernando Ferrari Filho, Jair do Amaral Filho, Liana Maria da Frota Carleial, Marcos Formiga, Maurício Chalfin Coutinho, Wilson Vieira.

**Conselho Consultivo** *Roberto Saturnino Braga (Presidente)*

*Antonio Prado (Secretário-Geral)*

---

C122      Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)  
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.  
v.  
ISSN 1809-8606 (versão impressa)  
ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Furtado, Celso, 1920-2004 - Periódicos. 2. Governo Dilma Rousseff – Periódicos. 3. Desenvolvimento econômico - Periódicos. 4. Estruturalismo – Periódicos. 5. Desenvolvimentismo – Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 338.1

---

Todos os direitos desta edição reservados ao

**Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**

Av. Rio Branco, 124, sl. 1304, 13º andar - Edifício Edison Passos, Centro - 20040-001, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Tel: +55 (21) 2178-9540

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado,  
visite o site [www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)

# Sumário

1. EDITORIAL / <i>EDITORIAL</i> .....	7
---------------------------------------	---

## 2. ARTIGOS

### **Reflexões sobre banco central independente e regime de metas de inflação**

Luccas Assis Atílio .....	11
---------------------------	----

### **As diferentes trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela (1945-2015)**

Tiago Nery .....	35
------------------	----

### **O primeiro governo Dilma e a retração do Lulismo**

Vinícius Gomes Lobo   Viviani Renata Anze Greer .....	61
---	----

## 3. “QUAL DESENVOLVIMENTO?”

### **O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista**

José Celso Cardoso Jr. ....	99
-----------------------------	----

### **A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo?**

Leda Maria Paulani .....	135
--------------------------	-----

## 4. DOSSIÊ JUAN NOYOLA VÁZQUEZ

### **Las huellas del estructuralismo en México: Juan Noyola y Celso Furtado en torno al desequilibrio externo y sus derivaciones teóricas**

Arturo Guillén .....	157
----------------------	-----

### **Reler Celso Furtado: discussão sobre a estagnação brasileira**

Monika Meireles.....	179
----------------------	-----

### **Os anos mexicanos de Celso Furtado**

Rosa Freire d’Aguiar .....	207
----------------------------	-----

## 5. ENTREVISTA

### **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista**

Embaixador Celso Amorim..... 214

## 6. RESENHA

### **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**

Helena Maria Martins Lastres ..... 243

SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO / *ABOUT THE CELSO FURTADO CENTER*..... 247

BIBLIOTECA CELSO FURTADO / *THE CELSO FURTADO LIBRARY*..... 252

Submissão de artigos ..... 254

Normas para publicação ..... 255

# Editorial

O volume 20 dos *Cadernos do Desenvolvimento* traz mais dois artigos debatidos no seminário *Qual Desenvolvimento?*, realizado pelo Centro Celso Furtado, no Colégio Brasileiro de Altos Estudos/UFRJ, em julho passado:<sup>1</sup> o do economista do Ipea, José Celso Cardoso Jr., e da professora da USP, Leda Paulani.

Outro dossiê, com três artigos, integra este número. São trabalhos apresentados no *Colóquio 65 anos da Cepal no México: Releitura do Estruturalismo Latino-Americano*, ocorrido na cidade do México, em outubro de 2016. Sob o título Dossiê Juan Noyola Vázquez, os artigos foram elaborados tendo como motivação o período de Celso Furtado no México nos idos dos anos 1950. Naquela ocasião Celso Furtado elaborou um Estudo sobre o México, com os mexicanos Juan Noyola e Oscar Soberón, e o chileno Osvaldo Sunkel. Este estudo apenas recentemente veio a público, e traz novos insights sobre a formulação do pensamento estruturalista latino-americano. O relato sobre a elaboração do Estudo é feito no artigo de Rosa Freire d'Aguiar. Uma análise do desenvolvimento do pensamento de Noyola e Furtado sobre o estruturalismo é apresentada por Arturo Guillén, que atribui ao estudo sobre a economia Mexicana lugar de destaque na teoria estruturalista do desenvolvimento. A contribuição de Monika Meireles busca a discussão sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento em Celso Furtado para o momento atual da crise econômica, social e política no Brasil.

A seção de artigos apresenta três contribuições. O primeiro discute a mudança no direcionamento da política monetária dos bancos centrais após a crise financeira de 2007 e o período recessivo na Europa em 2010. O segundo artigo discute como as relações entre o Estado e o setor empresarial influenciaram os modelos de desenvolvimento de Brasil e Venezuela. O terceiro artigo traz uma análise do primeiro governo Dilma Rousseff sob a ótica das mudanças na forma de integração da força de trabalho no processo de crescimento recente da economia brasileira.

O entrevistado deste número é o ex-chanceler Celso Luiz Nunes Amorim, diplomata de profissão e com uma carreira repleta de realizações. Nesta entrevista o embaixador e ex-chanceler revela como por pouco não abandonou a carreira para se dedicar a outra pai-

---

1. Link do seminário: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1466](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1466).

xão: o cinema. Sobre o período em que ocupou o cargo de chanceler, durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim discorreu sobre o multilateralismo com multipolaridade e como a diplomacia brasileira goza de uma boa reputação no contexto da diplomacia mundial.

A resenha incluída neste número é da economista Helena M. M. Lastres, professora do Instituto de Economia da UFRJ e coordenadora da RedeSist, sobre o livro de Erik S. Reinert, *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Nas palavras de Helena Lastres, o livro se apresenta como “... a melhor fonte de informação e de conselhos aos países menos desenvolvidos e todos aqueles que desejam trilhar os caminhos do desenvolvimento.”

Maio de 2017.

**Carmem Feijó**

Editora

## Editorial

*Volume 20 of the Development Journals contains two more articles that were discussed during the seminar Qual Desenvolvimento? (Which Development?), run by the Celso Furtado Centre at the Colégio Brasileiro de Altos Estudos/UFRJ last July:<sup>1</sup> one by Ipea economist, José Celso Cardoso Jr., and the other by USP professor, Leda Paulani.*

*This volume also includes a dossier of three articles, which were presented at the Conference celebrating 65 years of Eclac in Mexico: Rereading Latin American Structuralism, held in Mexico City, in October of 2016. Listed under the title The Juan Noyola Vázquez Dossier, these articles were inspired by the period Celso Furtado spent in Mexico during the 1950s. At that time, Celso Furtado co-authored a study on Mexico with Mexicans Juan Noyola and Oscar Soberón, and Chilean Osvaldo Sunkel. This study only recently came to light, and provides new insights into how Latin American structuralist thinking was conceived. A review of how this study was carried out is provided in the article by Rosa Freire d'Aguiar. An analysis of how the thoughts of Noyola and Furtado on structuralism developed is provided by Arturo Guillén, who attributed to this study on the Mexican economy a leading role within the structuralist theory of development. The offering by Monika Meireles seeks to extend the debate over development and underdevelopment in Celso Furtado to the present economic, social and political crisis being experienced in Brazil.*

*The articles section offers three contributions. The first looks at the change in direction in monetary policy adopted by central banks following the financial crisis of 2007 and the period of recession seen in Europe in 2010. The second article attempts to show how relations between the State and the business sector influenced the models of development adopted in Brazil and in Venezuela. The third article offers readers an analysis of the first Dilma Rousseff administration in Brazil, from the point of view of changes that took place in how the labour force was integrated into the then recent growth process experienced by the Brazilian economy.*

*The interviewee in this latest volume is former chancellor, Celso Luiz Nunes Amorim, a diplomat by profession whose career has been marked by his many achievements. In this interview,*

---

1. Seminar link: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1466](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1466)

*the ambassador and former chancellor reveals how close he came to abandoning his career in order to dedicate himself to another passion: the cinema. With regard to the period in which he held the post of chancellor, during the two Luiz Inácio Lula da Silva administrations, Celso Amorim talked about multilateralism with multipolarity and how Brazilian diplomacy is highly regarded within the context of international diplomacy as a whole.*

*This volume's review is by economist Helena M. M. Lastres, a professor at the UFRJ Economics Institute and coordinator of RedeSist, and looks at the book by Erik S. Reinert, entitled "How rich countries got rich...and why poor countries stay poor". In the words of Helena Lastres, the book can be considered as "...the best source of information and advice to less developed countries and to all those who wish to tread the paths of development."*

*May 2017.*

**Carmem Feijó**  
Editor

## Reflexões sobre banco central independente e regime de metas de inflação

### RESUMO

Os bancos centrais após a Segunda Guerra Mundial até os anos de 1970 funcionavam como agentes ativos na economia tanto no instrumental utilizado quanto nos objetivos perseguidos; entretanto, com o advento do neoliberalismo essa conduta se modificou, passando a ser defendida a independência do banco central, seguindo o regime de metas de inflação. O foco no combate à inflação passou a ser a regra para muitas autoridades monetárias, contrastando com o papel realizado na Era de Ouro. Desse modo, este artigo propõe investigar esse novo direcionamento no funcionamento dos bancos centrais, analisando os seus pontos teóricos, bem como a nova guinada de suas políticas, após a crise financeira de 2007 e o período recessivo na Europa em 2010, que se assemelharam com antigas práticas utilizadas após a Segunda Guerra Mundial. Por fim, defende-se uma maior flexibilidade na atuação dessa instituição, não restringindo-a, *a priori*, a seguir determinada conduta preestabelecida, mas se adequar aos desafios que surgirem.

### Palavras-chave

Banco Central; Regime de metas de inflação; Crise financeira.

### Código JEL

E02, E52, E58, G01.

### ABSTRACT

*Central Banks, following the Second World War and up until the 1970s, worked as agents actively involved in the economy, both in terms of the tools used and in terms of the goals pursued. However, with the advent of neoliberalism, their behaviour changed, in favour of their own independence and the adoption of an inflation targeting policy. A focus on fighting inflation became the rule for many monetary authorities, in stark contrast with their role during the Golden Era. This article, therefore, means to take a closer look at this new direction of central bank operations. It analyses their theoretical points, as well as the new shift in their policies following the financial crisis of 2007 and the period of recession in Europe in 2010, which have certain similarities to past practices used after the Second World War. Finally, the article argues in favour of greater flexibility in terms of central bank activities, which should not be restricted, a priori, to specific pre-established behaviour, but rather to be adaptable to different challenges as they present themselves.*

### Keywords

Central Bank; System of Inflation Targeting; Financial Crisis.

### JEL code

E02, E52, E58, G01.

1. Formado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e mestre em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor de economia da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

## Introdução

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os anos de 1970 o sistema financeiro mundial foi regido predominantemente pelo regime de repressão financeira. Várias economias lograram expressivo crescimento econômico, redução do desemprego e aumentos salariais para a massa trabalhadora nesse período (MYRDAL, 1977). Conhecido como fordismo, esse período suscitou poucos questionamentos em relação ao modo de funcionamento dos mercados financeiros.

Entretanto, nos anos de 1970 a economia mundial apresentou desempenho claudicante, sendo exacerbado pelos choques do petróleo nessa mesma década. Essa fase de crescimento lento do produto com inflação persistente – estagflação – abriu a janela de oportunidade para a teoria neoliberal da liberalização financeira (DYMSKI, 2009).

Liberalização da conta de capital, livre entrada no setor financeiro para bancos e outras instituições financeiras, redução da intervenção do governo no mercado financeiro, privatizações, desregulamentação da taxa de juros, fim de créditos seletivos e autonomia no funcionamento dos bancos foram medidas defendidas e empregadas por diversas nações. O governo influenciando no curso do funcionamento do mercado financeiro foi visto como um dos fatores que acarretaram a perda de dinamismo da atividade econômica e a sua retirada desse mercado aumentaria a eficiência desse setor, transbordando ganhos para toda a economia (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1990, cap. 2).

Nesse contexto, em especial em relação à alta taxa de inflação observada, os neoliberais defenderam pela independência do banco central e o uso do regime de metas de inflação para resolver essa situação. Acreditava-se que o uso desse arcabouço não somente reduziria a inflação como também melhoraria o desempenho econômico do país que o adotasse (ROGER, 2009, seção 4). Deste modo, os bancos centrais passaram a seguir primordialmente a tarefa de estabilizar o nível de preços, deixando outras variáveis em segundo plano, contrastando com o papel desempenhado por essas instituições na Era de Ouro. Ademais, a não influência política do governo nessa instituição era fator essencial para a eficiência da política monetária, o que justificava a defesa do *status* independente para o banco central.

Com base nessa narrativa, este artigo pretende discutir sobre a relação do banco central independente (BCI) e o uso do regime de metas de inflação (RMI), mostrando como essa instituição operava no fordismo e como opera atualmente. A crise de 2007

e a baixa atividade econômica da Europa em 2010 fizeram alguns bancos centrais agir ativamente na economia de seus países tentando impulsioná-la, em forte analogia ao papel que essas instituições tinham na *Golden Age*. O presente trabalho procura, também, precisar sobre essa possível transição no funcionamento dos bancos centrais, denotando alguns benefícios dessa nova diretriz na formulação de políticas econômicas. Ademais, reflexões sobre bancos centrais independentes utilizando o regime de metas de inflação serão realizadas em base teórica.

Para esse intuito o artigo está dividido em três seções, além dessa introdução; a seção um conceitua o termo repressão financeira; a seção dois, o termo liberalização financeira, não obstante tecendo críticas para essa política, bem como explanando sobre a crise de 2007 e suas consequências; a seção três debate sobre os bancos centrais independentes e o regime de metas de inflação, narrando o papel dessa instituição no fordismo, a abordagem neoliberal e, por fim, reflexões sobre o tema. A seção quatro exhibe algumas considerações finais.

## 1. Repressão financeira

O período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial até os anos de 1970 ficou conhecido como a Era de Ouro do capitalismo (BOYER, 2000, p. 134), caracterizada pela prosperidade econômica de várias nações em volta do globo com reduzido índice de desemprego, inflação moderada, ganhos salariais crescentes para os trabalhadores e proteção social do Estado – o que se cunhou de Estado de Bem-Estar Social. Outro traço desse período foi a forma como o sistema financeiro foi regido, denotado como repressão financeira (FRY, 1988, cap. 1).

A repressão financeira pode ser entendida pela aproximação do Estado no sistema financeiro, influenciando o seu funcionamento e direcionando-o para os seus objetivos (CHANG; GABREL, 2004, cap. 9). Os mercados financeiros não são regidos precipuamente pelas forças de mercado, mas sim pelos decretos governamentais.

Entre suas políticas existia o controle da taxa de juros, a qual era geralmente estabelecida em níveis baixos com o propósito de baratear empréstimos governamentais, evitar especulações e desestimular ganhos financeiros (WILLIAMSON; MAHAR,

1998, seção 2). O risco da prática de teto para a taxa de juros era que ela incentivava o consumo, desestimulava a poupança e deixava a economia vulnerável para choques inflacionários. Caso um choque desse tipo ocorresse, e dado que a taxa de juros era limitada, os retornos reais decaíam causando a perda de atratividade dos ativos financeiros e deslocando os agentes para possuírem ativos tangíveis, ou seja, o setor financeiro sofreria uma escassez abrupta de financiamento (FRY, 1988, cap. 2). Esse risco está diretamente interligado com os choques do petróleo que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acarretou na década de 1970 (precisamente em 1973 e 1979) e o subsequente dismantelamento da repressão financeira (ARRIGHI, 1994, cap. 5) – o que será mais bem dissertado na próxima seção.

O controle do crédito era outra comumente prática utilizada nesse regime, por vezes atrelado à taxa de juros subsidiada (CHANG; GRABEL, 2004, cap. 9). O objetivo era fornecer créditos para setores considerados estratégicos que pudessem dinamizar o crescimento de toda a economia. Em momentos econômicos adversos essa política desempenhava um papel contracíclico, pois no momento em que o investimento privado tendia a decrescer devido às expectativas de deterioração da economia, o governo – por meio principalmente dos bancos públicos – intervinha aumentando os investimentos públicos e, por conseguinte, o investimento total. Esses investimentos corriqueiramente eram visados para melhorar a infraestrutura e o setor produtivo. Entretanto, essa seletividade do crédito incorria em riscos perniciosos para o correto funcionamento da economia, como clientelismo político e investimentos ineficientes (MISHKIN, 2009, p. 28).

A entrada no setor bancário e na indústria de serviços financeiros era restringida e deveria, caso a entrada fosse de fato ocorrer, atender a alguns requisitos estabelecidos pelo Estado (MATHIESON; ROLDÓS, 2004, cap. 2). Esses requisitos variavam para cada país, todavia, havia os mais comuns como determinada porcentagem do capital disponível para empréstimos ser direcionada compulsoriamente para o setor rural, a instituição financeira possuir uma porcentagem de reservas obrigatórias ou restrições no escopo de suas atividades. O setor bancário de países com o regime de repressão financeira geralmente era concentrado e com pouca competição entre as instituições, bem como a indústria de serviços financeiros, que possuía pouca diversificação de mecanismos de investimento e captação de poupança (DYMSKI, 2009, seção 1).

Outra característica era a reduzida autonomia dos bancos no seu funcionamento (GOLDBERG, 2009, seção 1), o que pode ser entendido como um corolário da característica citada no parágrafo anterior. O governo ditava as regras e coordenava como os bancos deveriam agir para cada situação, ou seja, as forças de mercado pouco influenciavam na operacionalização dessas instituições. Novamente, existiam riscos nesse tipo de política, como o favoritismo político que fazia com que projetos de investimento questionáveis fossem aceitos em detrimento de projetos lucráveis e bem construídos (MISHKIN, 2009, p. 29). No decorrer do artigo, como será notado, essa prática foi um dos fatores que ajudaram a desencadear a crise asiática de 1997.

Os bancos eram majoritariamente públicos, voltados para os objetivos escolhidos pelo governo e com proximidade dos setores que seriam beneficiados (GRAHAM, 2004, cap. 10). A defesa pelas privatizações, um dos alicerces da política defendida pelos neoliberais para minar o regime de repressão financeira, atinge justamente esse traço dos sistemas financeiros; desvinculará as ações dos bancos com os propósitos governamentais, colocando essas instituições sob a égide das forças do mercado para funcionar e, por consequência, atendendo as necessidades da população, não negligenciando setores ou escolhendo “campeões” (GRAHAM, 2004, cap. 10).

O último traço dos regimes de repressão financeira era o controle da conta de capital (PIKETTY, 2014, cap. 6). O fluxo de capitais era restrito, sofrendo condicionalidades tanto para entrar e/ou sair do país e algumas vezes sujeito à discricionariedade por parte do governo. A economia desse tipo de regime era pouco líquida e carecia de fontes externas de financiamento. Se considerarmos os países em desenvolvimento (PEDs) que sofrem com crises de balanço de pagamentos, a liberalização da conta de capital poderia aliviar esse empecilho para o seu crescimento econômico, além de fornecer crédito para incrementar os investimentos da economia (RODRIG; SUBRAMANIAM, 2009, seção 2).

Desse modo, essas características elucidam o regime de repressão financeira, que vigorou por algumas décadas na maioria das nações após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, nos anos de 1970 ele é questionado, acarretando a liberalização financeira, com o intuito de superar a fase de estagnação econômica que diversas economias se encontravam (FRY, 1988, cap. 1). Os choques do petróleo e o aumento da taxa de

juros norte-americanos a partir de 1979 auxiliaram no aprofundamento dessa crise (ARRIGHI, 1994, cap. 5), embora não tenham sido os fatores primordiais que concorreram para causá-la.<sup>2</sup>

## 2. Liberalização financeira

Esta seção conceitua o termo liberalização financeira (subseção 2.1), mostra as críticas que essa política recebeu (subseção 2.2) e explana sobre os fatores que causaram a crise financeira de 2007 (subseção 2.3). O objetivo é traçar um quadro geral sobre a liberalização financeira, procurando entender os motivos que impulsionaram a sua adoção e as consequências que ocorreram após a sua implementação. Por fim, não é do nosso interesse se posicionar a favor ou contra a liberalização financeira, mas tão somente descrever o desenvolvimento do sistema financeiro, de modo a compreender o seu funcionamento contemporâneo.

### 2.1. Conceito

O estado em que se encontravam várias economias na década de 1970 colocou em dúvida o regime de repressão financeira e vários autores passaram a defender a liberalização financeira como forma de superar as adversidades econômicas e trazer os países de volta para a trajetória de crescimento do produto (DEMIRGUC-KUNT; LEVINE, 1996; KING; LEVINE, 1993; LEVINE; ZERVOS, 1998).

Em termos gerais, a liberalização financeira pode ser entendida como a retirada do governo do sistema financeiro por meio, principalmente, de inúmeras privatizações e a confiança de que as forças de mercado e os interesses privados guiarão o sistema financeiro para um melhor funcionamento (WILLIAMSON; MAHAR, 1998, seção 3). Os próximos parágrafos citarão e dissertarão sobre algumas dessas medidas defendidas e que consubstanciaram no termo liberalização financeira.

---

2. Apesar de fugir do foco deste trabalho, uma discussão sobre as causas da crise dos anos 70 e 80 pode ser vista nos trabalhos de Myrdal (1977), Hayek (1970) e Sweezy (2004).

O governo não mais controlaria o direcionamento do crédito na economia, deixando essa tarefa a cargo do setor privado, que buscaria as oportunidades mais lucráveis e com maior retorno social (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1990, cap. 1). Portanto, a economia como um todo seria beneficiada e não haveria uma preferência *a priori* por determinado setor (GARRISON, 1996). Setores e agentes outrora excluídos para receberem esses empréstimos estariam aptos a recebê-los, bastando apresentarem, em maior medida, argumentos econômicos e não mais políticos para usufruírem dessas quantias.

As taxas de juros seriam desreguladas, não haveria mais teto para o seu limite e investimentos que antes não se mostravam viáveis devido ao baixo retorno que tinham, agora poderiam ser concretizados (CHANG; GRABEL, 2004, cap. 9). O nível de eficiência dos investimentos seria incrementado pois sem as restrições impostas, os agentes teriam maior liberdade para explorar novos espaços e oportunidades. Esse aumento seria relativo também à taxa de investimento (formação bruta de capital fixo/PIB) aumentada, em virtude de uma maior produtividade. Teoricamente, esperava-se esses efeitos com a desregulamentação financeira. Conseqüentemente, a poupança também recrudesceria e o consumo se reduziria. A economia não sofreria pressões de demanda, como foi diagnosticado na década de 1970 (MINSKY, 1986, cap. 2), pelo contrário, conforme a oferta fosse ampliada com os investimentos a tendência seria de os países apresentarem uma inflação declinante.

A livre entrada de bancos estrangeiros minaria o problema da concentração bancária e imporiam maior competição nesse setor (POMERLEANO; VOJTA, 2004, cap. 3). Novos serviços bancários e financeiros seriam criados, o custo de utilizá-los se reduziria e pessoas de classe de renda mais pobre fariam parte desse processo. O bem-estar social aumentaria na medida em que pessoas excluídas do consumo de bens duráveis poderiam entrar nesse mercado com financiamento barato (LAPAVITSAS, 2011).

As vantagens citadas serviram de suporte para a realização da reforma financeira, culminando na liberalização financeira. Não obstante, algumas dessas vantagens não se concretizaram, como é o caso da elevação do investimento em algumas economias (RODRIG; SUBRAMANIAN, 2009). Todavia, uma das principais conseqüências dessa reforma foi tornar o sistema financeiro mais frágil (MINSKY, 1986), o que foi verificado pelo surgimento de crises financeiras. A próxima seção, ao apontar críticas à liberalização financeira, ajuda a entender o porquê da ocorrência dessas crises.

## 2.2. Críticas

O desempenho que algumas economias apresentaram depois da liberalização financeira suscitou críticas direcionadas para essas políticas (CROTTY, 2011; DIAZ-ALEJANDRO, 1985; GRABEL, 1995; GRABEL, 2012; STIGLITZ, 2000).

As economias se tornaram mais vulneráveis ao ambiente financeiro externo (MINSKY, 1986), uma vez que os controles de capitais foram retirados e os capitais fluíam livremente entre os países. Ao menor sinal de deterioração econômica os investidores externos não hesitavam em retirar os seus capitais do país, causando abruptas desvalorizações cambiais e dificultando o serviço da dívida externa.

A redução de práticas corruptas não se verificou, pelo contrário, escândalos de esquemas corruptos eram descobertos, com danos na credibilidade do país (CHANG; GRABEL, 2004, cap. 9). Gerentes passaram a receber remunerações em valores elevados enquanto as corporações que comandavam apresentavam desempenho errático e, portanto, dúvidas quanto aos objetivos seguidos por esses agentes eram levantadas, como o beneficiamento pessoal em detrimento ao da empresa (LAZONICK, 2011 e 2012).

Agentes passaram a fazer especulações em várias economias se aproveitando do diferencial da taxa de juros e da taxa de câmbio para obterem lucros financeiros (GRABEL, 1995). Essa característica retrata outra consequência adversa da liberalização financeira que foi o ganho de proeminência do setor financeiro em contrapartida com a perda de relevância do setor produtivo (HUSSON, 2015; PALLEY, 2007). Muitas empresas passaram a reinvestir os seus lucros não em investimentos de longo prazo, mas sim nos mercados financeiros (CROTTY, 2003). Acoplado a isso, várias corporações tomavam medidas que maximizassem os seus valores acionários, ainda que essas políticas aumentassem o desemprego e reduzissem o seu crescimento de longo prazo (STOCKHAMMER, 2004).

A liberalização financeira permitiu que o setor financeiro ganhasse proeminência no funcionamento de muitas economias, dando origem a um maior movimento de capitais e inovações financeiras. As crises especulativas que surgiram posteriormente à abertura estão relacionadas com esses traços, como é o caso da crise mexicana de 1994, a crise asiática de 1997 e a crise russa de 1998. Dado os propósitos deste artigo, somente a crise financeira de 2007 nos EUA é descrita na próxima subseção, a qual

engloba características que serão úteis para elucidar melhor alguns pontos que foram questionados pelos críticos da liberalização, além de fornecer subsídios para reflexões sobre o papel dos bancos centrais.

### 2.3. A Crise financeira de 2007

Esta seção é baseada precipuamente no trabalho de Dymski (2012), que descreve a crise financeira de 2007. No final dos anos de 1970, os EUA passavam por uma crise bancária em meio a um ambiente econômico recessivo, conforme foi denotado nas seções anteriores, caracterizado por baixo crescimento do produto, alto desemprego e inflação persistente (DYMSKI, 2009; DYMSKI, 2012).

Nos anos de 1980, os países da América Latina, também passando por adversidades econômicas, se encontravam com restrições no balanço de pagamentos e crescentes serviços da dívida externa (ARRIGHI, 1994, cap. 5). Uma alternativa para ganharem fôlego foram os empréstimos que os bancos norte-americanos concederam para essas nações. Entretanto, com o agravamento da crise desses países – o que ficou conhecido como a crise da dívida – os bancos dos EUA foram fortemente prejudicados com os *defaults* dos empréstimos concedidos. A perspectiva de restrição de crédito, redução da liquidez e falências bancárias – que de fato ocorreram – fizeram com que as autoridades americanas tomassem providências para melhorar a situação financeira dos bancos do país (DYMSKI, 2012).

Fusões e aquisições bancárias foram liberadas como medidas para fortalecer a competição bancária e resolver o problema de muitos bancos estarem em situação financeira crítica (DYMSKI, 2012). Esperava-se que essa prática retirasse os bancos menos eficientes do mercado e aumentasse a escala de operação dos que ficassem. Essas alterações estão em consonância com o receituário econômico empregado na época, ao qual englobava políticas que incentivavam a abertura dos mercados financeiros e maior competição entre as instituições financeiras (VAN ARNUM; NAPLES, 2013). Ademais, crescentes medidas para desregular o sistema bancário foram tomadas, novamente com o intuito de superar o quadro de deterioração desses bancos.

Em meio a essa conjuntura de incertezas em relação ao setor bancário, em 1984 o governo dos EUA socorreu o Banco Continental de Illinois que estava se aproxi-

mando de uma situação de insolvência (DYMSKI, 2012). Todavia, é importante notar que essa operação envolveu o aporte de dinheiro público arrecadado, entre outras maneiras, diretamente da população, para garantir a não falência de uma instituição financeira privada. Esse banco foi considerado pelas autoridades governamentais como uma instituição com relevância para o bom funcionamento do mercado financeiro e que, caso quebrassem, poderia vir a deturpar todo o sistema financeiro; em outras palavras, essa instituição era *too big to fail*<sup>3</sup> (DYMSKI, 2012).

A partir desse evento diversas instituições financeiras tentavam aumentar o seu tamanho e sua importância no mercado financeiro de modo a serem consideradas *too big to fail*. Ser cunhado com tal *status* garantiria que caso alguma vicissitude ocorresse e deixasse a empresa em situação crítica, o governo iria intervir e apoiar a sobrevivência da instituição. Além disso, o mercado passou a valorizar instituições supostamente *too big to fail*, dado as vantagens que adviriam dessa “nomeação”.

As instituições passaram a fazer fusões e aquisições sem maiores considerações sobre o ganho operacional, mas tão somente com o intuito de passarem a ser vistas como *too big to fail* (DYMSKI, 2012). E nesse quesito entra outra problemática relacionada a esse tipo de política: as instituições e agentes financeiros não sabem que determinada empresa é *too big to fail* até ela precisar e ser resgatada pelo governo. O processo é intrinsecamente formado por apostas e suposições.

Embora essa prática tenha algumas vantagens de curto prazo como a redução do risco de corrida bancária e o aumento da estabilidade do setor bancário (MINSKY, 1986), ela distorce o mercado na medida em que ele passa a valorizar instituições *too big to fail*, em detrimento de outras instituições.

O *Federal Reserve (The Fed)*, o banco central dos Estados Unidos da América, possui o papel de emprestador de última instância. Caso instituições financeiras estejam à beira de uma crise de insolvência ou de falta de liquidez, o Fed desempenha a função de injetar liquidez nessas instituições. Dado a proeminência do dólar como moeda e reserva universal, o Fed se torna crucial para a estabilidade do sistema financeiro, uma vez que só poderão existir *defaults* por instituições norte-americanas se o

---

3. De acordo com Dymski (2012), essa expressão foi utilizada pela primeira vez nesse ano (1984), quando o presidente do *Office of the Comptroller of the Currency* dos EUA, Todd C. Conover, justificou o aporte monetário ao Banco Continental de Illinois.

Fed se recusar a injetar liquidez nelas. É uma situação totalmente diferente de nações que possuem uma moeda de pouca aceitação global.

Desse modo, a consciência de ter um banco central que seria prestador de última instância, a confiança de instituições que se julgavam ser *too big to fail* e que se estivessem na iminência de falir seriam resgatadas pelo governo e a desregulamentação do setor bancário foram ingredientes que acarretaram a maior tomada de risco pelas instituições financeiras.

O *moral hazard* foi incrementado.<sup>4</sup> Conforme as instituições financeiras percebiam que se tornar *too big to fail* garantiria o auxílio do governo em casos de insolvência, elas passaram a tomar posições mais arriscadas e a empreender operações de maior risco (DYMSKI, 2009). O mercado precificava melhor instituições tidas como grande demais para falir. Ademais, como essas grandes instituições eram conectadas com várias partes do mercado financeiro nacional e internacional, a quebra dessas poderia representar um colapso na economia, fazendo com que o custo social de sua insolvência fosse elevado.

Nos anos de 1990, credores começaram a oferecer empréstimos que ficaram conhecidos como empréstimos predatórios, incluindo hipotecas *subprime*. Estes eram instrumentos muito lucrativos para os intermediadores financeiros, pois carregavam altas taxas de juros e de tarifas, não obstante sendo garantidos por fortes colaterais (DYMSKI, 2010).

Conforme os tomadores de empréstimos predatórios (principalmente as hipotecas *subprime*) não conseguiram pagar as parcelas e como títulos securitizados com base nesses empréstimos de alto risco tinham sido absorvidos pelo mercado financeiro, várias instituições financeiras ficaram expostas com os *defaults* (LAPAVITSAS, 2009). Paulatinamente a situação foi se deteriorando até o seu ápice, que foi a quebra do banco de investimentos Lehman Brothers em setembro de 2008.

Percebeu-se que muitas instituições financeiras estavam expostas devido às inúmeras alavancagens realizadas, o mercado estava demasiadamente concentrado em poucos bancos (Bank of America, JP Morgan Chase & Co., Citigroup Inc. e Wells Fargo), a regulamentação bancária não conseguia acompanhar as inovações financeiras.

---

4. Dymski (2009) cita o comportamento dos grandes bancos dos EUA antes da crise de 2007 como evidência do *moral hazard*. Enquanto os outros bancos reduziam os empréstimos hipotecários, os grandes bancos aumentaram esse tipo de crédito, desconsiderando os riscos crescentes.

ras e as agências de classificação de crédito erraram em suas avaliações ao denotarem boas notas para empréstimos de caráter duvidoso (DYMSKI, 2012).

Entretanto, a lição que se pode tirar dessa crise é que o banco central tem capacidade para desempenhar um papel mais ativo intervindo na economia. Em particular, o Fed empreendeu uma política monetária expansionista – *quantitative easing* – para não deixar que o sistema financeiro entrasse em colapso. Instituições com problemas de solvência foram socorridas, títulos podres foram resgatados e as taxas de juros foram reduzidas de modo a tentar retirar a economia da recessão. Em dezembro de 2008 o Fed possuía 1,5 trilhão de dólares em estoques de créditos em seu balanço (CHAN; MCGINTY, 2010).

Não somente com a função de amenizar a gravidade de crises, bancos centrais podem ser agentes com função proeminente na economia, realizando investimentos produtivo e social, controlando a liquidez, financiando o governo e ajudando a incrementar o PIB. Em outras palavras, defende-se um papel mais ativo para o banco central, uma vez que concentrar as políticas dessa instituição somente em metas inflacionárias restringe de forma significativa a contribuição que a autoridade monetária poderia fornecer para a economia. Ao mesmo tempo, não estamos defendendo uma maior flexibilização da atuação do banco central de forma irrestrita. De acordo com os desafios enfrentados, o banco deveria se ajustar para melhor utilizar o seu instrumental, e não, *a priori*, já possuir uma posição definida, sem antes avaliar as circunstâncias.

### 3. Banco central e o regime de metas de inflação

Esta seção descreve a inflexão do comportamento do banco central entre o fordismo<sup>5</sup> e o neoliberalismo (seções 3.1 e 3.2). E a seção 3.3 tece críticas ao novo escopo de atuação do banco. Em suma, defende-se uma maior liberdade de atuação para o banco central, visto que o custo de oportunidade de restringir as suas políticas é sig-

---

5. Escolhemos o período do Fordismo como base de comparação porque a inflexão no comportamento do banco central ocorre justamente no fim desse período e início do Neoliberalismo.

nificativo, principalmente para países em desenvolvimento. Não obstante algumas vantagens que o regime de metas de inflação trouxe – e que são apontadas no decorrer das seções –, não parece razoável delimitar o comportamento desse banco para quaisquer contextos.

### 3.1. O papel do banco central no fordismo

Antes de entrar na abordagem sobre o regime de metas de inflação e banco central independente, será mostrado como esses bancos funcionavam durante a era do fordismo.

A recente história de bancos centrais da Europa ocidental, Reino Unido, EUA e outros países desenvolvidos é denotada com intervencionismos por meio do financiamento do governo, gerenciamento do câmbio, uso de técnicas diretas de alocação de capital para determinados setores e empréstimos subsidiados (EPSTEIN, 2007). Esses países lograram altas taxas de crescimento com a coordenação do banco central com o governo, ambos procurando atingir objetivos econômicos e sociais.

Políticas de alocação de crédito empreendidas pelos bancos centrais para outros bancos de desenvolvimento realizarem projetos direcionados para áreas escolhidas foram uma marca das nações conhecidas como países recentemente industrializados. Esses projetos visavam muitas vezes o setor rural, fornecendo empréstimos com taxa de juros subsidiadas, que se tornaram fatores importantes para o financiamento de médio e longo prazo (AMSDEN, 2001; EPSTEIN; GRABEL, 2007).

Países industrializados foram bem-sucedidos em desenvolver e atingir metas sociais quando o banco central estava em sintonia com os objetivos do país e as finanças eram subordinadas ao desenvolvimento econômico (CHANG; GRABEL, 2004, cap. 9). Isso exhibe outra função que os bancos centrais empreenderam, a de não somente concentrar na área estritamente econômica, mas na social também, procurando minar a pobreza, a fome e a desigualdade de renda. Pode-se dizer com base nesse tipo de operação que os bancos centrais eram agentes que promoviam o desenvolvimento social.

Dada a tendência de países atrasados seguirem as diretrizes de políticas adotadas em nações mais desenvolvidas, com relação à função do banco central não foi diferente, os PEDs nesse período seguiram o receituário do banco central como agente

que promove o crescimento e desenvolvimento econômico (EPSTEIN, 2013). Países como a Coreia do Sul, Taiwan, Brasil, Índia e China são economias que tiveram o banco central com papel desenvolvimentista e que lograram bons resultados. Desse modo, após a Segunda Guerra Mundial, o banco central atuando ativamente no cenário econômico foi uma característica de muitas nações.

Além de estimular o crescimento econômico, esses bancos não negligenciavam a taxa de inflação e mesmo a estabilidade do sistema financeiro, eram instituições com múltiplas tarefas, não restritas a somente um objetivo. *“Historically, central banks used to play the lead role in safeguarding financial stability, as lenders of last resort and through measures aimed at preventing financial instability in the first place”* (BIBOW, 2010, p. 6).

Entretanto, nos anos de 1970, o quadro de alta inflação e baixo crescimento em muitos países, exacerbado pelos choques do petróleo da OPEP, suscitou críticas à forma como o banco central atuava. E é nesse contexto que se deve entender a guinada para a defesa de bancos centrais independentes e visados primordialmente – e muitas vezes unicamente – para combater a inflação.

### **3.2. Abordagem neoliberal para o banco central e o regime de metas de inflação**

O regime de metas de inflação se caracteriza pelo comprometimento do banco central em seguir uma determinada inflação preestabelecida. Existe uma margem de tolerância para essa inflação de normalmente dois pontos percentuais acima e abaixo da inflação visada. Essa margem fornece maior liberdade para a autoridade monetária suavizar choques na economia, isto é, caso a economia esteja passando por um processo de deflação, o banco central poderia empreender uma política monetária expansionista, aumentando a atividade econômica e a inflação podendo passar da meta alvo.

Banco central independente é a retirada da influência do governo nas decisões dessa instituição. O banco não sofreria pressão política ao formular suas políticas. Com o RMI, o banco central independente poderia se concentrar exclusivamente em sua principal tarefa que é a de garantir a estabilidade do preço. O afastamento do governo ajudaria nessa jornada, uma vez que a política monetária não seria usada para

fins eleitorais, ou seja, não haveria o problema da inconsistência temporal (KYDLAND; PRESCOTT, 1977).

Além de defenderem a meta de inflação como o único objetivo da autoridade monetária, neoliberais são favoráveis ao uso da política monetária apenas para seguir essa diretriz, e mesmo assim com restrições, dado o seu potencial para desestabilizar a economia e a crença de que o seu uso somente altera as variáveis nominais no longo prazo, deixando as variáveis reais inalteradas no longo prazo. Crédito seletivo, taxa de juros subsidiadas e outras ferramentas outrora utilizadas pelos bancos centrais não deveriam ser empregadas. Ademais, a inflação retira o poder de compra da população, bem como causa conflitos distributivos. Portanto, o seu controle garantiria melhor desempenho econômico para o país em questão (ROGER, 2009).

Outro fator positivo do banco central ao seguir o RMI seria a maior transparência, comprometimento e, por conseguinte, credibilidade que seria auferida. O banco mostraria para a população por meio de relatórios os seus objetivos, metas e justificativas para suas ações; estando a política monetária livre da intervenção governamental, direcionada para a meta inflacionária e com maior transparência em suas ações, a discricionariedade do seu uso seria limitada. Consequentemente a credibilidade aumentaria, o que recrudesceria a eficácia de suas ações.

A defesa pelo RMI e de BCI surgiu após o quadro de deterioração econômica que muitos países passavam nos anos de 1970, entretanto, foi somente no final dos anos de 1980 que o processo ganhou força. Se atualmente várias nações adotam esse arcabouço, em 1985, para se ter uma ideia, apenas três bancos centrais eram considerados independentes: Bundesbank (banco central da Alemanha), Banco Nacional Suíço (BSN - banco central da Suíça) e o Federal Reserve (LASTRA, 1996).

A ascensão de BCIs coincidiu com a priorização da política monetária para estabilizar os preços e o estabelecimento de metas inflacionárias (ARESTIS; SAWYER, 2003). Concomitantemente a esse processo vários acadêmicos que eram proeminentes economistas monetários e defensores do RMI se tornaram economistas de bancos centrais ou formuladores de políticas (BIBOW, 2010). Cabe salientar que esse processo ocorreu em um momento em que a inflação global estava em queda, o que pareceu confirmar a teoria proposta, ajudando no ímpeto de empregar esse instrumental (BIBOW, 2010). O Consenso de Washington, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial também influenciaram no estabelecimento dessa política.

### **3.3. Reflexões sobre banco central independente e o regime de metas de inflação**

Vários estudos tratam da relação do banco central independente e o regime de metas de inflação, entretanto, a questão está longe de ter um consenso; enquanto Roger (2009) e Alesina e Summers (1993) confirmam a proposição neoliberal de redução da inflação e melhor desempenho econômico após a adoção do RMI, Bibow (2010) e Epstein e Yeldan (2008) não acham essa relação.

Esses estudos se deparam com dificuldades como a impossibilidade de estudar o mesmo período de tempo com e sem o RMI (ROGER, 2009), o que é uma recorrência prosaica na Ciência Econômica. Além disso, há a questão da endogeneidade ao adotar as metas inflacionárias, pois o comportamento do banco central e dos agentes se altera, tornando mais difícil a tarefa de comparar períodos com o regime e sem ele. Por fim, e talvez a questão mais controversa desses estudos, seja medir o grau de independência do banco central acuradamente; dependendo da medida que for utilizada os resultados podem variar significativamente.

Um ponto-chave dessa discussão é a respeito da hipótese de a moeda ser neutra no longo prazo e somente poder alterar variáveis reais no curto prazo, ou seja, o uso indevido da política monetária causaria perturbações desnecessárias na economia (ROMER, 2012, cap. 5). Se desconsiderar essa suposição – ou seja, se se considerar a não neutralidade da moeda no longo prazo, a política monetária influenciaria o resultado de variáveis reais no longo prazo como o emprego e o produto e faria pouco sentido limitar o escopo de ação do banco central para apenas metas nominais, em particular, a meta inflacionária.

Ademais, se se considerar a hipótese de informações assimétricas e imperfeitas, complicaria ainda mais a abordagem neoliberal, porque as informações não mais seriam facilmente encontradas e usadas pelos agentes na hora de tomarem suas decisões, haveriam disparidades em suas ações, uma vez que alguns agentes contariam com mais informações do que outros. O resultado agregado estaria sujeito a resultados não esperados por alguns desses agentes. Desse modo, violar as expectativas racionais significa inviabilizar esse arcabouço teórico (GRABEL, 2003).

Carvalho (1995) questiona outra suposição do modelo favorável à liberalização financeira, a de que todos os agentes usariam o modelo correto na tomada de de-

cisão. Se assim fosse, por que somente o governo usaria o modelo incorreto? A resposta neoliberal é de que o governo, por ser transitório e depender do apoio eleitoral, iria utilizar a política monetária de forma indevida, com objetivos de curto prazo em detrimento das metas de longo prazo. A defesa pela independência do banco central desconsidera o conflito de interesses que existe em sociedades democráticas. Ao eleger o governo a sociedade espera que ele cumpra o prometido por meio de seus instrumentos disponíveis e um deles é justamente o banco central com a política monetária. Imaginar um banco central independente no sentido literal seria pernicioso na medida em que os seus objetivos poderiam estar fora de sintonia com o desejo das famílias. E o próprio termo independente parece pouco verossímil, uma vez que como qualquer instituição, o banco central está sujeito a pressões de variados grupos.

Ao estabelecer a meta inflacionária como único objetivo a ser seguido, o banco central está favorecendo a comunidade financeira em dois sentidos: o primeiro pela inflação baixa que não iria corroer o rendimento de ativos financeiros e o segundo pela política monetária restritiva, caracterizada pela elevação da taxa de juros, que aumentaria o retorno dos ativos atrelados a essa taxa, como os títulos públicos. Do lado oposto estariam os excluídos que não participam do mercado financeiro devido à sua condição econômica e social; e uma vez que o banco central poderia empreender outras políticas que beneficiassem mais diretamente essas famílias – porque a baixa inflação é algo benéfico, entretanto, há necessidades mais urgentes –, ele está favorecendo alguns grupos a despeito de outros. Faz parte de sociedades democráticas esse conflito de interesses, porém, em sociedades mais justas, um tratamento adequado para compensar as desigualdades de inserção no mercado financeiro também se faz necessário. O que não é concebível é pensar em um banco central independente de qualquer pressão política.

Responsabilizar o banco central somente com o resultado obtido no controle da inflação é outra questão que merece atenção. Dado que a maneira de atingir determinado patamar de inflação pode prejudicar alguns grupos da população, como aumentar o desemprego ao empregar uma política monetária restritiva, a autoridade monetária deveria ser responsabilizada por essas ações também. O conflito distributivo que suas medidas acarretam não deveria ser negligenciado e tampouco o banco central ser eximido dessa consequência.

Conquanto a baixa inflação seja algo benéfico para a economia, por exemplo, ao proteger o rendimento da população, evitar reajustes constantes e indexações, o custo de oportunidade de seguir somente essa prática é alto se levar em conta o atual quadro econômico e social de alguns países. Países em desenvolvimento que lutam contra a fome, pobreza, desigualdade de renda, desemprego elevado e baixa remuneração deveriam se concentrar nesses problemas mais urgentes e não somente na inflação. O ponto não é negligenciar a taxa inflacionária, porque de fato altas taxas se tornam nocivas ao crescimento econômico, entretanto, empregar políticas unicamente para combatê-la e desconsiderar essas mazelas sociais parece pouco razoável.

Como foi mostrado na subseção 3.1, historicamente os bancos centrais foram agentes econômicos ativos que auxiliaram o governo na execução de políticas econômicas fornecendo créditos para alguns setores, subsidiando empréstimos, monitorando o mercado financeiro mais de perto, garantindo a estabilidade da moeda, impulsionando o crescimento do PIB e combatendo problemas sociais. Em suma, o banco central pode empreender outras metas e tomar ações para atingi-las. Talvez uma meta com variável real fosse mais benéfico, como garantir a redução do desemprego em economias que possuem esse problema em magnitude elevada ou aumentar a taxa de investimento em países que carecem de investimentos em setores estratégicos. Isto é, defender uma política que se ajuste a qualquer situação e contexto é um erro recorrente que a história tem mostrado ao longo dos anos; deve-se levar em conta as especificidades de cada nação ao elaborar políticas econômicas; nas palavras de Epstein (2013, p. 283) “*one size does not fit all: goals and tools can be tailored to fit specific national and conjunctural needs*”.

O banco central pode lograr credibilidade sem a necessidade de seguir as práticas defendidas pelos neoliberais. Maior transparência e responsabilidade na condução da política monetária são boas práticas derivadas do arcabouço do BCI e RMI e podem ser atingidas com o comprometimento de comunicar as ações empregadas por meio de relatórios, expor os objetivos, justificar as alterações de algumas políticas, deixando assim o público informado sobre o *modus operandi* da instituição.

Conforme algumas experiências de crescimento econômico bem-sucedidas denotam, o convívio de inflação em nível moderado e bom desempenho econômico não precisa ser um *trade-off*, como mostrou o Japão e a Coreia nas décadas de 1960 e 1970, que embora possuíssem uma inflação relativamente alta (por volta de 20%),

lograram fortíssimo crescimento econômico (CHANG; GRABEL, 2004, cap. 10). A Alemanha e a Suíça conviveram com baixo nível de inflação na década de 1990 sem seguirem políticas monetárias rígidas, porém, os bancos centrais desses países eram rigorosos em termos de transparência e comprometimento com objetivos estabelecidos, além do passado de hiperinflação que criou um sentimento de aversão à inflação por parte da população alemã (MISHKIN, 1999). Essas experiências mostram que baixa inflação não necessariamente é atrelada com BCI ou RMI e que o convívio com certo grau de inflação não é tão prejudicial para o desempenho econômico do país.

Com reflexões sobre o tema BCI e RMI que têm ocorrido, com alguns bancos centrais em torno do globo tomando ações desenvolvimentistas para ajudarem a retirar a economia da baixa atividade econômica e o FMI defendendo o uso de algumas dessas práticas - principalmente após a crise dos EUA em 2007 e a recessão europeia em 2010 - resta esperar a superação desse momento econômico adverso e avaliar se essa nova guinada na formulação de políticas econômicas é algo temporário ou permanente. Entretanto, o debate que tem emergido é fundamental para a evolução do uso da política monetária e o funcionamento do banco central.

## **Considerações finais**

Após a explanação sobre o fim do regime de repressão financeira e o advento da liberalização financeira com a defesa pela independência do banco central e o uso do regime de metas de inflação, a atual conjuntura econômica demonstra que um papel mais ativo para o banco central seria benigno para o funcionamento de muitas economias, como o fordismo bem ilustrou. Concentrar somente no combate à inflação restringe demasiadamente o escopo de ação de uma instituição que pode atingir muitos outros objetivos – muitas vezes mais urgentes que a inflação.

A defesa pela independência do banco central esbarra em princípios democráticos e negligencia o conflito de interesses que está subjacente no processo de formulação de políticas. Destarte, parece pouco plausível imaginar uma instituição independente e fora da órbita política.

A crise de 2007 e a conjuntura recessiva da Europa em 2010 incentivaram bancos centrais em alguns países a adotarem ferramentas mais desenvolvimentistas, lembrando o papel mais ativo que essas instituições tinham no fordismo. Até mesmo o FMI defendeu o uso dessas medidas, embora de maneira temporária. Também não se devem desconsiderar alguns pontos positivos da atual abordagem neoliberal para BCI e RMI que é a maior transparência e responsabilidade na conduta da autoridade monetária, sem dúvida bons legados para uma eficaz política econômica. Por fim, com o debate que emergiu sobre a independência do banco central e o uso do regime de metas de inflação, espera-se que novos rumos sejam dados para o escopo de ação dessa instituição e que análises teóricas e empíricas passem a ser levadas em conta nesse debate. Este artigo foi um *survey* da bibliografia sobre bancos centrais, que foi contrastada com eventos contemporâneos. O objetivo foi fomentar essa discussão para adequar as atividades dos bancos centrais com os desafios atuais enfrentados por algumas economias.

## Referências

- ALESINA, A.; SUMMERS, L. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 25, n. 2, 1993, p. 151-162.
- AMSDEN, A. H. *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ARESTIS, P.; SAWYER, M. Inflation Targeting: A Critical Appraisal. *Working Paper*, New York, The Levy Economics Institute of Bard College, n. 388, sep., 2003.
- ARRIGHI, G. *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of our Times*. Verso, 1994.
- BIBOW, J. A. Post Keynesian Perspective on the Rise of Central Bank Independence: A Dubious Success Story in Monetary Economics. *Working Paper*, New York, The Levy Economics Institute of Bard College, n. 625, oct., 2010.
- BOYER, R. Is a Finance-Led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis. *Economy and Society*, vol. 29, n. 1, 2000, p. 111-145.
- CARVALHO, F. The Independence of Central Banks: A Critical Assessment of the Arguments. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, n. 2, 1995, p. 159-175.
- CHAN, S.; MCGINTY, J. C. Fed Documents Breadth of Emergency Measures. *The New York Times*, 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/12/02/business/economy/02fed.html>>. Acesso em: 07/09/2014.
- CHANG, H. J.; GRABEL, I. *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. London: Zed Books, 2004.
- CROTTY, J. The Neoliberal Paradox: The Impact of Destructive Product Market Competition and Impatient Finance on Nonfinancial Corporations in the Neoliberal Era. *Review of Radical Political Economics*, vol. 35, n. 3, 2003, p. 271-279.
- DEMIRGUC-KUNT, A.; LEVINE, R. Stock Market Development and Financial Intermediaries: Stylized Facts. *The World Bank Economic Review*, vol. 10, n. 2, 1996, p. 291-321.
- DIAZ-ALEJANDRO, C. F. Goodbye Financial Repression, Hello Financial Crash. *Journal of Development Economics*, vol. 19, n. 1, 1985, p. 1-24.
- DYMSKI, G. A. Financial Risk and Governance in the Neoliberal Era. In: CLARK, G. L.; DIXON, A. D.; MONK, A. H. (Ed.) *Managing Financial Risks: From Global to Local*. Oxford University Press, 2009, p. 48-68.
- \_\_\_\_\_. From Financial Exploitation to Global Instability: Two Overlooked Roots of the Subprime Crisis. In: KONINGS, M. (Ed.) *The Great Credit Crash*. London: Verso Press, 2010, p. 72-102.
- \_\_\_\_\_. O Gênio Fora da Garrafa: A Evolução da Política Too Big to Fail e a Estratégia Bancária dos Estados Unidos. In: CINTRA, M.; GOMES, K. (Eds.) *As Transformações no Sistema Financeiro Internacional*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012, p. 177-244.
- EPSTEIN, G. Central Banks as Agents of Economic Development. In: CHANG, H. J. (Ed.) *Institutional Change and Economic Development*. New York: United Nations University and Anthem Press, 2007, p. 95-113.

- \_\_\_\_\_. Developmental Central Banking: Winning the Future by Updating a Page from the Past. *Review of Keynesian Economics*, vol. 1, n. 3, 2013, p. 273-287.
- \_\_\_\_\_. GRABEL, I. Financial Policies for Pro-Poor Growth: A Training Manual. Prepared for the United Nations Development Programme (UNDP). International Poverty Centre. Global Training Programme on Economic Policies for Growth, Employment and Poverty Reduction, 2007.
- \_\_\_\_\_. YELDAN, E. Inflation Targeting, Employment Creation and Economic Development: Assessing the Impacts and Policy Alternatives. *International Review of Applied Economics*, vol. 22, n. 2, 2008, p. 131-144.
- FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. *Free to Choose: A Personal Statement*. Houghton Mifflin Harcourt, 1990.
- FRY, M. *Money, Interest, and Banking in Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988.
- GARRISON, R. Introduction: The Austrian Theory in Perspective. (1996) In: EBELING, R. (Ed.) *The Austrian Theory of the Trade Cycle and Other Essays*. Ludwig Von Mises Institute, 1996.
- GOLDBERG, L. S. Understanding Banking Sector Globalization. *IMF Staff Papers*, vol. 56, n. 1, 2009, p. 171-197.
- GRABEL, I. Speculation-Led Economic Development: A Post-Keynesian Interpretation of Financial Liberalization Programmes in the Third World. *International Review of Applied Economics*, vol. 9, n. 2, 1995, p. 127-149.
- \_\_\_\_\_. Ideology, Power, and the Rise of Independent Monetary Institutions in Emerging Economies. In: KIRSHNER, J. (Ed.) *Monetary Orders: Ambiguous Economics, Ubiquitous Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2003, p. 25-52.
- \_\_\_\_\_. Financial Architectures and Development: Resilience, Policy Space, and Human Development in the Global South. Political Economy Research Institute. Working Paper, 2012.
- GRAHAN, E. M. Opening Banking to Foreign Competition. In: LITAN, R. E.; MASSON, P.; POMERLEANO, M. (Eds.) *Open Doors: Foreign Participation in Financial Systems in Developing Countries*. Brookings Institutions Press, 2004.
- HAYEK, F. Can We Still Avoid Inflation? [1970] In: EBELING, R. (Ed.) *The Austrian Theory of the Trade Cycle and Other Essays*. Alabama: Ludwig Von Mises Institute, 1996. p. 93-110.
- HUSSON, M. Unemployment, Working Time and Financialisation: The French Case. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 39, 2015, p. 887-905.
- KING, R.; LEVINE, R. Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n. 3, 1993, p. 717-737.
- KYDLAND, F. E.; PRESCOTT, E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, vol. 85, n. 3, 1977, p. 473-491.
- LAPAVITSAS, C. Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. *Historical Materialism*, vol. 17, 2009, p. 114-148.
- \_\_\_\_\_. Theorizing Financialization. *Work, Employment and Society*, vol. 25, n. 4, 2011, p. 611-626.
- LASTRA, R. M. *Central Banking and Banking Regulation*. London: LSE Financial Markets Group, 1996.
- LAZONICK, W. From Innovation to Financialization: How Shareholder Value Ideology is Destroying the US Economy. In: WOLFSON, M. H.; EPSTEIN, G. (Orgs.) *The Handbook of the Political Economy of Financial Crises*. New York: Oxford University Press, 2011, p. 491-511.

- \_\_\_\_\_. The Financialization of the US Corporation: What Has Been Lost, and How It Can be Regained. The Academic-Industry Research Network, *MPRA Paper* n. 42307, 2012.
- LEVINE, R. Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, 1997, p. 688-726.
- \_\_\_\_\_; ZERVOS, S. Stock Markets, Banks, and Economic Growth. *The American Economic Review*, vol. 88, n. 3, 1998, p. 537-558.
- MATHIESON, D. J.; ROLDÓS, J. Foreign Banks in Emerging Markets. In: LITAN, R. E.; MASSON, P.; POMERLEANO, M. (Orgs.) *Open Doors: Foreign Participation in Financial Systems in Developing Countries*. Brookings Institutions Press, 2004, p. 15-55.
- MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press, 1986.
- MISHKIN, F. S. Why We Shouldn't Turn our Backs on Financial Globalization. *IMF Staff Papers*, vol. 56, n. 1, 2009, p. 139.
- MYRDAL, G. *Contra a Corrente*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1977.
- PALLEY, T. I. Financialization: What it is and why it matters. *Working Paper*, New York, The Levy Economics Institute of Bard College, n. 525, dec., 2007.
- PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- POMERLEANO, M.; VOJTA, G. J. Foreign Banks in Emerging Markets: An Institutional Study. In: LITAN, R. E.; MASSON, P.; POMERLEANO, M. (Eds.) *Open Doors: Foreign Participation in Financial Systems in Developing Countries*. Brookings Institutions Press, 2004.
- RODRIG, D.; SUBRAMANIAN, A. Why Did Financial Globalization Disappoint? *IMF Staff Papers*, vol. 56, n. 1, 2009, p. 112-138.
- ROGER, S. Inflation Targeting at 20: Achievements and Challenges. *IMF Working Papers*, n. 09/236, 2009.
- ROMER, D. *Advanced Macroeconomics*. New York, McGraw-Hill Irwin, 2012.
- STIGLITZ, J. E. Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. *World Development*, vol. 28, n. 6, 2000, p. 1075-1086.
- STOCKHAMMER, E. Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 28, n. 5, 2004, p. 719-741.
- SWEETZ, P. Why Stagnation? *Monthly Review*, 2004, p. 69-77.
- VAN ARNUM, B; NAPLES, M. Financialization and Income Inequality in the United States, 1967/2010. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 72, n. 5, 2013, p. 1158-1182.
- WILLIAMSON, J.; MAHAR, M. A Survey of Financial Liberalization. *Essays in International Finance*, New Jersey, Princeton University, n. 211, nov., 1998.

Recebido em 1/5/2016  
e aceito em 13/9/2016.



## As diferentes trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela (1945–2015)

### RESUMO

Este artigo pretende compreender de que maneira as relações entre o Estado e o setor empresarial influenciaram os modelos de desenvolvimento de Brasil e Venezuela entre 1945 e 2015. Na primeira seção, são analisadas as especificidades do desenvolvimento latino-americano entre a Segunda Guerra Mundial e a crise do projeto desenvolvimentista. Na segunda, faz-se uma análise das principais políticas doméstica e externa dos governos Fernando Henrique, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A terceira seção analisa as particularidades do subdesenvolvimento venezuelano, os efeitos das políticas neoliberais, as transformações ocorridas após a vitória de Hugo Chávez e os impasses da Revolução Bolivariana. Por fim, a conclusão enfatiza a importância da perspectiva histórica para a compreensão das trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela. Apesar dos avanços recentes, os governos progressistas não conseguiram modificar a estrutura produtiva, nem superar a condição periférica de seus países no sistema internacional.

### Palavras-chave

América Latina; Brasil; Venezuela; desenvolvimento; regimes produtivos.

### ABSTRACT

*This article means to better clarify the extent to which relations between the State and the business sector helped influence the different development models adopted in Brazil and in Venezuela in the years between 1945 and 2015. The first section analyses the specificities of Latin American development in the period between the Second World War and the crisis suffered by the developmentalist project. The second section analyses the main domestic and foreign policies adopted by the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. The third section looks at the specific characteristics of Venezuela's underdevelopment, the effects of neoliberal policies, the transformations that took place following the election of Hugo Chávez and the barriers imposed by the Bolivarian Revolution. Finally, the conclusion emphasizes the importance of a historical perspective in understanding the paths to development adopted by Brazil and by Venezuela. Despite some recent successes, progressive governments have, by and large failed to modify the productive structure and indeed, failed to overcome the peripheral status their countries have been relegated to on the international stage.*

### Keywords

*Latin America; Brazil; Venezuela; Development; Productive Regimes.*

1. É doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e mestre em relações internacionais pela PUC-Rio. Atualmente pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado do Rio de Janeiro (EPPGG-RJ). É autor de *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950 e 1990*.

“Acreditamos na globalização, sim, mas não na desenhada pelos globalizadores, e sim na sofrida pelos globalizados.”

MANUEL VÁSQUEZ MONTALBÁN

## Introdução

Neste artigo, procura-se analisar as diferentes trajetórias de desenvolvimento de dois países sul-americanos que deram origem a estruturas produtivas bem distintas: Brasil e Venezuela. Em primeiro lugar, entender essas diferenças exige uma análise da formação e da organização interna de cada Estado e de suas respectivas burocracias. Como afirma Atul Kohli (2004), os padrões de autoridade estatal – a forma como a política do Estado é organizada e como seu poder é usado – têm influência decisiva sobre o ambiente dentro do qual as decisões econômicas privadas são tomadas. Em segundo, a natureza e a organização do setor privado são importantes para determinar a capacidade de desenvolvimento da classe capitalista local. O tipo e o grau de institucionalização das relações entre o Estado e a sociedade, sobretudo com seu segmento empresarial, são decisivos para determinar os contornos e os limites dos modelos de desenvolvimento. Por fim, é importante analisar a maneira como esses dois países periféricos se inseriram na economia capitalista mundial.

Este artigo está dividido em três seções, além da conclusão. Na primeira seção, analisa-se o contexto internacional do pós-guerra na América Latina. Entre 1945 e 1980, a região conheceu elevadas taxas de crescimento econômico, passando por intenso processo de urbanização. O surgimento da Comissão Econômica para a América e o Caribe (Cepal) contribuiu para a criação de um arcabouço teórico que permitiu pensar os problemas latino-americanos tendo como base sua própria realidade. A superação do subdesenvolvimento deveria passar por um esforço de industrialização coordenado pelo Estado, o que ocorreu com a participação decisiva do capital estrangeiro. Enquanto o Brasil foi o país do continente que mais avançou no processo de substituição de importações, criando uma matriz industrial relevante, a Venezuela, apesar da abundância de divisas oriundas do setor petrolífero, não conseguiu diversificar sua estrutura produtiva. No entanto, a compreensão dos diferentes graus de desenvolvimento exige uma análise histórica dos mecanismos de construção das capacidades estatais e das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Nas outras seções, a primeira dedicada ao Brasil e a segunda à Venezuela, inicialmente são analisados o alcance e os impactos das reformas neoliberais dos anos 1990. Em seguida, analisam-se as medidas adotadas pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Hugo Chávez (1999-2013) em suas dimensões política, econômica e internacional. Nos dois casos, o reestabelecimento das capacidades estatais de regulação e coordenação econômica encontra-se diretamente relacionado com a dependência da trajetória prévia (*path dependence*), fundamentalmente, o alcance do período desenvolvimentista e a profundidade do ajuste neoliberal. Apesar de enfatizar o período de Lula e Chávez, o artigo trata sinteticamente dos governos Dilma Rousseff e Nicolás Maduro, que coincidiram com o fim do *boom* das *commodities* e o acirramento dos conflitos distributivos e políticos domésticos.

Nas considerações finais, faz-se uma síntese das principais diferenças entre os modelos de desenvolvimento de Brasil e Venezuela nos três momentos analisados: o do período desenvolvimentista, das reformas liberalizantes e aquele marcado pela ascensão de Lula e Chávez. Apesar dos avanços sociais alcançados, esses governos não conseguiram superar os limites que impedem uma autêntica mudança qualitativa no desenvolvimento de seus respectivos países.

## Os (des)caminhos do desenvolvimento na América Latina

A desorganização do comércio internacional após a crise de 1929 e o contexto econômico mundial pós-1945 permitiram muitos países latino-americanos perseguirem estratégias nacionais de desenvolvimento. Entre 1950 e 1980, a região alcançou elevadas taxas de crescimento, processo interrompido pela crise da dívida externa, que antecedeu e criou as condições para a aplicação das reformas neoliberais. Após duas décadas de políticas de desregulação econômica, com profundos impactos nas sociedades, a ascensão de governos progressistas marcou uma mudança que abriu novas possibilidades para o desenvolvimento econômico e social.

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo atravessou um momento eufórico marcado pelos processos de descolonização e pela hegemonia da teoria do desenvolvimento e suas ideias sobre planejamento econômico. Foram os “Trinta Anos Dourados do Capitalismo”, caracterizados pelo regime de acumulação fordista, apoiado na produção e no consumo de massas, e pelo modo de regulação keynesiano, responsável por

políticas de estabilização da conjuntura. Apesar de o fordismo nunca ter sido hegemônico no Sul, onde o setor manufatureiro sempre conviveu com elevada informalidade, o período do pós-guerra mudou a maneira como os governos concebiam o envolvimento do Estado na economia. Nesse sentido, ocorreu uma virada ideológica no mundo não socialista que levou os Estados a aumentar sua participação no domínio econômico. Assim, a ideia de um Estado forte se impôs como expressão da modernidade, situação que só seria modificada trinta anos depois, quando o consenso keynesiano deu lugar ao consenso neoliberal (BOYER, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2014; DINIZ, 2011; MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015).

A ascensão dos países que Alice Amsden (2009) chamou de “resto” foi uma das mudanças mais impressionantes da segunda metade do século XX.<sup>2</sup> Para compensar seu atraso histórico, os países periféricos optaram por uma solução institucional intervencionista. O “resto” ascendeu baseado na concepção de um modelo econômico original e heterodoxo que se apoiava em mecanismos de controle, que eram instituições responsáveis por disciplinar o comportamento da economia, a exemplo das políticas industriais ativas, com seus respectivos padrões de desempenho, e dos bancos de desenvolvimento.

A teoria do desenvolvimento, na forma concebida pelos grandes centros universitários do mundo ocidental, parecia ignorar que o desenvolvimento econômico possuía uma nítida dimensão histórica. O mesmo ocorria com a teoria da modernização, que defendia que o processo de desenvolvimento consistia em levar a cabo, e inclusive reproduzir, as diversas etapas que caracterizaram as transformações sociais dos países da Europa Ocidental e dos EUA. Essa interpretação a-histórica e etapista teve em W.W. Rostow e seu célebre “manifesto não-comunista” – *The stages of economic growth* – um importante expoente (CARDOSO; FALETTTO, 2011; FURTADO, 2009).

A ausência de uma teorização autônoma levava muitos economistas a explicar, por analogia com as economias desenvolvidas, problemas que só poderiam ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento. Com a criação da Cepal, em 1948, a região constituiu, pela primeira vez, um corpo

---

2. Segundo Amsden (2009), o “resto” compreende os países que tinham experiência manufatureira acumulada no período pré-guerra, tais como: China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia na Ásia; Argentina, Brasil, Chile e México na América Latina; e Turquia no Oriente Médio. Já o “resquício” inclui os países que foram menos expostos à moderna vida fabril no pré-guerra, o que os impossibilitou de se aproximar da diversificação industrial do “resto”, a exemplo de Filipinas, Paquistão, Egito, Colômbia, Equador e Venezuela.

teórico próprio capaz de interpretar e transformar a realidade latino-americana. Raúl Prebisch e Celso Furtado foram os principais responsáveis pela elaboração de um pensamento independente e original, o estruturalismo histórico, que contribuiu para o surgimento de uma análise sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo, enquanto sistema econômico mundial organizado hierarquicamente. Ademais, o subdesenvolvimento passou a ser analisado como um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias desenvolvidas.

Segundo Raúl Prebisch (2011), o desenvolvimento periférico era parte integrante do sistema capitalista mundial, mas se desenvolvia em condições muito diferentes das dos centros. Deixada ao curso espontâneo do desenvolvimento, a periferia tendia a ficar à margem do processo de industrialização, condenada a especializar-se em produtos primários cujos preços apresentavam uma tendência histórica de deterioração. Ademais, os países periféricos se caracterizavam pela permanente vulnerabilidade externa, que só poderia ser contrabalançada, primeiramente, com a substituição de importações, e, posteriormente, pela exportação de produtos manufaturados. Desse modo, o modelo substitutivo não era uma preferência doutrinária, mas uma imposição da natureza centrípeta do capitalismo.

A industrialização periférica foi forçada a realizar-se em período relativamente curto, o que significava implantar um complexo de atividades produtivas que em outras partes se formara no curso de várias gerações. Como as fontes de tecnologia estavam no exterior e o acesso a elas, em muitos casos, era restrito, foi necessário algum tipo de cooperação internacional. Esta ocorreu por meio da instalação nos países latino-americanos de filiais das empresas que anteriormente abasteciam o mercado, cabendo às mesmas uma parcela crescente nas atividades produtivas. Dessa maneira, quanto mais tarde um país se industrializava, maior a probabilidade de que suas grandes empresas manufatureiras fossem de propriedade estrangeira (AMSDEN, 2009; FURTADO, 2007).

Alice Amsden (2009, p. 490) observa que a ordem cronológica da industrialização importa e traz consequências: “quanto mais tarde um país se industrializa na história cronológica, maior a probabilidade de que suas grandes empresas manufatureiras sejam de propriedade estrangeira”. O controle estrangeiro dos processos de industrialização tardia ocorreu sobretudo nos países latino-americanos que, ao contrário dos asiáticos, não estimularam a capacitação tecnológica própria nem apoiaram a formação de grandes empresas nacionais.

Entre os principais problemas da industrialização latino-americana destaca-se a tentativa de imitar os padrões de consumo dos países centrais, sobretudo por parte das classes médias e altas. Esse desenvolvimento imitativo procura reproduzir formas contemporâneas de vida das nações ricas, especialmente as dos EUA, que possuem um grau de acumulação de capital muito maior, trazendo como consequência a intensificação da concentração de renda. Trata-se de um problema antigo, que revela certos aspectos de uma “dependência cultural”, uma vez que os padrões são imitados antes que internamente criados (DOMINGUES, 2009; FURTADO, 2008; PREBISCH, 2011).

A industrialização na América Latina contou com a intervenção decisiva do Estado. A atuação do setor público tornou-se fundamental na estratégia de *catch-up* e diversificação econômica. Durante o nacional-desenvolvimentismo, Brasil e México foram os países mais bem-sucedidos no processo de substituição de importações. No caso brasileiro, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) completou a matriz interindustrial nacional e mudou, de forma substantiva, os resultados da balança comercial e o perfil da pauta de exportações e importações.

Desde a década de 1970, o sistema econômico internacional vem atravessando transformações que produziram três mudanças significativas no capitalismo. Em primeiro lugar, o fordismo deu lugar a um paradigma tecnológico flexível, baseado no conhecimento e em novas tecnologias. Em segundo, os processos de liberalização e desregulamentação conferiram maior peso aos fluxos financeiros, aumentando a instabilidade sistêmica e a vulnerabilidade externa dos países periféricos. Observa-se ainda uma instrumentalização das modernas tecnologias da informação e comunicação pela lógica financeira. Por fim, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) significou o advento de um regime que ampliou a agenda de negociações e cujas disciplinas têm como objeto as políticas domésticas dos países-membros. Todas essas alterações trouxeram novos desafios para os países em desenvolvimento, os *globalization-takers*, que, ao contrário dos *globalization-makers*, são os que mais sofrem os impactos da globalização econômica e os que menos possibilidades têm de interferir na elaboração das regras internacionais (PAULANI, 2010; PEDERSEN, 2008; VELASCO E CRUZ, 2007).

Com a crise da dívida dos anos 1980, críticos liberais associaram o mau desempenho das economias latino-americanas ao modelo de substituição de importações. Essa estratégia de desenvolvimento possibilitou a aceleração do crescimento, especialmente entre as décadas de 1950 e 1970, quando os índices de produtividade cresceram mais rapidamente na América Latina do que no Leste Asiático (RODRIK, 2011). No entanto, ao contrário dos países asiáticos, os latino-americanos não realizaram reformas estruturais – como a agrária e a educacional –, não construíram sólidas capacidades estatais, nem lograram desenvolver setores dinâmicos da economia. Apesar disso, o balanço da estratégia de substituição de importações é positivo, pois foi o período de mais elevado crescimento das economias latino-americanas, sobretudo quando comparado à época de hegemonia neoliberal. Como afirma Robert Boyer (2009), contrariamente à interpretação prevalecente nos anos 1990, o esgotamento do modelo substitutivo não resultou da sua não validade, mas da chegada ao limite dessa estratégia, em decorrência do seu próprio sucesso.

As reformas liberais dos anos 1980 e 1990, sistematizadas no “Consenso de Washington”, desmontaram o modelo de industrialização por substituição de importações e, com ele, as bases materiais da ordem social consolidada na segunda metade do século XX. No entanto, os programas de reestruturação econômica não foram idênticos nos países latino-americanos, variando o *timing* de sua adoção, bem como o escopo e a profundidade das medidas adotadas. Para Adalberto Cardoso (2008), foi um projeto de relativa despolitização da economia, que implicou a redução, mas não a eliminação, do papel do Estado como organizador da dinâmica econômica, planejador e financiador do investimento produtivo, além de mediador das relações entre capital e trabalho.

As duas décadas de políticas neoliberais não cumpriram suas promessas de prosperidade: as taxas de crescimento econômico foram medíocres, o desemprego e o setor informal explodiram, e as desigualdades sociais aumentaram drasticamente. A partir da eleição de Hugo Chávez, em 1998, e de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, outros partidos progressistas chegaram ao poder na América do Sul. Neste período, a demanda da China por produtos primários levou a um aumento generalizado dos preços internacionais das *commodities*, diminuindo a vulnerabilidade externa dos Estados da região. Os novos governos adotaram políticas econômicas intervencionistas, políticas sociais inclusivas e políticas externas mais independentes.

## Brasil: os limites de um processo de industrialização tardia

Toda economia capitalista envolve algum grau de articulação entre Estado e mercado. O desenvolvimento histórico do capitalismo demonstra que as instituições econômicas estão inseridas em um espaço social e político. A ilusão de uma economia pura, totalmente independente do âmbito jurídico-político, não condiz com a realidade. Ao contrário do que propagam certas correntes do pensamento econômico, Estados e mercados são complementares e não substitutos.

As tentativas de compreender por que em alguns países o Estado teve as condições de desempenhar um papel regulador e intervencionista passa, necessariamente, pela análise da constituição histórica deste Estado. Tal processo de constituição, por sua vez, depende estreitamente do tipo de articulação com o capital internacional e com a burguesia local, do embate entre as coalizões políticas e da posição geopolítica do país. Como afirma Lídia Goldenstein (1994, p. 139), “são os processos de constituição – o embate das forças políticas internas e dessas com o sistema internacional – que determinam a natureza de um estado, definindo, em função dela, o seu padrão de intervenção”.

O poder estatal está relacionado a variáveis como a ideologia, as capacidades institucionais e as relações entre o Estado e os grupos econômicos. Este último elemento é central para compreender a efetividade da intervenção do poder público na economia. Em geral, Estados com o firme propósito de crescimento econômico, dotados de uma burocracia competente e profissional, além de uma estreita aliança com o setor privado, tendem a ser mais capazes de definir e implementar uma agenda de transformação industrial. Essas características pertencem a um tipo ideal chamado de Estado “capitalista-coeso” (KOHLI, 2004).<sup>3</sup>

Para Kohli (2004), alguns governos aproximaram o Estado brasileiro do tipo “capitalista-coeso”, embora não de sua forma “pura”, como ocorreu na Coreia do Sul de Park Chung Hee (1961-1979). O autor destaca os períodos do Estado Novo (1937-1945)

---

3. Kohli (2004) identificou outros dois tipos, conforme o padrão histórico de organização da autoridade estatal: os Estados “neopatrimoniais”, em que não há uma distinção entre as esferas pública e privada, a ideologia não desempenha papel relevante e falta às burocracias profissionalismo; e os Estados “multiclassistas-fragmentados”, nos quais a autoridade estatal é fragmentada, múltiplos objetivos são perseguidos e há uma base social pluralista, mobilizada. Neste último tipo, os Estados buscam simultaneamente representar e transformar suas sociedades, alcançando ambos objetivos de alguma forma, mas sem se sobressair em nenhum deles.

e do Regime Militar (1964-1985), sobretudo entre 1964 e 1974. Em ambos, as autoridades políticas transformaram o crescimento econômico e a industrialização em objetivos de Estado, por meio de estreitos laços com os empresários. Características semelhantes também estiveram presentes em governos democráticos, como o de Juscelino Kubitschek (1956-1960): concentração de poder no Executivo, priorização do crescimento industrial, relações institucionalizadas com o capital privado e o corporativismo. Com a redemocratização, o Estado brasileiro se moveu em direção ao tipo “multiclassista-fragmentado”.

De acordo com Renato Boschi (2010), a preponderância do Poder Executivo na engenharia institucional republicana do país atravessou as diferentes fases de desenvolvimento, desde as distintas etapas do período nacional-desenvolvimentista até a crise do protecionismo estatal. Durante as reformas liberalizantes dos anos 1990, o Executivo comandou um novo padrão de intervenção, promovendo a abertura comercial e as privatizações, além de ter coordenado os esforços de estabilização monetária. Ademais, as políticas de liberalização introduziram novas formas de regulação, com a criação de agências dotadas de maior autonomia, mas não eliminaram o legado de intervencionismo estatal e de hegemonia do Poder Executivo.

A estrutura corporativista de representação de interesses constitui um dos arranjos mais estáveis da trajetória institucional do capitalismo brasileiro, responsável por oferecer uma base para a expansão industrial do país. Uma de suas características mais marcantes sempre foi a assimetria entre as organizações trabalhistas e patronais. As primeiras funcionaram como um padrão específico de incorporação das classes trabalhadoras, calcado em um modelo de “cooptação-repressão” que implicava menos direitos e mais controle sobre as entidades laborais. Os trabalhadores foram proibidos de constituir estruturas paralelas, o que não ocorreu com as entidades empresariais. Além disso, a fragmentação e a especialização das organizações patronais contribuíram para uma maior capacidade de adaptação das mesmas às reformas neoliberais (BOSCHI, 2010; DOMINGUES, 2009).

Em relação às instituições, o Brasil possui capacidades estatais e uma burocracia mais profissional do que os demais países latino-americanos. Desde a Era Vargas, iniciou-se a construção de um modelo burocrático weberiano, com a criação de um Estado moderno orientado para promover a expansão industrial. Historicamente, no entanto, tendências contraditórias atuaram dentro da estrutura estatal brasileira, con-

ferindo-lhe uma natureza dual, o que permitiu a coexistência de um aparato clientelista com instituições altamente eficientes, a exemplo do Itamaraty e dos entes voltados para a regulação e o fomento das atividades econômicas – Banco Central do Brasil (BC), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Ministério da Fazenda (PEDERSEN, 2008).

O discurso neoliberal começou a se afirmar e a fincar raízes nas eleições presidenciais de 1989. O programa de Fernando Collor (1990-1992), apoiado pelas principais entidades empresariais do país, previa a redução do tamanho do Estado, a privatização de empresas estatais e a abertura comercial e financeira. Entre suas primeiras medidas, o novo governo extinguiu todas as barreiras não-tarifárias e reduziu drasticamente as tarifas de importação, o que aumentou a exposição das empresas nacionais à competição dos produtos importados, levando à tendência a saldos negativos na balança comercial que perduraria por toda a década (PEDERSEN, 2008; PAULANI, 2010).

O Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado por Collor, seria intensificado nos dois mandatos de Fernando Henrique (1995-2002). Empresas de setores estratégicos, como os de telecomunicações e energia, foram transferidas ao capital privado internacional, em processos largamente financiados com recursos públicos. As privatizações, associadas a elevadas taxas de juros e a um câmbio sobrevalorizado, contribuíram para a desnacionalização da economia brasileira, modificando as relações entre o setor privado nacional, as empresas estatais e as multinacionais, o conhecido “tripé” do antigo modelo nacional-desenvolvimentista, conforme tabela abaixo:

**Tabela 1** | Brasil: Distribuição da propriedade industrial, 1983-2000 (%)

	1983	1989	2000
<b>Empresas privadas nacionais</b>	53,4	59,1	50,2
<b>Empresas estatais</b>	26,4	23,8	15,2
<b>Empresas transnacionais</b>	20,2	17,1	34,6

Fonte: PEDERSEN, 2008, p. 55.

Além da desnacionalização, as reformas neoliberais iniciaram um processo de desindustrialização. O governo Fernando Henrique foi marcado pela ausência de uma política industrial ativa. A criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 1998, veio acompanhada de medidas de concessão de empréstimos para as exportações. No entanto, o plano “Nova Política Industrial: Desenvolvimento e Competitividade” não previa instrumentos de política industrial, mas apenas reiterava a importância da competitividade e da estabilidade macroeconômica (PEDERSEN, 2008). No âmbito do governo, havia uma predominância dos setores neoliberais ortodoxos, colocando em posição minoritária os chamados desenvolvimentistas, que defendiam uma política industrial ativa. Apesar do entusiasmo que o empresariado industrial demonstrou pela estabilização monetária, o apoio do setor ao governo começaria a minguar ainda no primeiro mandato (NOBRE, 2013).

Na política externa, Fernando Henrique exerceu ativamente a diplomacia presidencial, esvaziando o Itamaraty de algumas funções, uma vez que esse órgão ainda possuía alguns núcleos ligados ao projeto nacional-desenvolvimentista. O presidente transferiu certas atribuições econômicas do Itamaraty para o Ministério da Fazenda. Além disso, o novo mandatário procurou substituir uma agenda de política externa reativa – que havia prevalecido durante a vigência do modelo de substituição de importações – por uma agenda proativa. A política exterior passou a ter como objetivo primordial a restauração da credibilidade econômica e política do Brasil, visando obter as credenciais entendidas como necessárias para que o país pudesse inserir-se em condições mais favoráveis no cenário internacional. Isso exigia a adesão plena do país a todos os regimes internacionais.

Em 2002, a vitória de Lula marcou o início de uma nova etapa no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Apesar de manter uma política monetária conservadora, o Estado voltou a exercer um importante papel na regulação e no fomento da economia. Desde então, ocorreu um processo de recomposição dos quadros da chamada administração pública direta – órgãos e ministérios – e o fortalecimento das instituições de fomento, como os bancos públicos, a exemplo da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do BNDES.

Os fóruns de consulta entre o Estado e a sociedade foram reativados, após serem praticamente esvaziados nos anos 1990. Em 2003, foi criado o Conselho de Desen-

volvimento Econômico e Social (CDES), um novo espaço institucional de articulação entre o setor produtivo e o poder público. Ele difere dos conselhos corporativistas por não ser representativo de categorias específicas nem ter como objeto a regulação dos conflitos entre capital e trabalho (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006; BOSCHI, 2010).

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), muitos analistas consideraram que o governo brasileiro adotou um modelo neodesenvolvimentista, sobretudo a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010) e durante o primeiro governo Dilma (2011-2014). Para alguns críticos, o neodesenvolvimentismo é um modelo ainda em formação que propõe a construção de um espaço de coordenação entre as esferas pública e privada. O novo desenvolvimentismo é conceituado como uma estratégia de desenvolvimento para os países de renda média, no ambiente competitivo da globalização, que tem como base teórica a macroeconomia estruturalista e keynesiana do desenvolvimento. Entre os elementos essenciais do neodesenvolvimentismo, destacam-se a intervenção moderada do Estado na economia, a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva e uma ativa política social (BOSCHI, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2014).

No entanto, muitos críticos questionam se os governos progressistas efetivamente adotaram um novo modelo de desenvolvimento e em que medida este se diferencia do neoliberalismo. Ao conjugar políticas distributivas com câmbio valorizado, os governos Lula e Dilma teriam adotado um modelo social-desenvolvimentista e não um modelo neodesenvolvimentista. Para alguns analistas, o neodesenvolvimentismo suavizou as contradições do neoliberalismo, e ambos seriam apenas metamorfoses da expansão contemporânea do capitalismo brasileiro. Ademais, o neodesenvolvimentismo apoiou-se em elementos conjunturais, desconsiderando atributos estruturais que caracterizam um padrão de desenvolvimento. Por fim, o novo modelo de desenvolvimento não logrou superar a histórica vulnerabilidade da economia brasileira, característica compartilhada por outros países latino-americanos (BERRINGER, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2014; FILGUEIRAS, 2014).

Durante os governos Lula e Dilma, os capitais públicos e privados continuaram sendo absorvidos pelos setores produtivos tradicionais, sem maior agregação de valor. Ao financiar setores primários em detrimento dos de alta tecnologia, o BNDES enfraqueceu o potencial do neodesenvolvimentismo e reforçou a dependência da traje-

tória vinculada ao modelo primário-exportador. Além disso, a inserção internacional brasileira baseou-se na demanda global por *commodities*, cujo ciclo de alta chegou ao fim, demonstrando a fragilidade do propalado novo modelo de desenvolvimento. Apesar das tentativas de acelerar o crescimento econômico, a ausência de uma política industrial abrangente não interrompeu a queda da participação da indústria de transformação no PIB, como pode ser verificada na Tabela 2:

**Tabela 2** | Brasil: distribuição percentual do PIB por setor econômico

Ano	Agropecuária	Serviços	Indústria de transformação*
1950	25,1	53,3	19,3
1960	18,3	51,5	26,3
1970	12,3	56,2	29,3
1980	10,9	52,7	33,7
1990	8,1	70,3	26,5
2000	5,6	66,7	17,2
2010	5,3	66,6	16,2
2013	5,7	69,3	13,1

\* O Setor Indústria é uma agregação de quatro segmentos: a) mineração; b) construção civil; c) produtor de serviços de utilidade pública (água, energia, gás); d) indústria manufatureira ou de transformação. O último segmento envolve maior complexidade tecnológica e é responsável pela promoção e disseminação de maior conteúdo de progresso técnico aos demais setores da economia (CAND, 2014).

Fonte: PEDERSEN, 2008, p. 55.

No plano das políticas sociais, o governo Lula aprofundou o modelo social inscrito na Constituição de 1988 e procurou combinar o crescimento econômico com a distribuição da renda. A expansão dos programas de transferência de renda, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, a extensão do financiamento popular via crédito consignado e a valorização do salário mínimo contribuíram para o alívio da situação dos mais pobres e para o surgimento de um mercado interno de massa. No primeiro governo

Dilma, nenhum investimento social sofreu cortes orçamentários. Os grandes programas sociais – o Minha Casa, Minha Vida e o Brasil sem Miséria – não só não foram afetados como também registraram expansão significativa. (KAUCHAKJE, 2014; KERSTENETZKY, 2014; NOBRE, 2013; SINGER, 2012).<sup>4</sup>

Alguns críticos afirmam que o governo Lula permaneceu preso ao receituário neoliberal, com a manutenção de altas taxas de juros e câmbio valorizado, um elevado superávit primário e a transferência de vultosos recursos para o setor financeiro. Para Francisco de Oliveira (2010), Lula despolitizou os problemas da pobreza e da desigualdade, transformando-os em questões administrativas, de gestão. Segundo ele, talvez estejamos assistindo à construção de uma “hegemonia às avessas”: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, desde que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista.

No âmbito internacional, os objetivos de desenvolvimento foram reincorporados à política externa, que também concedeu uma renovada ênfase nas relações Sul-Sul (LIMA; HIRST, 2009). O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica na formulação e na implementação da política exterior. Para isso, promoveu um amplo redimensionamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com a ampliação do número de diplomatas, a abertura de numerosas embaixadas na Ásia e na África (somente neste último continente foram abertas dezenove novas embaixadas) e uma maior abertura da diplomacia à sociedade civil e à academia. Um dos traços mais inovadores do governo foi vincular o novo acervo de políticas sociais no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. Nesse sentido, as políticas sociais do governo Lula foram ao encontro da agenda que busca corrigir as desigualdades criadas pela globalização neoliberal. Como consequência dessa inovação, muitos programas sociais exitosos foram internacionalizados para países latino-americanos e africanos (GARCIA, 2013; HIRST; LIMA; VIEIRA, 2012; VISENTINI, 2013).

---

4. No período 2003-2005, a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria caiu 19,18%; já entre 2003-2009, cerca de 30 milhões de pessoas ascenderam à classe C. Além das políticas de transferência de renda, o governo Lula promoveu a gradual elevação do salário mínimo. Iniciada em 2005, a política de valorização do salário mínimo teve impactos distributivos ainda mais intensos do que o Bolsa Família. Entre maio de 2004 e janeiro de 2015, o salário mínimo teve um aumento real de aproximadamente 72% (DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2014; SINGER, 2012).

A política externa também passou a priorizar a integração sul-americana, com destaque para o fortalecimento do Mercosul. O bloco ganhou novas dimensões – política e institucional –, e a questão das assimetrias começou a ser efetivamente tratada com a criação do Fundo para convergência estrutural do Mercosul (Focem). Ademais, o Brasil teve papel importante na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), formada pelos 12 países da região, que tem como objetivo a constituição de um espaço de articulação política regional, conferindo maior autonomia e projeção geopolítica à América do Sul.

Durante as presidências do Partido dos Trabalhadores (PT), o desempenho dos governos foi afetado pela conjuntura internacional e por disputas internas na coalizão política neodesenvolvimentista. A conjuntura internacional favorável é parte da explicação de que tenha sido possível acelerar a economia e fazer concessões ao capital financeiro ao mesmo tempo, evitando, portanto, o confronto político.<sup>5</sup> No primeiro governo Lula, combinou-se uma política econômica ultraortodoxa com a expansão da rede de proteção social. No segundo mandato, Lula avançou em uma agenda própria, distinta da de Fernando Henrique. No entanto, o governo Dilma coincidiu com o recrudescimento da crise internacional e com os limites das políticas de estímulo ao consumo e de elevação do salário mínimo sem aumento de produtividade. Em seu primeiro mandato, Dilma fez uma inflexão na política econômica, flexibilizando o sistema de metas de inflação e reduzindo os juros (DOMINGUES, 2013; NOBRE, 2013; SINGER, 2012). Todavia, não houve o esperado aumento dos investimentos privados. O modelo em que todos ganhavam se esgotou.

Os governos Lula e Dilma colocaram a questão social no centro das políticas de desenvolvimento. Foi um período de grande inclusão e de mobilidade social, sobretudo para as camadas mais desfavorecidas da sociedade. No entanto, os governos petistas não realizaram reformas estruturais (agrária, tributária, urbana) nem lograram estabelecer uma política industrial que permitisse o avanço dos setores dinâmicos da

---

5. No período 2002-2006, as *commodities* tiveram valorização média de 89%, com a expansão econômica mundial pulando de 2,8%, em 2002, para 5,1%, em 2006. Nesse período, a balança comercial brasileira tornou-se superavitária, multiplicando por mais de três seu saldo positivo, que passou de US\$ 13,2 bilhões para US\$ 46,4 bilhões. A partir de 2007, o saldo da balança comercial começou a cair. Já o saldo das contas externas (transações correntes), que havia sido superavitário no período 2004-2006 (US\$ 13 bilhões), passou a apresentar elevados déficits após a crise de 2008: déficit de US\$ 28 bilhões em 2008, US\$ 48 bilhões em 2010 e de US\$ 53 bilhões em 2011 (GONÇALVES, 2013; SINGER, 2012).

economia. Nos últimos anos, foram aprofundados os processos de desindustrialização e de reprimarização da pauta exportadora. No contexto atual, a crise internacional se conjuga com a crise política e econômica nacional, acirrando as disputas distributivas na sociedade e colocando em risco os avanços sociais recentes.

## Venezuela: petróleo, subdesenvolvimento e ruptura institucional

Em 1957, a Cepal enviou Celso Furtado para a Venezuela, que elaborou o estudo “O desenvolvimento recente da economia venezuelana”. Em sua análise, Furtado descobriu uma situação completamente distinta da que predominava na América Latina, caracterizada pela escassez de divisas. Na época, chamou-lhe a atenção a excepcionalidade da Venezuela, país que tinha a mais elevada renda *per capita* do continente, era rico em divisas obtidas da exploração de amplas reservas de petróleo e, não obstante, subdesenvolvido.

Segundo Carlos Aguiar de Medeiros (2008), o problema da Venezuela, analisado por Furtado, constituía uma radicalização de suas análises do modelo *hacia fuera*, padrão predominante de desenvolvimento das economias latino-americanas antes de 1930. O principal entrave desse padrão era o grau de desarticulação entre o setor exportador, baseado em recursos naturais, e os demais setores, além da incapacidade de transformar os ganhos de produtividade do núcleo exportador em uma base para a modernização do conjunto da economia.

A especificidade venezuelana tem relação direta com as características do setor petrolífero. Ao contrário de outras indústrias – como a automobilística, que estimula uma vasta gama de atividades –, os hidrocarbonetos geram poucos efeitos de sinergia na cadeia produtiva. A indústria do petróleo é fortemente insularizada e tecnologicamente avançada. Para que houvesse uma diversificação das atividades econômicas, seria preciso que a renda petrolífera fosse direcionada para a expansão de setores produtivos. Isso só aconteceria se o Estado venezuelano exercesse uma função de intermediação entre o setor exportador e as demais áreas (SID AHMED, 2008).

A Venezuela é um país petrolífero desde a década de 1920, quando o petróleo superou o café como principal produto de exportação. Durante o governo do ditador

Juan Vicente Gómez (1908-1935), o país construiu a base de sua economia rentista, com plena participação do capital estrangeiro. Entretanto, foi na ditadura de Marco Pérez Jiménez (1952-1958) que a Venezuela se tornou o segundo maior exportador de petróleo do mundo, tendo os EUA como seu principal cliente. O governo ditatorial tentou diversificar a base produtiva e colocar o Estado como motor da economia, adquirindo traços nacional-desenvolvimentistas (BARROS, 2006; MARINGONI, 2009; MEDEIROS, 2008; SILVA; ARCE, 2011).

A transição da ditadura para a democracia inaugurou um longo período de estabilidade institucional. Em 1958, os líderes da Ação Democrática (AD), do Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei) e da União Republicana Democrática (URD) acertaram as bases de um regime que dominaria a política venezuelana por quatro décadas. Na prática, porém, estabeleceu-se um duopólio partidário entre as duas primeiras forças, o social-democrata AD e o democrata-cristão Copei. Esse acordo, conhecido como *Pacto de Punto Fijo*, representou a tradução político-institucional de uma economia baseada na exportação de petróleo (ANASTASIA *et al.*, 2004; MARINGONI, 2009).<sup>6</sup>

Na luta pela conquista de maior controle sobre os recursos petrolíferos, a Venezuela desempenhou importante papel na criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960. Todavia, o grande marco desse processo ocorreu com a nacionalização da indústria petroleira e a fundação da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) em 1976. Eram os “bons tempos” do primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Houve um redimensionamento do Estado, que expandiu seu papel de agente produtivo, permitindo que o país aumentasse sua presença política no cenário internacional, com a participação no movimento dos países não alinhados, o MNA (MARINGONI, 2009; SILVA; ARCE, 2011).

Desde a década de 1980, a desvalorização cambial interrompeu a trajetória do câmbio real valorizado. A partir de então, a heterogeneidade estrutural se ampliou, mas no lugar da abundância de divisas o quadro era de escassez e volatilidade. As políticas neoliberais erodiram os mecanismos de concertação tripartite do período pós-1958. Com o fracasso da estratégia reformista do presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), o

---

6. A exclusão da principal força de esquerda, o Partido Comunista de Venezuela (PCV), teria consequências nos anos 1960, com a radicalização do partido, que aderiu à luta armada, e o surgimento de movimentos guerrilheiros inspirados na Revolução Cubana (ANASTASIA *et al.*, 2004).

desmonte do regime de *Punto Fijo* se acelerou. Nesse contexto de turbulência, Carlos Andrés Pérez foi eleito para um segundo mandato prometendo a volta dos “bons tempos”, mas assinou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e aplicou duras medidas neoliberais. Em fevereiro de 1989, o governo decidiu elevar brusca-mente o preço do transporte público e da gasolina, causando uma revolta popular que foi duramente reprimida e causou milhares de mortes. A rebelião, conhecida como *Caracazo*, demonstrou a falência dos canais de mediação entre a população e o Estado, marcando a irreversibilidade do colapso do sistema político bipartidário (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; MARINGONI, 2009).

Em 1998, Hugo Chávez foi eleito no contexto de uma crise institucional da democracia e do Estado e de um esgotamento das identidades conectadas com o regime de partidos. Sua eleição não ocorreu no bojo de um crescimento vigoroso do movimento de massas, mas foi resultado de uma formidável onda de descontentamento e rebelião. O grau de organização do movimento social e trabalhista na sociedade venezuelana no fim da década de 1990 era baixo se comparado, por exemplo, ao da sociedade brasileira. Na prática, Chávez não liderou um partido orgânico e disciplinado, mas uma federação de interesses locais e eleitorais. Por isso, uma das tarefas do governo eleito foi a de construir, com base no aparelho de Estado, um movimento organizado e arraigado entre a população, sobretudo entre os setores desorganizados (MARINGONI, 2009).

Os primeiros atos de Chávez primaram pela prudência na esfera econômica, priorizando profundas mudanças institucionais. O primeiro ato do governo foi convocar uma Assembleia Nacional Constituinte com vistas à refundação da República. A nova Constituição, aprovada por referendo, produziu inovações substanciais, tais como: acrescentou a figura de Bolívar ao nome oficial do país; eliminou o Senado, criando uma Assembleia unicameral; ampliou o conjunto de direitos sociais; e introduziu formas participativas de exercício da democracia, com a incorporação ao texto constitucional de diversas modalidades de referendo. Além disso, a nova carta aumentou os poderes legislativos do presidente e fortaleceu o presidencialismo (ANASTASIA *et al*, 2004; BARROS, 2006; MARINGONI, 2009).

Diferentemente do marxismo ortodoxo e das experiências socialistas anteriores, o governo Chávez enfatizou mais os objetivos sociais do que os econômicos. Ademais, as políticas governamentais não focaram os setores formalizados, mas as massas ur-

banas e rurais não organizadas em sindicatos. Ao contrário do Brasil, na Venezuela o governo excluiu o sindicalismo tradicional. Desde 2001, a política chavista é francamente anti-sindical, voltada para o fortalecimento do exercício dos direitos sociais, econômicos e políticos dos mais pobres, mas não fundamentada em sua condição assalariada. Assim, é com base na condição cidadã que a população humilde tem acesso às políticas sociais e participa organicamente do processo político (CARDOSO, 2008; ELLNER, 2011).

Segundo José Maurício Domingues (2009), as organizações políticas e sociais encontram-se subordinadas a uma espécie de “cesarismo progressista”, que emergiu com Chávez e seu partido bolivariano. O Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV) carece de estrutura orgânica e foi montado sob o comando de auxiliares mais próximos do presidente, de cima para baixo, valendo-se de apoiadores governistas bem situados na máquina pública. Além disso, Steve Ellner (2011) aponta como uma fragilidade do modelo político venezuelano o fato de não haver uma separação nítida entre partido e Estado. Esse fenômeno reforça a debilidade dos controles institucionais, gerando corrupção e ineficiência, o que faz com que muitos críticos denunciem o surgimento da chamada *boliburguesía*, um novo segmento privilegiado.

Com o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2001-2007), Chávez propôs um pacote com 49 leis (*Leyes Habilitantes*) regulamentando artigos específicos da Constituição, entre as quais se destacava a Lei de Hidrocarbonetos. Esta previa o fortalecimento do controle estatal da atividade petroleira, por intermédio do Ministério das Minas e Energia, reduzindo drasticamente a autonomia da PDVSA. A partir de então, o governo passou a sofrer pressões desestabilizadoras por parte dos meios de comunicação, da Confederação Venezuelana do Trabalho (CVT) e do sindicato patronal Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela (Fedecâmaras). O descontentamento desses setores culminou com o golpe de Estado de abril de 2002, seguido do *paro petrolero* entre 2002-2003, e, finalmente, pelo referendo revogatório do mandato presidencial em 2004. Após superar todos esses obstáculos e conseguir controlar a PDVSA, Chávez retomou a iniciativa (BARROS, 2006).

O governo renegociou os contratos de concessão com as empresas estrangeiras. As crescentes receitas do petróleo passaram a financiar as chamadas missões sociais, que foram responsáveis pela diminuição da pobreza, o fim do analfabetismo, o incentivo

à economia popular por meio da criação de cooperativas, além de outras medidas inclusivas. Apesar do impacto social, as missões apresentam claros limites institucionais. Na realidade, elas são mais do que políticas sociais compensatórias, mas menos do que uma transformação geral nas políticas públicas. Além disso, constituem estruturas paralelas às dos serviços públicos existentes e não estão vinculadas diretamente a nenhum ministério (BARROS, 2006; MARINGONI, 2009).

A política externa também passou por mudanças significativas, apesar de o petróleo manter seu papel de promotor da inserção internacional venezuelana. Em relação à OPEP, a atuação de Chávez foi fundamental na rearticulação do cartel, ao promover a II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Caracas em 1999 – a primeira e única reunião desse tipo havia ocorrido em 1975. A atuação do líder venezuelano foi decisiva para encerrar as discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), na IV Cúpula das Américas em 2005. Além de ser o principal articulador da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP), o país também pertence à Unasul e já se tornou membro-pleno do Mercosul. A entrada da Venezuela no bloco poderá contribuir para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do Brasil, além de ter uma importância estratégica para a integração física e energética do continente (DUPAS; OLIVEIRA, 2008; SILVA; ARCE, 2011). Ademais, com o Brasil, a Venezuela teve um papel central na criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

A morte de Hugo Chávez coincidiu com o fim do *boom* das *commodities* e o acirramento da crise política e econômica venezuelana. Após a vitória apertada de Nicolás Maduro em abril de 2013, o agravamento da crise levou a uma vitória esmagadora da oposição nas eleições legislativas de dezembro de 2015, quando a coalizão de direita, a chamada *Mesa de La Unidad Democrática* (MUD), conquistou 112 das 167 cadeiras do parlamento. Com uma inflação próxima dos 200% ao ano, somado aos constantes problemas de desabastecimento, a oposição se aproximou de seu principal objetivo: acabar de vez com a Revolução Bolivariana. Nesse sentido, a maioria conquistada pelas forças opositoras pode interromper o ciclo político inaugurado por Chávez em 1998 e colocar em risco inúmeras políticas progressistas criadas nos últimos anos (WILPERT, 2016).

Apesar dos avanços sociais dos governos bolivarianos, a Venezuela de Chávez não logrou romper com sua histórica dependência estrutural do petróleo. A queda

dos preços internacionais do petróleo tem agravado a crise econômica, política e social do país. Desse modo, o fracasso em diversificar a estrutura produtiva venezuelana ameaça interromper o ciclo de inclusão social inaugurado pela Revolução Bolivariana.

## Considerações finais

Brasil e Venezuela possuem estruturas produtivas que são resultado de diferentes modelos de desenvolvimento, cujas características estão relacionadas com as capacidades estatais de cada país. Esse trabalho tentou compreender as articulações entre o Estado e a sociedade, com destaque para os vínculos entre o poder público e o setor privado. Ademais, buscou analisar as formas de inserção internacional dessas economias periféricas, destacando as suas relações com o capital estrangeiro. Assim, a trajetória prévia desses Estados é fundamental para compreender como cada um enfrentou as reformas neoliberais e as perspectivas de desenvolvimento reabertas com a ascensão dos governos de Lula e Chávez.

A partir de 1930, o Brasil criou instituições estatais modernas que estabeleceram algum grau de articulação com o capital nacional e estrangeiro, fazendo avançar o processo de substituição de importações. Após a crise de 1929, o país iniciou um processo de deslocamento do centro dinâmico, no qual o mercado interno passava a oferecer melhores oportunidades de inversão do que o setor exportador. Durante o período desenvolvimentista, o Brasil se destacou em vários setores, a exemplo da siderurgia, da construção de aviões, da prospecção em águas profundas, dos biocombustíveis, além da agricultura.

Ao contrário da maioria dos países do continente, a Venezuela não passou pela ruptura dos anos 1930. O modelo de desenvolvimento *hacia fuera*, baseado no petróleo, levou à abundância de divisas e à valorização cambial, inibindo o desenvolvimento de outros setores econômicos. Nos anos 1970, com a elevação dos preços do petróleo, a síndrome da “doença holandesa” aprofundou-se, mas com um componente adicional de grande efeito instabilizador: a captação de maciços fluxos financeiros. Segundo Medeiros (2008), a combinação desses dois eventos aprofundou os proble-

mas estruturais da economia venezuelana, que caminhou na direção contrária à proposta por Furtado, que era transformar as rendas petrolíferas em uma política voltada para o aumento da produtividade agrícola e industrial.

Nos anos 1990, as reformas neoliberais modificaram substancialmente a estrutura produtiva brasileira. As privatizações de setores estratégicos, associadas a um câmbio valorizado, levaram à desnacionalização e desindustrialização da economia. Isso causou impactos na pauta exportadora, que teve uma redução na participação dos produtos manufaturados e um aumento dos produtos primários. No âmbito institucional, houve um esfriamento das relações entre o governo e o setor industrial. No entanto, as reformas administrativas não desarticularam por completo o Estado, que preservou núcleos de excelência.

Na década de 1990, enquanto houve um aumento dos fluxos de capitais na América Latina, que viabilizaram os planos de controle inflacionário via valorização cambial, a Venezuela manteve-se à margem da nova situação. O país continuou com uma elevada inflação durante todo o decênio, decorrente das sucessivas desvalorizações da taxa de câmbio. Nesse contexto de crise, as reformas neoliberais aceleraram a ruptura do tecido social e acabaram por atingir a legitimidade do regime democrático. Os canais de mediação de demandas entre a população e o Estado – partidos e sindicatos – tornaram-se inúteis quando a crise se tornou irreversível. Assim, ao contrário do que ocorreu no Brasil, a crise econômica e social foi responsável pela erosão dos mecanismos de concertação entre o Estado e a sociedade.

A partir de 2002, a demanda da China por *commodities* provocou a recuperação dos termos de troca dos produtos primários, possibilitando à América Latina reduzir seus problemas de vulnerabilidade externa. No Brasil, o governo Lula reativou os mecanismos de concertação com o setor privado, além de permitir que setores organizados dos trabalhadores participassem da gestão estatal. A máquina pública foi em parte recuperada, e o BNDES e os demais bancos públicos tiveram um papel fundamental na ampliação do crédito. As políticas sociais e a ampliação do mercado interno tornaram-se importantes eixos do novo modelo de desenvolvimento. Apesar de Dilma Rousseff ter aprofundado as políticas de distribuição de renda e de combate à pobreza, a presidente não logrou êxito em seu ensaio desenvolvimentista, pois a redução das taxas de juros não trouxe o esperado aumento dos investimentos privados.

Na Venezuela, o governo Chávez promoveu a incorporação política e social das maiorias empobrecidas e desorganizadas. Ao contrário do clássico modelo venezuelano analisado por Furtado e aprofundado nos anos 1990, a expansão recente dos gastos públicos voltou-se para investimentos sociais e atividades econômicas fora do setor do petróleo. Apesar dos esforços de diversificação, a economia venezuelana continua muito dependente do petróleo. Uma simples análise das trocas comerciais venezuelanas mostra como sua pauta de exportação é baseada em produtos primários, ao contrário de suas importações, caracterizadas pelo alto grau de concentração em produtos manufaturados. A apertada vitória de Nicolás Maduro nas eleições de 2013 demonstrou a instabilidade institucional e os limites do chavismo, que dependia fortemente do carisma de seu líder. Ademais, os problemas resultantes de uma política econômica excessivamente intervencionista e pouca afeita à articulação entre o Estado e os setores produtivos aprofundaram a crise política e econômica do país, levando a uma vitória esmagadora da oposição.

Ao analisar a trajetória de Brasil e Venezuela, é possível concluir que suas estruturas produtivas somente podem ser compreendidas com base em uma perspectiva histórica, que analise as relações entre o setor público e a sociedade civil, sobretudo o setor privado. Uma maior compreensão dos modelos de desenvolvimento exige também a análise da forma de inserção desses países nos circuitos produtivo e financeiro internacionais. Apesar dos avanços econômicos e sociais, tanto o Brasil como a Venezuela continuam muito dependentes da produção e da exportação de produtos primários, realidade que implica fragilidades no longo prazo e desafios para superar a condição de periferia do sistema internacional.

## Referências

- AMSDEN, A. H. *A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. (Orgs.). Venezuela: um país dividido. In: \_\_\_\_\_. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 135-156.
- BARROS, P. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos PROLAM/USP*. São Paulo, vol. 2, ano 5, 2006, p. 209-237.
- BERRINGER, T. A tese do imperialismo brasileiro em questão. *Revista Crítica Marxista*, Campinas, vol. 36, 2013, p. 115-127.
- BOSCHI, R. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 7-30.
- \_\_\_\_\_; GAITÁN, F. Empresas, Capacidades Estatales y Estratégias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile. 2008. p. 51. Disponível em <<http://neic.iesp.uerj.br/artigos.html>>. Acesso em: 31/07/2014.
- \_\_\_\_\_. *Politics and Trajectory in Brazilian capitalist development: recent trends*. 2010. In: Conference The Revival of Political Economy: Prospects for Sustainable Provision, Coimbra, 21-23, October 2010.
- BOYER, R. *Teoria da regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. Disponível em: <<http://centrocelsofurtado.org.br/congresso2014/arquivos/file/Artigo%20Wilson%20Cano.pdf>>. Acesso em: 10/11/2014.
- CARDOSO, A. Sindicatos e pós-neoliberalismo na América Latina. In: LIMA, M. R.S. de. (Org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008, p. 88-106.
- CARDOSO, F. H; FALETTTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *A política de valorização do salário mínimo: persistir para melhorar*. Nota técnica. São Paulo, n. 136, mai. 2014, p. 1-14.
- DINIZ, E. Depois do neoliberalismo: rediscutindo a articulação estado e desenvolvimento no novo milênio. In: BOSCHI, R. (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 31-55.

- DOMINGUES, J. M. *A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil entre o presente e o futuro: conjuntura interna e inserção internacional*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.
- DUPAS, G.; OLIVEIRA, M. F. A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 235-263.
- ELLNER, S. Venezuela's Social-Based Democratic Model: innovations and limitations. *Journal of Latin American Studies*, vol. 43, 2011, p. 421-449.
- FILGUEIRAS, L. A natureza e os limites do desenvolvimentismo no capitalismo dependente brasileiro. *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 23, out. 2014, p. 32-38.
- FURTADO, C. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- GARCIA, M. A. Dez anos de política externa. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 53-67.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GONÇALVES, R. *Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; VIEIRA, M. A. Os desafios internacionais e domésticos da cooperação Sul-Sul. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Vozes do Sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia*. São Paulo: Hucitec, 2012, p. 9-26.
- KAUCHAKJE, S. International modeling and Brazilian public policies for poverty reduction. *Latin American Policy*, vol. 5, n. 1, 2014, p. 157-168.
- KERSTENETZKY, C. L. The Brazilian social developmental state: a progressive agenda in a (still) conservative political society. In: WILLIAMS, M. (Ed.). *The end of the developmental state?* New York: Routledge, 2014, p. 172-196.
- KOHLI, A. *State-Directed Development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brasil como poder intermediário e poder regional. In: HURRELL, A. *et al.* *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009, p. 43-73.
- MARINGONI, G. *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

- MEDEIROS, C. A. Celso Furtado na Venezuela. In: Furtado, C. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 137-156.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. *Reinventando o capitalismo de estado: o leviatã nos negócios – Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.
- NOBRE, M. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, vol. 2, p. 389-427.
- OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: \_\_\_\_\_; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 21-27.
- PAULANI, L. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-134.
- PEDERSEN, J. D. *Globalization, development and the state*. London: Palgrave Macmillan, 2008, p. 215.
- PREBISCH, R. A periferia latino-americana no sistema global do capitalismo. In: \_\_\_\_\_. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011, p. 635-646.
- RODRIG, D. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 2011.
- SID AHMED, A. Celso Furtado e o desenvolvimento a partir da exportação de recursos naturais não renováveis. In: Furtado, C. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 157-170.
- SILVA, M. A. da; ARCE, A. M. O petróleo e a democracia na política externa da Venezuela: a difícil conciliação entre ruptura e contínuismo na era Chávez. *Videre*, Dourados, ano 3, n. 5 2011, p. 63-84.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- VELASCO E CRUZ, S. C. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de pós-graduação em relações internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007.
- VISENTINI, P. F. *A projeção internacional do Brasil, 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- WILPERT, G. Sinais de tempestade na Venezuela. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 102, jan. 2016, p. 15-16.

Recebido em 23/2/2016  
e aceito em 11/8/2016.

Vinícius Gomes Lobo<sup>1</sup>  
Viviani Renata Anze Greer<sup>2</sup>

## O primeiro governo Dilma e a retração do lulismo

### RESUMO

Em *Subdesenvolvimento e Sociedade de Classes*, Florestan Fernandes defende que o “ponto central para a caracterização sociológica das classes sociais em sociedades subdesenvolvidas está, naturalmente, no modo pelo qual os processos de estratificação social se vinculam à ordem econômica, criada pela existência de uma economia de mercado capitalista” (FERNANDES, 2008, p. 33). Neste artigo, tentamos expor como, nos últimos 12 anos, a dinâmica da estratificação social brasileira vinculou-se à ordem econômica e por que, a partir de 2011, iniciou-se um processo de deterioração dessa ordem que culminou em uma inversão de tendência de tal dinâmica da estratificação, como se observou a partir do ano de 2015.

### Palavras-chave

Subdesenvolvimento; distribuição de renda; consumo; emprego; investimento.

### ABSTRACT

*In his work Subdesenvolvimento e Sociedade de Classes (Underdevelopment and the Class Society), Florestan Fernandes argues that “the main point for the sociological characterization of social classes within underdeveloped societies lies, naturally, in the way in which the processes of social stratification are linked to the economic order, created through the existence of a capitalist market economy” (FERNANDES, 2008, p. 33). In this article, we have attempted to show how, over the past 12 years, the Brazilian dynamic of social stratification has been linked to the economic order, and why 2011 marked the beginning of a process of deterioration in this order. This culminated in an inversion in the trend of this stratification dynamic, especially evident from 2015 onward.*

### Keywords

*Underdevelopment; income distribution; consumption; employment; investment.*

1. Possui graduação em Ciências Sociais e mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e tem publicado em periódicos científicos sobre a teoria social de Karl Marx, a sociedade brasileira contemporânea e políticas públicas de emprego. Em 2014, publicou, na revista *Política e Sociedade*, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o artigo “Dois dogmas do lulismo”. Atualmente é Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, e coordenador do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho.
2. Possui graduação em Gestão Pública pela Universidade de São Paulo (USP) e é mestranda em Economia Regional do Instituto de Economia na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tem publicado em periódicos científicos sobre a inserção de emigrantes no mercado de trabalho brasileiro e políticas públicas de emprego. Atualmente é Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, lotada no Observatório Nacional do Mercado de Trabalho.

## Introdução

Em *Dois dogmas do lulismo* (LOBO, 2014) defendeu-se que a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva fomentou a reprodução de um modelo particular de acumulação de capital e que tal reprodução resultou em um processo de inclusão produtiva que logrou incidir sobre um problema que está na raiz do nosso subdesenvolvimento: o excedente estrutural de mão de obra. As políticas sociais implementadas, associadas ao comportamento favorável do comércio exterior e ao afrouxamento macroeconômico operado a partir de 2005, provocaram uma forma particular de expansão da demanda agregada, levando à incorporação de milhões de pessoas ao mercado de trabalho formal.

Neste artigo, pretende-se apontar possíveis razões pelas quais esse processo entrou em retração. O texto divide-se em três partes. Na primeira, revisa-se o modelo de acumulação do período lulista, apontando suas principais engrenagens e resultados. Na segunda, é feita uma rápida discussão teórica sobre o emprego na economia capitalista, que ajudará a ilustrar as razões pelas quais os avanços da “era Lula” entraram em retração, e, na terceira, são finalmente apresentadas tais razões. Para concluir, fazem-se algumas breves considerações finais, que tentam sintetizar as principais constatações do texto.

## O lulismo, uma estratégia de combate ao excedente estrutural de mão de obra

O conceito de “excedente estrutural de mão de obra” é resultado de uma longa discussão sobre emprego do fator trabalho em economias subdesenvolvidas, realizada no âmbito da teoria do desenvolvimento<sup>3</sup>. As primeiras abordagens do tema se

---

3. Segundo Bastos e D’Ávila, “A economia clássica tinha como objeto central o desenvolvimento; no entanto, este não havia se firmado como uma disciplina distinta, com um corpo teórico próprio. O período que se segue ao da hegemonia clássica, com a ortodoxia neoclássica, abandona a problemática do desenvolvimento em favor da análise da alocação. O fim da chamada Era Liberal, com a crise de 1929, e as experiências, a partir daí foram os propulsores do debate profundo sobre o desenvolvimento, que se assistiria nas décadas de 1940 e 1950.” (BASTOS; D’AVILA, 2009, p. 175-176). Para mais detalhes sobre a teoria do desenvolvimento no Brasil, consultar *Pensamento Econômico Brasileiro* (1995), de Ricardo Bielschowsky.

dão sob a ótica do “desemprego disfarçado” ou “subemprego”, sendo os trabalhos de Joan Robinson (1947), de 1937, e Paul Rosenstein-Rodan (2010), de 1943, dois marcos nessa etapa do debate, a qual destacou, sobretudo, o excesso de oferta de trabalho e seu uso, ou melhor, o seu desperdício, em atividades com níveis muito baixos de produtividade, ao ponto de “a retirada de certa quantidade do fator trabalho para outros usos não diminuir o produto total do setor do qual este é retirado” (NAVARRETE, 2010, p. 357).

Apesar da importância dessas abordagens, foi com o trabalho de Arthur Lewis, em seu artigo *Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra* (2010), de 1954, o qual até mesmo lhe valeu um prêmio Nobel, que o problema do emprego com excesso de oferta de mão de obra e o conceito de excedente estrutural foi representado teoricamente de maneira mais acabada. Segundo Lewis, “há oferta de trabalho ilimitada nos países onde a população é tão numerosa em relação ao capital e aos recursos naturais que existem amplos setores da economia em que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula ou mesmo negativa” (LEWIS, 2010, p. 415). Até aí ele está em linha com o teor das primeiras abordagens do tema, contudo, para Lewis, o que importa, de fato, não é que o trabalho tenha uma baixa produtividade marginal<sup>4</sup>, mas que a sua oferta exceda a demanda, mesmo com salários a “preço de subsistência”, o que, segundo ele, corresponde ao produto auferido pelo camponês que, nesses países, produz para sua auto-subsistência.<sup>5</sup>

Desse modo, para Lewis, “a oferta de trabalho é, portanto, ‘ilimitada’ porquanto a oferta, a esse preço [de subsistência], exceda a demanda” (LEWIS, 2010, p. 416). Para ele, portanto: “Se pararmos de perguntar se a produtividade marginal é ínfima e, em vez disso, perguntarmos quais seriam os setores em que haveria trabalho adicional disponível no caso de novas indústrias que oferecessem emprego a salários de subsistência, a resposta será mais abrangente” (LEWIS, 2010, p. 416).

4. A produtividade marginal equivale ao produto extra decorrente do incremento de uma unidade de trabalho a mais numa determinada organização produtiva (RAMOS, 2012, p. 122).

5. Lewis de fato faz uma definição muito geral do que seria o “salário de subsistência”, resume-se a dizer que é o produto médio do camponês que, com baixíssima produtividade, produz para satisfazer suas necessidades mínimas. Furtado, ao discutir a questão com foco no Brasil, trata-a de forma mais completa, pois destaca o papel da escravidão, da concentração fundiária, da competição da empresa agromercantil e da falta de recursos, na definição da renda pelas “precárias condições de vida do roceiro itinerante” (FURTADO, 2008, p. 109). Ou seja, mostra o vínculo do padrão de vida reproduzido pelo camponês com questões estruturais. O que importa deixar claro é a ideia, aceita por ambos, de que a reprodução de certas condições de vida, em certos setores, influenciam os salários da economia como um todo.

No Brasil, é Celso Furtado o primeiro a dar destaque a essa questão em seu esforço de compreensão da sociedade brasileira. Segundo Boianovsky, apesar da conexão entre excesso de força de trabalho e subdesenvolvimento já fazer parte das análises de Furtado antes de 1954 — com o destaque até da elasticidade da oferta com remunerações a preço de subsistência<sup>6</sup>, que é o diferencial da caracterização de Lewis — foi “somente após o trabalho de Lewis, que todas as implicações analíticas da suposição da oferta ilimitada [ou excedente estrutural] de mão de obra ficaram claras” (BOIANOVSKY, 2010, p. 30).

A ênfase na existência de um excedente estrutural e o destaque de suas implicações será então perene na obra de Furtado. Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, por exemplo, o economista afirma:

O nível do salário real [numa economia subdesenvolvida] era e é determinado pelas condições de vida prevalentes na região, sem conexão precisa com a produtividade do trabalho na nova atividade. Bastava que o salário na empresa capitalista fosse algo superior à média regional, para que se deparasse com uma oferta de mão de obra totalmente elástica. (FURTADO, 2013, p. 129-131)

Nos manuscritos do curso de Economia do Desenvolvimento, Furtado comenta os elementos de uma teoria do subdesenvolvimento:

Compreendeu-se [no estudo dos países subdesenvolvidos] que nessas economias o salário nada tinha que ver com a produtividade do trabalho [...]. A explicação, nos disse o prof. Arthur Lewis, está em que nessas economias existem dois setores: um em que rege o princípio da maximização do lucro e outro em que não rege esse princípio. É o segundo que estabelece as condições de vida da massa trabalhadora, e, como o primeiro é capaz de oferecer um salário algo mais alto, ele opera em condições de oferta ilimitada de mão de obra. (FURTADO, 2008, p. 61-62)

Mais a frente, no mesmo trabalho, ele afirma que:

Simplificando, podemos dizer que, de maneira geral, o custo de reprodução da mão de obra [ou a remuneração] nas economias desenvolvidas é homogêneo no espaço e aumenta jun-

---

6. Cf. *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico* (2010), de 1951.

to com a produtividade do trabalho; e que, nas economias subdesenvolvidas, esse custo é heterogêneo no espaço e no tempo não cresce ou cresce menos que a produtividade do trabalho. (FURTADO, 2008, p. 135)

O conceito de excedente estrutural de mão de obra representa, portanto, conforme a visão dos dois autores mencionados acima, a manifestação de uma oferta elástica de força de trabalho ao preço de remunerações reais pautadas pelas condições de vida de uma população que trabalha para reproduzir o mínimo da sua subsistência.

Acerca da discussão sobre as razões que possibilitam que a força de trabalho seja ofertada em tais condições, um aspecto central é a existência de um dualismo econômico, isto é, a coexistência de dois padrões de organização produtiva, um “pré-capitalista” ou atrasado, e outro capitalista, moderno. Segundo Furtado, apesar de toda a polêmica que deu lugar à tese do dualismo<sup>7</sup>, “na análise que levou à concepção dualista o que se teve em mente foi demonstrar que a estrutura da economia subdesenvolvida é heterogênea, que existem dois planos de racionalidade, mas não dois setores independentes um do outro” (FURTADO, 2008, p. 64). Para ele, “o capitalismo que existe na estrutura dualista apresenta certas especificidades cuja razão de ser está nas inter-relações que mantém com o setor não capitalista” (FURTADO, 1983, p. 156), sendo a possibilidade de que o nível de salário nas empresas do setor moderno seja determinado pelas condições de vida do setor atrasado justamente uma dessas especificidades.

A reprodução do excedente estrutural, e do próprio subdesenvolvimento, tanto na visão de Furtado quanto na de Lewis, resulta, portanto, da convivência entre a produção capitalista e as organizações produtivas em que uma remuneração miserável é auferida pela mão de obra.

Desse modo, a superação deste excedente depende da diminuição da participação desses tipos de organização na ocupação da força de trabalho, o que, sem mudanças demográficas radicais, depende da expansão do setor capitalista. Como diz Furtado (1983, p. 149), “o grau de subdesenvolvimento está dado pela importância relativa do setor atrasado e a primeira condição [grifo nosso] para que haja *desenvolvimento* é que aumente a participação do setor avançado”.

7. A este respeito ver o clássico de Francisco de Oliveira, *Crítica à Razão Dualista* (2013).

Lewis, no mesmo artigo mencionado acima, propõe um modelo para esta expansão, uma teoria do desenvolvimento centrada no crescimento do lucro dos capitalistas, pois é por meio de tal crescimento que o volume de poupança aumenta, que, para ele, é a variável determinante do investimento, o qual, como é de conhecimento geral, é a forma como se expande a produção capitalista<sup>8</sup>. É a ampliação dos lucros, assim, o que, para Lewis, “explica a elevação da taxa de investimento [...] que acompanharia a expansão da forma capitalista de produção” (FURTADO, 1983, p. 152) e atuaria no sentido de extinguir o dualismo e o próprio excedente estrutural (BASTOS; D’AVILA, 2009, p. 179).

Contudo, como defende Furtado – e é preciso colocar que, a nosso ver, neste ponto que reside a essência do lulismo – “nada assegura que o excedente do setor capitalista [a poupança] seja investido de forma a absorver o setor pré-capitalista” (FURTADO, 2008, p. 64), por isso, a expansão do setor capitalista é apenas a primeira condição para que possa ser interrompida a reprodução do excedente estrutural; a outra condição, tão importante quanto a primeira, é a de que tal expansão se manifeste aumentando a proporção de mão de obra empregada nesse setor, para o que se encontram implicadas algumas questões que Lewis não considerou, como expôs a experiência brasileira e será discutido mais a frente.

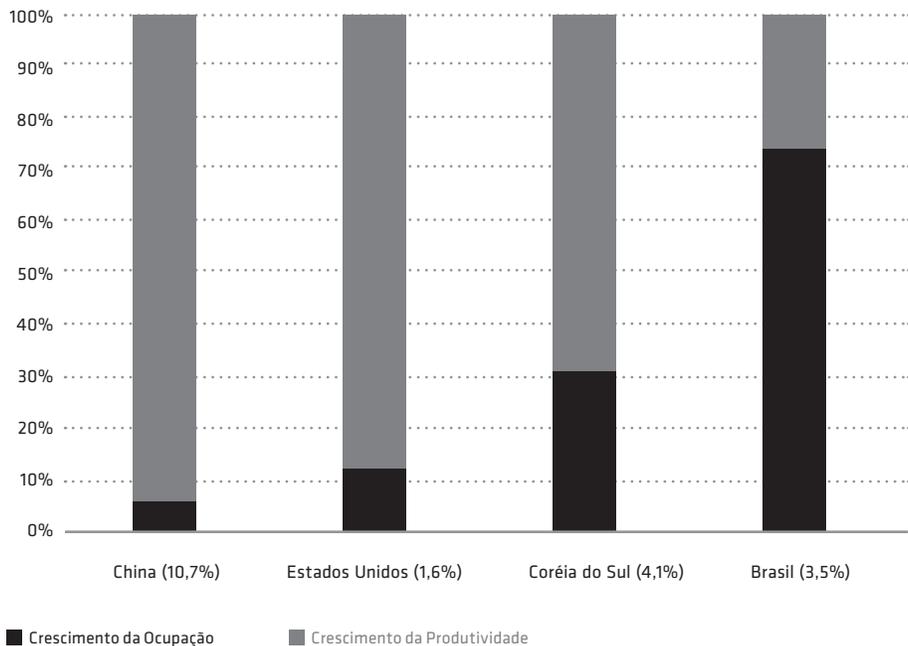
Importa agora destacar, portanto, que as condições mínimas, conforme Furtado, para se combater a reprodução do excedente estrutural de mão de obra e do dualismo são: “a) crescimento mais que proporcional do setor avançado e b) aumento da proporção de mão de obra empregada no setor avançado” (FURTADO, 1983, p. 149). Ou seja, o fim do excedente estrutural depende de uma expansão capitalista que seja capaz de absorver as pessoas ocupadas nos setores organizados à base de critérios relacionados com o setor atrasado; um modelo de acumulação capaz de absorver o excesso de trabalho.

---

8. Logo no início do artigo aqui analisado, Lewis afirma “Este artigo foi escrito segundo a tradição clássica [...] Os clássicos se perguntaram de que modo aumenta a produção no decorrer do tempo e encontraram a resposta na acumulação de capital, a qual explicaram em termos de sua análise da distribuição de renda [no sentido do aumento da renda do capital ou dos lucros]” (LEWIS, 2010, p. 413). Mais a frente, em linha com tal tradição, ele coloca que “O problema central na teoria do desenvolvimento econômico é compreender o processo pelo qual uma comunidade que anteriormente não poupava nem investia mais de 4% ou 5% de sua renda nacional se transforma numa economia em que a poupança voluntária se situa por volta de 12% ou 15% da renda nacional” (LEWIS, 2010, p. 428) e que “a principal fonte de poupança são os lucros” (2010, p. 440), logo, “Nosso problema é, portanto, o seguinte: em quais circunstâncias aumenta a participação dos lucros na renda nacional?” (Ibidem).

A experiência de um modelo de acumulação deste tipo, para nós, está na raiz do processo de inclusão social vivenciado durante os anos 2000. Para o subsídio de tal modelo, impulsionadas pelo cenário externo, convergiram as políticas econômicas e sociais implementadas pelo ex-presidente Lula e, graças ao seu fomento, foi possível atacar o excedente estrutural. Segundo Macedo (MACEDO, 2014, p. 107), o aumento do pessoal ocupado, no período 2000-2011, foi em média de 2,4% ao ano (a.a.), enquanto que, no mesmo período, a taxa de crescimento do PIB foi de 3,5% a.a. e a da produtividade de 1,1% a.a. Com base nesses dados, o autor afirma que o crescimento foi puxado, sobretudo, pelo aumento do pessoal ocupado (70%), situação bem diferente da observada entre 1940 e 2000, quando, segundo Bacha e Bonelli (BACHA; BONELLI, 2001, p. 4), os ganhos de produtividade explicam 56% do crescimento brasileiro (5,4% a.a.).

**Gráfico 1** | Decomposição do crescimento do PIB no período 2000-2011 em %.

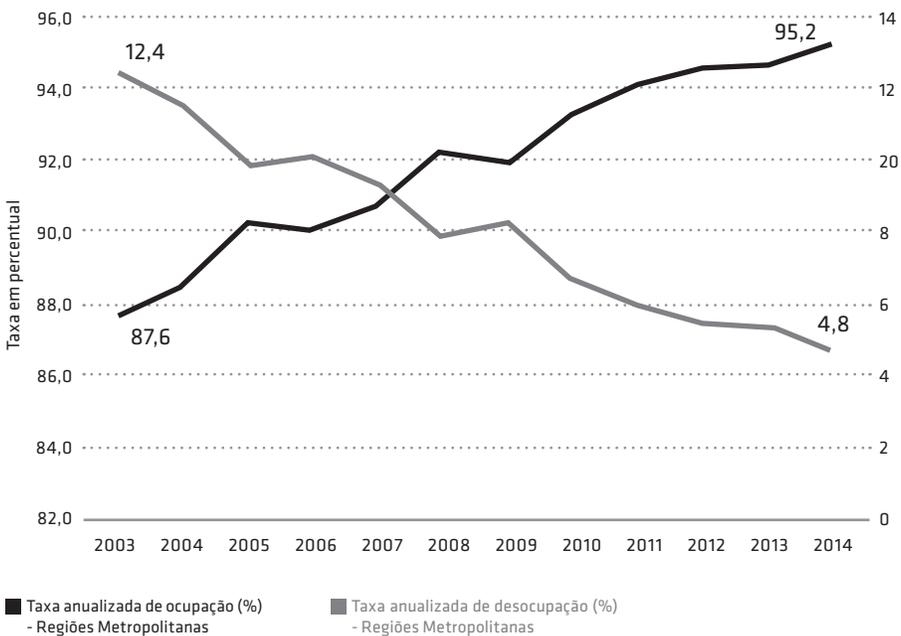


Fonte: Total Economy Database. Elaboração: MACEDO (2014).

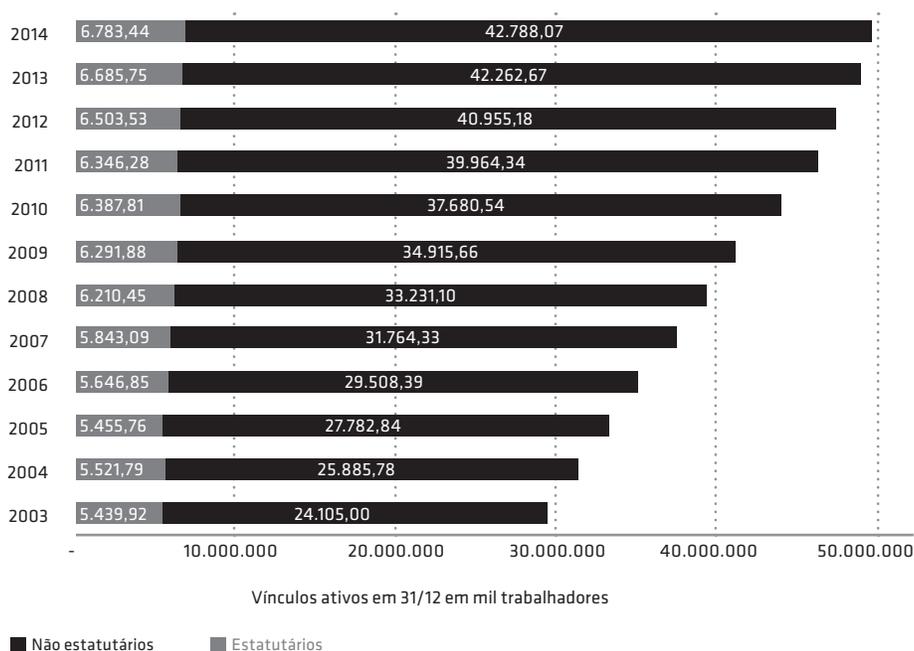
É expressivo e complementar à análise acima, a dinâmica da taxa de ocupação nas regiões metropolitanas (Gráfico 2), medida pela Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE), que saiu de 87,9% em março de 2003, primeiro mês de aplicação da nova metodologia da pesquisa, para 95% em março de 2014. Já a taxa anualizada de desocupação atingiu, em 2014, o menor valor da série histórica, 4,8%, ante 12,4% em 2003.

O mercado de trabalho formal, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho (MTb), atingiu, em 2014, o maior valor da história (Gráfico 3), quando foram registrados 49.571.510 vínculos ativos, ante 28.683.913, em 2002. Isso significa um crescimento de 73% em 12 anos, com geração média anual, de 2003 a 2014, de 1.740.633 vagas, período em que a taxa média de crescimento do emprego formal foi de 4,65% a.a., contra 3,44% da do produto.

**Gráfico 2** | Evolução da taxa anualizada de ocupação e desocupação - RMs 2003-2014



Fonte: PME/IBGE. Elaboração própria.

**Gráfico 3** | Evolução do mercado de trabalho formal (estatutário e não estatutário) – 2003-2014

Fonte: RAIS/MTb. Elaboração própria.

Todos os indicadores citados apontam para uma dinâmica econômica centrada no aumento do emprego do fator trabalho e para um forte crescimento de sua demanda. Contudo, tal aceleração, por si só, não traz evidência sobre a reprodução ou não de uma situação de oferta ilimitada de mão de obra. Para avaliar isso, é preciso observar como evoluíram, dentro de tal contexto, aquelas duas condições que, na discussão acima, vimos que em sua manifestação simultânea caracterizam tal situação: remuneração real pautada pelo salário de subsistência e elasticidade da oferta de trabalho.

Sobre a remuneração, o primeiro indicador a se destacar é o rendimento médio real do trabalho, o qual, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD/IBGE), teve crescimento real de 43,34% de 2003 a 2013, crescendo em média 3,94% ao ano. O salário mínimo, pago aos trabalhadores da base da pirâmide, passou de R\$ 260,00 em 2004 para R\$ 779,79 em 2015, uma valorização real de 72%, atingindo, segundo o Banco Central (2015, p. 01), seu maior poder de compra desde 1965.

Contudo, para a remuneração da força de trabalho, tão importante quanto à renda e o poder de compra é a formalização do emprego<sup>9</sup>, pois além de garantir benefícios trabalhistas como 13º salário e férias, garante o pagamento das contribuições que dão acesso à seguridade social, como auxílio doença, aposentadoria, etc. A informalidade atingiu, em 2012, o mínimo histórico no indicador mensurado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013, p. 10), feito com base na PNAD, de 39,3%, ante 51,6% em 2002 (2013, p. 10). Tendo mantido-se praticamente constante a participação das demais posições na ocupação, segundo as Pequenas e Médias Empresas (PME), a participação dos assalariados sem carteira cai de 21,8% em março de 2003 para 13,4% em março de 2014, ao passo que a dos com carteira salta de 44,8% para 55,1%.

Parece claro, por conseguinte, com base na evolução dos rendimentos, do poder compra e da formalização da força de trabalho, que houve uma melhora no padrão de remuneração do fator trabalho, afastando-se este daquelas “condições de subsistência” que caracterizam a situação de oferta ilimitada de mão de obra. A maioria da população, portanto, passou a auferir uma recompensa melhor pelo seu trabalho, contudo, a fim de confirmar uma evolução nas condições de oferta de mão de obra, tendo em vista a discussão sobre um excedente estrutural, é preciso avaliar a elasticidade de tal oferta.

Sobre isso, é elucidativo o movimento da taxa de participação, a qual, de acordo com a PNAD/IBGE, após subir de 2003 a 2008, cai continuamente a partir de 2009, saindo de 68,5% para 65,4% em 2013. Menos pessoas se dispuseram, por conseguinte, a oferecer sua força trabalho, e isso em um contexto de baixa desocupação e elevação da remuneração, o que nega a hipótese de que tal diminuição estaria atrelada ao desalento. Destaca-se aqui a queda na participação da população jovem (15 a 24 anos), de 65,24% em 2005 para 57,10% em 2013, refletindo não só o impacto do aumento da ocupação e da remuneração do trabalho na renda familiar, mas também as políticas educacionais, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e a política de expansão das universidades públicas.

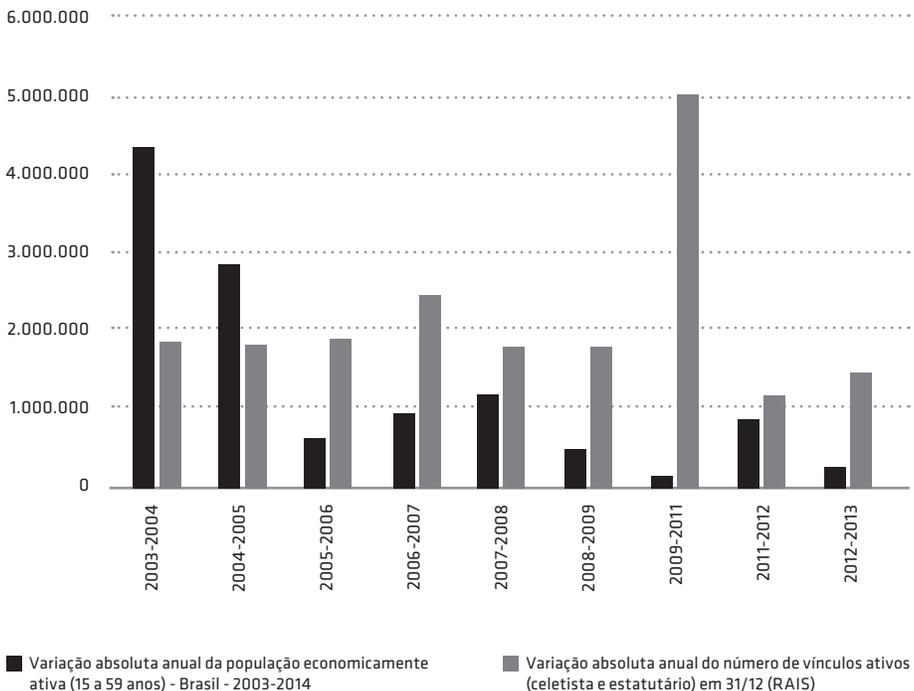
---

9. “Em cada sociedade [...] a massa trabalhadora desfruta de certo padrão de vida, o qual tem um componente de salário monetário e outro de benefícios sociais” (FURTADO, 2008, p. 133).

Os dados analisados acima apontam uma evolução nas duas condições que caracterizam uma situação de excedente estrutural de mão de obra, a remuneração e a elasticidade da oferta força de trabalho, o que nos permite afirmar que a recente aceleração no emprego do fator trabalho impactou em alguma medida sobre tal situação.

A variação do número de vínculos formais ilustra esse cenário de maneira geral *vis-à-vis* a variação anual da População Economicamente Ativa (PEA): o Brasil teve uma geração anual de empregos formais superior à variação anual dos trabalhadores que pressionam o mercado (Gráfico 4), o que permitiu ao país aumentar a ocupação e o rendimento do trabalho ao mesmo tempo em que diminuiu a elasticidade da sua oferta.

**Gráfico 4** | Evolução da variação absoluta da PEA e do número de vínculos ativos 2003-2013



Fonte: PNAD/IBGE e RAIS/MTb. Elaboração própria.

Parece, portanto, evidente que, nos últimos 12 anos, a produção capitalista se expandiu com alta absorção de mão de obra e que isso incidiu sobre as condições de oferta dela. Contudo, a fim de concluir esta seção, resta analisar como isso foi possível.

Como dito acima, Lewis propõe um modelo que pretende explicar o processo pelo qual a organização capitalista da produção se expande e tende a absorver a força de trabalho antes organizada à base de critérios pré-capitalistas e, em resumo, nesse modelo, é o crescimento da poupança resultante do lucro da classe capitalista que “engendraria uma acumulação de capital capaz de dar emprego no setor capitalista à totalidade de mão de obra” (FURTADO, 1983, p. 151). A poupança é, assim, a variável essencial do modelo do Lewis, capaz de, pelo seu acúmulo, provocar as inversões que por sua vez ocuparão a população no setor avançado e mitigarão o dualismo estrutural.

Furtado é crítico dessa proposta, e para ele “o valor explicativo desse modelo se limita ao comportamento do setor capitalista ali onde ele cresce por indução externa [...] a forma como se distribui a renda internamente não apresenta maior significação para o próprio processo de crescimento” (FURTADO, 1983, p. 152). Para ele, Lewis não considera que a associação de um perfil altamente concentrado de distribuição de renda com a dependência da oferta externa de bens de consumo afeta o nível e o perfil da demanda interna, influenciando, assim, os efeitos das inversões ou da expansão capitalista sobre o emprego, o que traz uma série de dificuldades à absorção da força de trabalho, ainda que cresça a poupança e o investimento. Como dito na citação acima, o modelo de Lewis funcionaria bem em uma economia com estímulo constante pelo mercado externo e na qual a concentração de renda não influenciasse o perfil da procura interna e do investimento.

Para Furtado, a concentração de renda embarga os efeitos da expansão capitalista sobre o emprego porque “traz consigo certa evolução no perfil da procura que se traduz em dependência crescente com respeito à oferta externa de bens de consumo e numa alocação de recursos produtivos ligados ao mercado interno que tende a elevar a dotação de capital por pessoa” (FURTADO, 1983, p. 152). Ou seja, a concentração de renda afeta direta (restrição da propensão a consumir) e indiretamente (associação com a oferta externa e alta dotação de capital por pessoa na produção doméstica para o mercado interno) a formação de um mercado de consumo de massas, capaz de estimular a produção e a comercialização doméstica de bens e serviços de consumo; assim, “é fácil compreender

que o excedente, longe de deixar-se absorver, tende a persistir e, em muitos casos, em razão do crescimento demográfico, a aumentar” (FURTADO, 1983, p. 152-153).

Pode-se afirmar, por conseguinte, que, para Furtado, a baixa capacidade histórica de absorção de mão de obra do capitalismo brasileiro residiria na estagnação do perfil da procura interna, o que, sumariamente falando, seria reflexo de uma estrutura de distribuição de renda concentrada e de seus efeitos sobre o consumo e o investimento e, conseqüentemente, sobre o emprego. Soma-se a isso, ainda, a estagnação da estrutura produtiva do setor primário. Em suma, as forças que historicamente foram responsáveis pela expansão da produção capitalista no Brasil – o consumo, a expansão no setor secundário e a expansão do setor primário – reproduziram-se assumindo padrões que alimentaram precariamente a renda e a demanda doméstica e, assim, engessaram os investimentos na intensificação e diversificação da oferta local de bens e serviços de consumo, o que permitiu à economia crescer com baixa absorção de mão de obra.

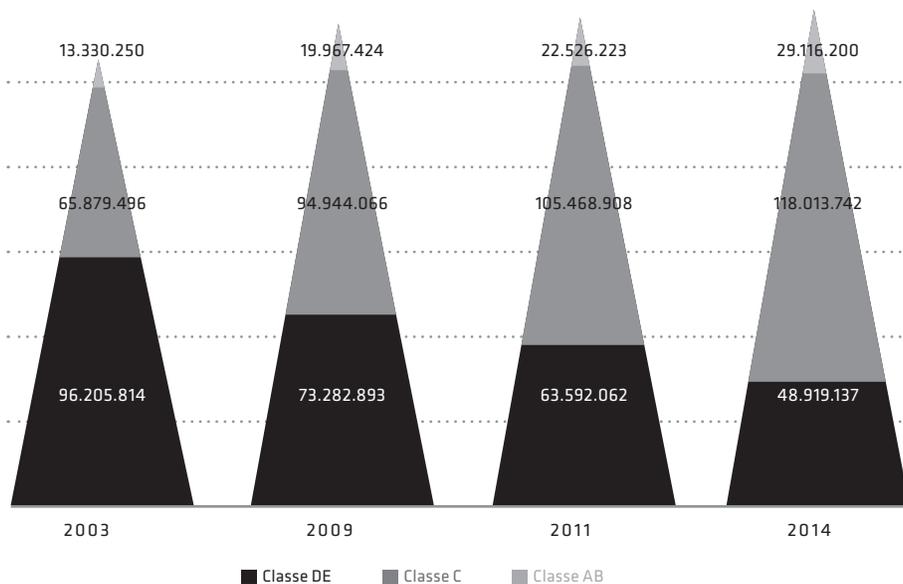
Para Furtado, portanto, “a reprodução da baixa capacidade de absorção de mão de obra da economia brasileira está associada à reprodução de um perfil de procura doméstico concentrado e associado à oferta externa, o que inibe a expansão da produção e comercialização doméstica de bens e serviços de consumo e estimula a importação e inversões domésticas com baixa participação orgânica do fator trabalho”; assim, a elevação do nível de renda da população e a diversificação do consumo teriam “maior significação para a absorção do excedente estrutural de mão de obra do que uma intensificação do processo de formação de capital” (FURTADO, 1983, p. 153). É uma clara relação entre perfil da demanda e composição orgânica da acumulação.

Para nós, a experiência do período lulista representa uma confirmação empírica da hipótese furtadiana expressa no final do parágrafo acima. O grosso do aumento da ocupação vivido nos últimos anos está essencialmente vinculado à expansão e diversificação do consumo, o que, conforme expresso logo abaixo, é uma consequência direta do processo de distribuição de renda vivido durante a “era Lula”. Já se expôs acima alguns dados sobre a evolução dos rendimentos e, além desses, podemos citar também, no sentido de evidenciar tal distribuição<sup>10</sup>, a evolução do índice de Gini, que saiu de 0,594 em 2001 para 0,490 em 2014, e a evolução da distribuição da população dentro da pirâmide de classes econômicas (Gráfico 5), conforme Neri (2014, p. 14).

---

10. Cf. também o Comunicado do IPEA nº 155: *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda* (2012).

**Gráfico 5** | Pirâmide populacional e classes econômicas 2003, 2009, 2011 e 2014



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: NERI (2014).

Em um trabalho que consideramos seminal para compreender a dinâmica recente da economia brasileira, Carlos Aguiar de Medeiros aponta que:

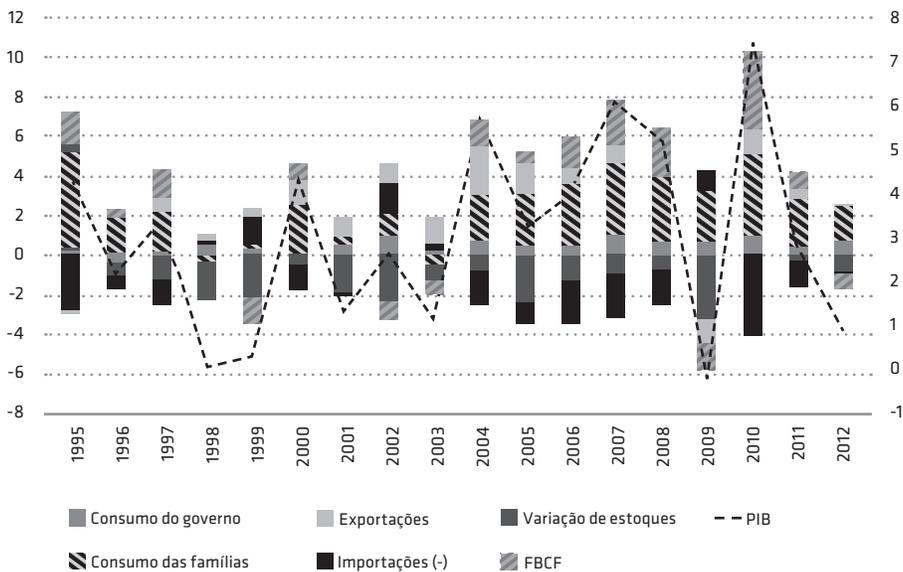
As principais transformações ocorridas de renda no período – e que são importantes para a análise do padrão de consumo – foram a elevação do poder de compra dos 25% mais pobres e a mudança da distribuição das famílias por níveis de renda. Neste sentido, destaca-se o aumento de 30% na renda dos 50% mais pobres [...] a elevação da renda familiar per capita entre os 25% mais pobres, dos 50% mais pobres (com renda familiar de 2 a 3 SMs e de 3 a 5 SMs) e dos 25% subsequentes (a baixa classe média). (MEDEIROS, 2015, p. 68)

Medeiros então demonstra que, com essa evolução da renda, houve um deslocamento no perfil de consumo da sociedade brasileira, com forte aumento na participação das despesas com transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, serviços e eletrodomésticos, os quais, entre 2003 e 2009 cresceram 6,5%, 10,1%, 11,0%, 10,2% e 4,1%, respectivamente, bem acima da média da economia (MEDEIROS, 2015,

p. 70). Ajuda a sustentar tal relação o trabalho recente de Bielschowsky, Squeff e Vasconcelos (BIELSCHOWSKY; SQUEFF; VASCONCELOS, 2015, p. 24), no qual se aponta que o crescimento médio anual do valor adicionado do setor de bens de consumo não duráveis, do setor de duráveis e do setor de serviços de consumo de massa, que, entre 2003 e 2005, foi de 4,6%, 9,7% e 6,2% e entre 2005 e 2008 foi de 2,4%, 5,8% e 8,2%, proporção que se mostra alinhada com um crescimento do consumo na base da pirâmide social.

Para Medeiros, “o ciclo de crescimento da última década baseou-se, em particular, em forte expansão do consumo das famílias” (MEDEIROS, 2015, p. 74), o que “induziu substancial aumento do emprego formal nas ocupações de menor qualificação” (Ibidem). Confirma isso o fato de que, desde 2004, o consumo das famílias passa a comandar o crescimento (Gráfico 6), e este último, como vimos um pouco acima, no período, fundamenta-se no uso do fator trabalho, o que nos permite defender, portanto, a vigência da relação renda-consumo-emprego-renda-consumo-crescimento.

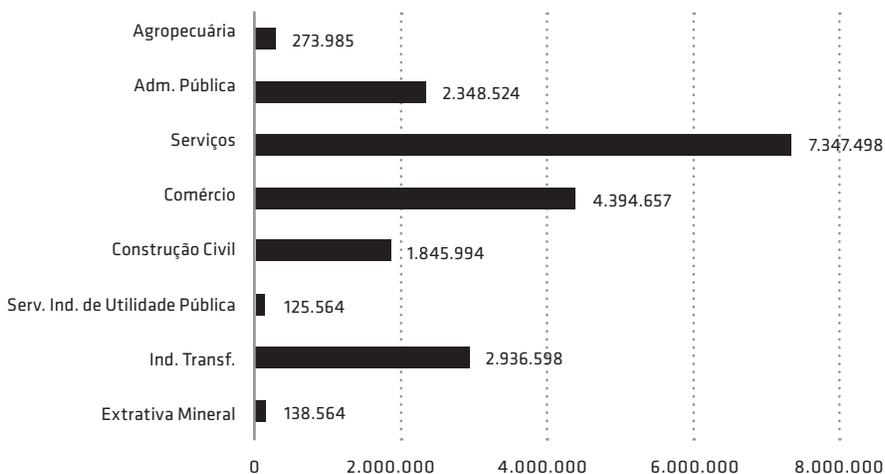
**Gráfico 6** | Contribuição ao crescimento 1995-2012



Fonte: Ipeadata. Elaboração: AMITRANO (2015).

A composição setorial dos empregos formais gerados entre 2004 e 2013 (Gráfico 7) ajuda a ilustrar essa relação entre emprego, renda e consumo: cresce de forma vigorosa o saldo do setor de serviços (7.347.498), seguido pelo comércio (4.394.657) e pela indústria de transformação (2.936.598), com destaque ainda para o setor de construção civil (1.845.994). Quando essa relação não é praticamente unívoca, como nos serviços e no comércio, podemos afirmar, haja vista o crescimento do valor adicionado de setores relacionados ao consumo, que a relação entre emprego, renda e consumo é muito significativa, como na indústria de transformação e na construção civil.<sup>11</sup>

**Gráfico 7** | Saldo líquido de empregos formais 2004-2013



Fonte: RAIS/MTb. Elaboração própria.

Assim, concluímos que a experiência distributiva articulada pelo ex-presidente Lula ajudou o país a avançar no combate a um dos problemas estruturais de sua economia, o de uma oferta ilimitada ou um excedente estrutural de mão de obra. O processo de distribuição de renda, cujos três vetores foram “a redução da pobreza, a ele-

11. Para uma exposição detalhada da composição setorial do emprego do período em análise, ver: *Um Mapa Setorial do Emprego* (2015), de Claudio Amitrano.

vação do salário mínimo real e o aumento e composição do emprego formal” (MEDEIROS, 2015, p. 63), aliados à expansão do crédito e ao controle da inflação, contribuiu para a expansão e diversificação do consumo interno, o que levou à expansão da produção e comercialização doméstica de serviços e bens de consumo, o que, por sua vez, fomentou a geração da maior parte dos empregos que permitiram ao país melhorar a integração de sua força de trabalho à economia. Com o apoio do ex-presidente, a distribuição de renda e a diversificação do consumo demonstraram, portanto, como defendia Furtado, a sua significação para a ordem econômica subdesenvolvida, promovendo um modelo de expansão capitalista capaz de potencializar a absorção do fator trabalho.

Entretanto, antes de encerrar esta seção é preciso destacar o seguinte: a importância da conjuntura internacional e do aumento dos preços internacionais das *commodities* para as políticas de distribuição de renda e o sucesso do modelo de acumulação vivenciado. O dinamismo do comércio exterior foi fundamental para aumentar o ritmo de crescimento do produto a partir de 2003 e induziu a um maior aumento do consumo e do investimento, aumento este que permitiu ao governo incrementar a sua arrecadação e dispor de recursos para poder agir mediante maiores despesas públicas e, assim, implantar políticas distributivas e diversificar o consumo. Isso, contudo, não retira da gestão, da intervenção governamental, o seu papel. Como coloca Baltar:

A situação internacional melhorou os termos de troca do comércio com outros países, mas o governo teve de atuar, vencendo resistências, para que a elevação dos termos de troca beneficiasse toda a população. A ação do governo foi importante para que o maior crescimento do PIB e a menor inflação resultassem em forte crescimento do emprego formal, elevação do poder de compra da renda do trabalho, redução nas diferenças de renda entre os trabalhadores e aumento de renda de pessoas sem condições para participar da atividade econômica. (BALTAR, 2014, p. 450-451)

A conjuntura internacional e o aumento do preço internacional das *commodities* foram, portanto, condições necessárias para a gênese de um modelo de acumulação com elevada participação orgânica do fator trabalho, porém, o seu desenvolvimento ou vir-a-ser histórico foi resultado da atuação político-econômica do Estado, conforme discutido acima.

## Breve discussão sobre o emprego na economia capitalista

Defendemos na seção anterior que a “era Lula” confirmou o entendimento de Furtado sobre o tipo de fluxo econômico capaz de aumentar a absorção do fator trabalho em economias com excedente estrutural de mão de obra e acreditamos que isso ficou minimamente ilustrado segundo os indicadores analisados. A proposta para esta seção é fazer uma breve revisão teórica, de maneira a: primeiro, detalhar um pouco mais a lógica por detrás do modelo de acumulação de capital fomentado durante a gestão do ex-presidente Lula e, segundo, agregar à discussão aqueles elementos teóricos que, a nosso ver, ajudam a explicar a retração vivida na gestão da presidente Dilma Rousseff.

Para nós, a proposição fundamental para se entender o modelo de acumulação da “era Lula” é a seguinte:

A variação do volume da demanda global e a variação de sua composição condicionam a composição da oferta e, portanto, a escolha da combinação produtiva dos fatores envolvidos na inversão e, em consequência, a produtividade média global e o nível de emprego. (FURTADO; SOUSA, 1970, p. 475)

Conforme exposto na seção anterior, a variação no volume da demanda agregada, durante a gestão do ex-presidente Lula, resultou, sobretudo, de um aumento do consumo das classes da metade de baixo da pirâmide social, tendo, assim, tal variação, um perfil particular, centrado em bens e serviços de consumo de massa, perfil este que, por sua vez, estimulou uma composição orgânica particular de oferta, marcada por uma elevada participação relativa do fator trabalho (Gráfico 1).

O perfil da demanda, portanto, determina a composição das combinações produtivas das novas inversões (FURTADO; SOUSA, 1970, p. 478). Tal qual exposto acima, o perfil da demanda da economia brasileira, ao longo do século XX, esteve muito vinculado à procura das classes mais altas, o que fez com que o fluxo de renda aplicado no abastecimento dessa demanda direcionasse-se à importação de produtos e à adoção interna de combinações produtivas altamente capitalizadas e poupadoras de mão de obra. O acesso das classes menos favorecidas a uma maior renda monetária estimulou a procura e o comércio de serviços e bens de consumo de massa, cuja oferta é essencialmente doméstica e marcada, sobretudo no setor de serviços e no comércio,

por um baixo nível de capitalização e alta participação do fator trabalho. Tal como argumenta Furtado:

Se a importância relativa da demanda dos “mais ricos” se acentua e há, em consequência, maiores solicitações de bens que são produto de técnicas de produção de nível tecnológico relativamente mais elevado e mais capitalizadas, então as novas inversões serão relativamente mais capitalizadas de como seriam com intensificação da demanda dos “menos ricos”, a qual se manifestaria pela difusão de bens de consumo com técnicas de produção correntes e menos capitalizadas. (FURTADO; SOUSA, 1970, p. 477)

Assim, “a forma como evolui a procura é um fator fundamental na orientação das novas inversões” (FURTADO, 2010, p. 340). Contudo, para que a acumulação incentivada por uma determinada evolução da procura possa reproduzir-se, é preciso haver uma compatibilidade com a oferta dos fatores requeridos, ou melhor, a elasticidade na curva da oferta de fatores de produção relacionados às inversões requeridas também é um fator de importância fundamental. Como vimos na primeira seção, o principal fator demandado pelas inversões estimuladas pela evolução da demanda durante a “era Lula” foi justamente o trabalho, o que é lógico, haja vista o elevado crescimento do setor de serviços, do comércio e do setor de bens de consumo não duráveis, setores de baixa capitalização. A evolução do perfil da demanda no período estimulou, portanto, a procura por força de trabalho, mais especificamente uma força de trabalho urbana e de baixa qualificação, exatamente aquele fator de produção de que dispomos em abundância e a baixos preços relativos, o que fez com que, para os setores acima, as limitações impostas pelos típicos problemas de capacidade produtiva da economia brasileira, tais como infraestrutura e carga tributária, por exemplo, pudessem ser temporariamente mitigados. Além disso, é preciso destacar, no que se refere a esse ponto, a importância da queda do dólar e os incentivos à agricultura familiar e à produção de alimentos, o que ajudou a segurar a inflação e, consequentemente, a elevação dos custos de reprodução do fator trabalho.

É preciso ressaltar que a constatação feita aqui sobre a elasticidade na curva de fatores não se aplica ao setor industrial, o qual, até o ano de 2009 respondeu de maneira importante ao estímulo dado pela evolução da demanda, mas a partir de então, devido, sobretudo, à interação entre a valorização do câmbio, o aumento da compe-

titividade internacional, ao aumento do custo de reprodução da mão de obra, iniciou uma trajetória de regressão que se arrasta até os dias atuais.<sup>12</sup>

Em suma, estamos falando aqui, claramente, de um modelo de acumulação estimulado pela demanda – *demand push*, contudo, tal constatação, por si só não é suficiente para explicar o crescimento da taxa de ocupação do fator trabalho no período, para tal, é preciso destacar também, tanto a evolução do perfil dessa demanda quanto a disponibilidade dos fatores requeridos pelas inversões que responderam a tal evolução. Foi, portanto, a combinação sistêmica de três fatores, (a) o crescimento da demanda, (b) o perfil de sua evolução, associado a serviços e bens de consumo de massa, e (c) uma alta disponibilidade dos fatores requeridos pelas inversões que responderam a tal crescimento, o que, em nossa visão, de maneira geral, fundamentou o modelo de acumulação vivido durante a gestão do ex-presidente Lula, modelo este que acelerou a absorção de mão de obra e colocou o nível de emprego em patamares inéditos para nossa história recente.

No entanto, conforme coloca o próprio Furtado, uma vez que, baseado em um incremento da demanda e das inversões, o emprego atinge um determinado nível de equilíbrio, para manter-se nesse nível, ele “teria de ser necessariamente dinâmico, isto é, com crescimento do nível da renda e da capacidade produtiva” (FURTADO, 1983, p. 53). Para nós, foi justamente tal dinâmica, ou melhor, a ausência dela, sobretudo na continuidade do crescimento da renda e da demanda, que marcou a primeira gestão da presidente Dilma e levou o modelo de acumulação da “era Lula” precocemente à retração.

Para nós, portanto, foi a intensidade do crescimento da demanda o principal responsável pela contração no ritmo da acumulação durante a primeira gestão Dilma, ou seja, o crescimento do nível de renda, necessário para manter o emprego em um determinado nível de equilíbrio previamente alcançado, tal como menciona Furtado na citação acima, não ocorreu; na verdade, como veremos na próxima sessão, ele decresceu.

Até aqui, utilizamos o referencial teórico estruturalista<sup>13</sup> de Furtado para analisar o modelo de acumulação vigente na “era Lula”, entretanto, julgamos que, para anali-

---

12. Para maiores informações sobre essa questão cf. *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*, de José L. Oreiro e Carmem A. Feijó (2010).

13. Para maiores esclarecimentos sobre o método estruturalista empregado por Furtado cf. o anexo metodológico da primeira parte de *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1983).

sar o que prevaleceu durante a primeira gestão Dilma, é preciso passar a tomar como base a teoria do emprego de John Maynard Keynes. Apesar de *a priori*, isso parecer contraditório (haja vista que Furtado, em diversas ocasiões, expressa sua opinião de que a teoria keynesiana não se adequa às economias subdesenvolvidas),<sup>14</sup> adentraremos na abordagem de Keynes, na sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (pois aí se expõe como flutuações na renda e na demanda agregada determinam variações na escala da produção e do emprego), devido ao fato de que, como defendido acima, a intensidade do crescimento da demanda agregada foi o fator central, e de que quando a presidente assumiu o governo, já estava em vigor um modelo de acumulação capaz de despistar os entraves estruturais que impediam a esperada repercussão do consumo e do investimento sobre o nível de emprego (e não houve grandes alterações na situação técnica, de recursos e de custos).

Partindo de uma crítica aos modelos clássico e neoclássico, baseados na lei de Say, que pressupõem que a oferta cria sua própria demanda, lei esta que equivale à proposição de que não há obstáculo real à acumulação e ao pleno emprego (KEYNES, 1988, p. 35), Keynes irá então se propor a sistematizar os determinantes da demanda agregada dentro da economia capitalista, defendendo a sua centralidade para o nível de emprego. Para ele, “não sendo esta [a de Say] a verdadeira lei que relaciona a demanda e as funções da oferta, falta ainda escrever um capítulo da teoria econômica, cuja importância é decisiva e sem o qual é inútil qualquer discussão a respeito do volume de emprego” (KEYNES, 1988, p. 35), e é justamente tal capítulo, que explique a dinâmica da demanda dentro do capitalismo, que “explique com clareza como e por que a demanda efetiva poderia ser deficiente ou excessiva” (KEYNES, 1988, p. 38), que ele pretendeu escrever com sua *Teoria Geral*.

Segundo Bresser-Pereira, “podemos afirmar que a macroeconomia keynesiana, exposta na *General Theory*, é uma teoria do emprego baseada na ideia de procura agregada. O nível de emprego depende da procura agregada, ou seja, da renda” (BRESSER-

14. Para Furtado, Keynes, “Preocupado com os fatores determinantes a curto prazo do nível de emprego, emprestou um papel paramétrico a uma série de variáveis e [...] dados esses elementos, cabia demonstrar que outras variáveis respondem pelas flutuações no nível de emprego. Dentre estas, Keynes destacou o montante das inversões, cujos determinantes passaram a preocupá-lo diretamente. Havendo atribuído o papel de variável básica ao nível das inversões, Keynes daí não inferiu todas as consequências necessárias” (FURTADO, 1983, p. 53). Em suma, segundo Furtado, Keynes propõe uma relação de causalidade demasiadamente geral entre o volume das inversões e o nível de emprego, assumindo como dados uma série de fatores que possibilitam que se manifeste o efeito multiplicador; no entanto, tais fatores, não necessariamente se manifestam em economias subdesenvolvidas. Sobre esta questão ver também *Investimento, renda e o multiplicador numa economia subdesenvolvida*, de Rao (2010).

-PEREIRA, 1976, p. 31). Keynes coloca o emprego como algo dependente da demanda agregada, o que significa, como coloca Bresser-Pereira acima, que o emprego é dependente da renda, já que é somente por meio desta que a demanda existe de maneira concreta para a economia capitalista. Contudo, é preciso ter em mente que não é apenas o volume de renda que interessa, mas também a forma como esta renda participa ou se manifesta dentro da economia.

E, para Keynes, a renda alimenta a demanda agregada essencialmente de duas maneiras: como consumo e como investimento. Segundo o economista, as grandes linhas de sua teoria podem expressar-se da maneira que se segue:

Quando a renda agregada aumenta, o consumo agregado também aumenta, porém não tanto quanto a renda. Em consequência, os empresários sofreriam uma perda se o aumento total do emprego se destinasse a satisfazer a maior demanda para consumo imediato. Dessa maneira, para justificar qualquer volume de emprego, deve existir um volume de investimento suficiente para absorver o excesso da produção total sobre o que a comunidade deseja consumir quando o emprego se acha a determinado nível. A não ser que haja este volume de investimento, as receitas dos empresários serão menores que as necessárias para induzi-los a oferecer tal volume de emprego. Daqui se segue, portanto, que, dado o que chamaremos de propensão a consumir da comunidade, o nível de emprego [...] dependerá do montante de investimento corrente. (KEYNES, 1988, p. 35)

O nível de emprego, isto é, o nível de uso dos fatores por parte dos empresários depende da procura agregada, que tem como principal componente o consumo, o qual, por sua vez, depende da renda disponível e tende a crescer em um ritmo menor do que esta, pois com o aumento da renda aumenta a propensão a poupar. A fim de compensar esse aumento de poupança é preciso aumentar o investimento, pois a demanda *per se* não será suficiente para absorver a produção total e, assim, o nível de emprego cairá, logo, “o emprego só pode aumentar *pari passu* com o investimento” (KEYNES, 1988, p. 87).

A lei que está na base da função keynesiana da demanda agregada, que, segundo Keynes (1988, p. 77), “podemos basear-nos com inteira confiança [...] consiste em que os homens estão dispostos a aumentar seu consumo à medida que sua renda cresce, embora não em quantia igual ao aumento de sua renda”. Segue-se de tal fato, como diz Singer (1979, p.19) “que quanto maior o emprego tanto maior será a brecha entre

o preço da oferta agregada do produto correspondente e a soma que os empresários podem esperar obter do dispêndio dos consumidores”, logo, “a elevação na demanda de trabalho só pode realizar-se através de um incremento no investimento” (RAMOS, 2012, p. 264).

É, por conseguinte, partindo de uma suposição psicológica simples, de seus efeitos sobre o consumo e do resultado de tais efeitos sobre a rentabilidade do capital, que chega Keynes à conclusão de que o emprego só pode aumentar com o investimento. Ele olha para a economia capitalista e enxerga “uma tendência permanente ao subconsumo” (BRESSER-PEREIRA, 1976, p. 32), pois em uma economia monetária não só é possível poupar como também é possível obter ganhos optando por manter parte da renda em estado líquido.<sup>15</sup> Assim, para que uma economia se mantenha em expansão, elevando desse modo o nível de emprego, é preciso suprir a brecha entre renda e consumo com investimento. Esse último precisa, portanto, “crescer a uma taxa superior à da renda” (SINGER, 1979, p. 20).

E o investimento, para Keynes, depende da relação entre eficiência marginal do capital e taxa de juros: “enquanto a eficiência marginal do capital for superior aos juros, vai haver investimento” (HERSCOVICI, 2013, p. 490). Segundo Keynes, quando um indivíduo adquire “um bem de capital, adquire o direito ao fluxo de rendas futuras que espera obter da venda de seus produtos, enquanto durar esse capital, feita a dedução das despesas correntes necessárias” (KEYNES, 1988, p. 101); assim, a eficiência marginal é o lucro líquido esperado baseado em um gasto produtivo, a expectativa de ganhos frente a um desembolso para produzir e vender uma mercadoria. Se essa renda superar o retorno pago pela taxa de juros, aumentará o investimento, e, assim, aumentará o nível de consumo da economia, conseqüentemente, aumentando, também, o nível de emprego.

Em um modo de produção no qual o consumo depende da renda e o primeiro tende a ser menor que a segunda – e a renda depende essencialmente de unidades de salário derivadas do emprego, já que virtualmente todo lucro é poupado – é preciso compensar tal subconsumo aportando novos aflusos de unidades de renda ao mercado, o que, para Keynes ocorre quando novos empregos são gerados com base em novos investimentos.

15. “O erro da teoria ortodoxa, sustentava Keynes, estaria em associar o *desejo de possuir riqueza* com a decisão de *fazer mais investimentos*” (BELLUZO; ALMEIDA, 2002, p. 43).

O multiplicador keynesiano é justamente a “relação precisa entre o fluxo de investimento e os volumes agregados do emprego e da renda” (KEYNES, 1988, p. 87). É a forma como o primeiro alimenta a segunda, agregando novas unidades de renda/salário à demanda agregada da economia. O multiplicador, seja ele maior ou menor, depende da decisão dos capitalistas de investir que, por sua vez, depende da taxa de juros e da eficiência marginal do capital.

É importante destacar que a taxa de juros, para Keynes, não depende da disponibilidade de poupança, isto é, do volume de lucros, tal qual nos clássicos, pois “não é o ‘preço’ que equilibra a demanda de recursos para investimento com a disposição de abstenção do consumo presente, mas sim o que equilibra o desejo de manter riqueza na forma de dinheiro com a quantidade de moeda disponível” (COSTA, 2009, p. 8). Assim, para Keynes, a taxa de juros não é resultado da interação entre oferta e procura de poupança e investimento, não funcionando, dessa maneira, como mecanismo que automaticamente equilibra essas duas variáveis, o que desconstrói “a ideia de que sempre que um indivíduo realiza um ato de poupança faz algo que, automaticamente, reduz a taxa de juros e que essa baixa estimula, automaticamente, a criação de capital” (KEYNES, 1988, p. 126). Logo, “uma menor disposição para gastar será vista de uma perspectiva bastante diferente se, em vez de considerá-la como um fator que, *ceteris paribus*, aumenta o investimento, for considerada como um fator que, *ceteris paribus*, faz diminuir o emprego” (KEYNES, 1988, p. 131).

O papel de regulador automático entre poupança e investimento atribuído pelos neoclássicos à taxa de juros era o seu principal recurso para negar a hipótese de um subconsumo, justificar a lei de Say e pregar a centralidade da poupança – e, logo, do lucro – como variável independente da acumulação. Como claramente coloca Keynes:

A análise tradicional é defeituosa, porque não conseguiu isolar corretamente as variáveis independentes do sistema. A poupança e o investimento são as variáveis determinadas e não os determinantes do sistema. São o produto gêmeo dos determinantes, quer dizer, da propensão a consumir, da escala de eficiência marginal do capital e da taxa de juros. (KEYNES, 1988, p. 130-131)

Keynes, portanto, ao demonstrar os limites à igualdade entre poupança e investimento em economias monetárias, *vis-à-vis* a preferência pela liquidez dos agentes econômicos, rompe, de dentro para fora, com o modelo clássico, o que lhe abre espaço para uma reorganização teórica substancial, a qual centra nos determinantes da demanda – a propensão a consumir e o investimento, este último determinado pela escala de eficiência marginal do capital e pela taxa de juros – a explicação do emprego e da acumulação.

E a consequência prática fundamental de tal reorganização, conforme dito ao final da *Teoria Geral*, é “a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir” (KEYNES, 1988, p. 249); e é justamente no desempenho de tal tarefa, durante o primeiro mandato da presidente Dilma, que pensamos residirem as razões da retração atual do lulismo.

## Dilma e a demanda agregada

No mesmo capítulo em que se encontra a citação acima, afirma-se o seguinte:

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através da tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre os juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimentos ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação próxima do pleno emprego. (KEYNES, 1988, p. 248)

Defendemos, na primeira seção, que o processo de distribuição de renda fomentado pelo ex-presidente Lula resultou em um perfil de evolução do consumo, que, desde meados de 2004, passou a comandar o crescimento da economia (Gráfico 6) e do emprego formal (Gráfico 7) e que isso, aliado a outras políticas sociais

implementadas (atuantes pelo lado da oferta de trabalho), atacou o excedente estrutural de mão de obra.

Segundo Bresser-Pereira (1976, p. 31), o investimento é a variável central do modelo keynesiano “devido ao fato de que é uma variável que pode ser manipulada com relativa facilidade, enquanto que o consumo, não”. Contudo, em uma economia subdesenvolvida, em que a maioria da população vive com baixos níveis de renda e, portanto, com propensão a consumir próxima à unidade, e considerando-se que o seu padrão de consumo associa-se à oferta doméstica e a setores intensivos em mão de obra, a manipulação do consumo apresenta-se como uma estratégia concreta de estímulo à demanda e ao emprego. Como visto acima, foi justamente por tais razões que Furtado defendeu o papel central da diversificação do consumo para a absorção do excedente estrutural de mão de obra.

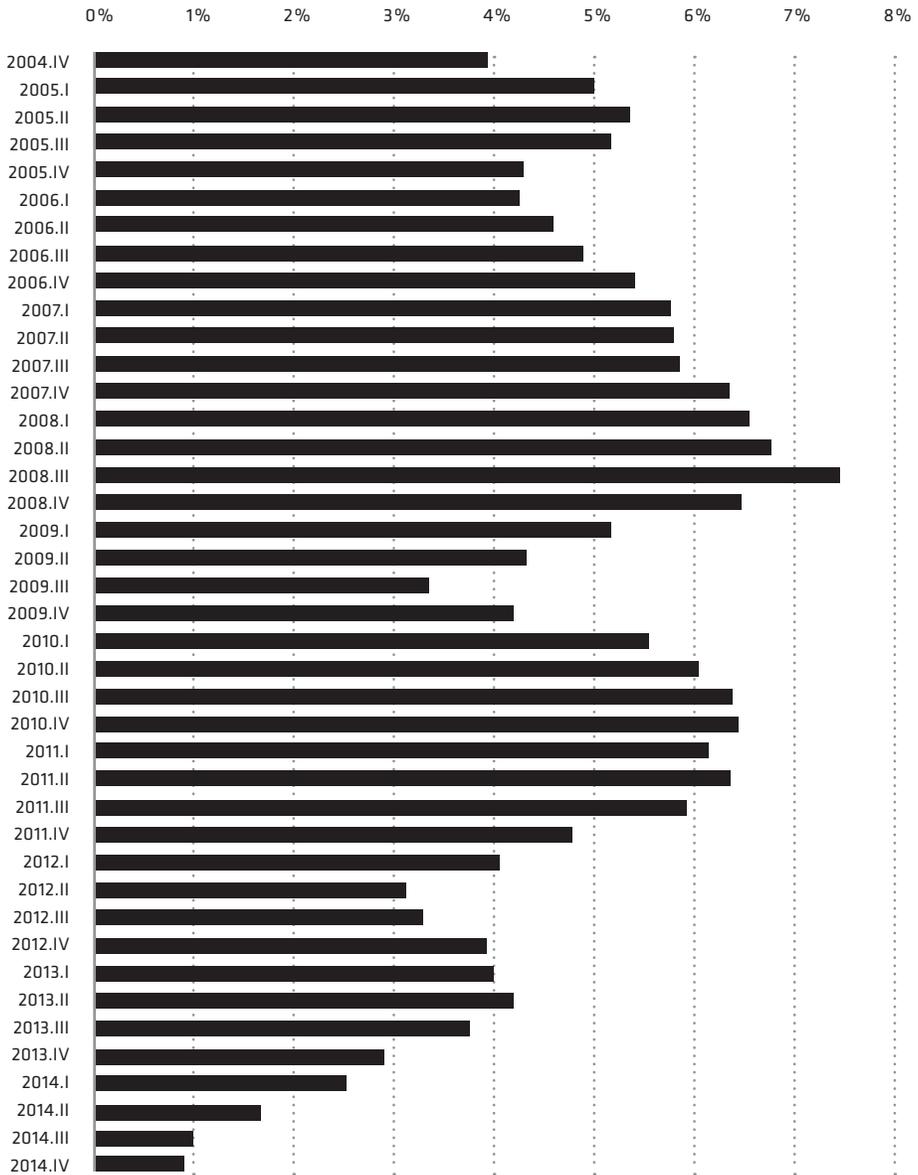
O desafio da presidente Dilma era dar continuidade ao processo de integração da força de trabalho iniciado por seu antecessor e garantir a segurança de sua evolução frente a um cenário internacional menos favorável e em um contexto em que a curva da oferta dos fatores já se encontrava mais pressionada. Por mais que o emprego, a estrutura ocupacional e o rendimento tenham evoluído até 2014, a partir de 2011 inicia-se uma desaceleração dos componentes que alimentaram a demanda agregada nos anos anteriores, o que, aliado à incapacidade do governo em traduzir os novos desafios em uma “estratégia nacional de desenvolvimento”<sup>16</sup>, culminará na rápida deterioração vivida a partir de 2015.

Em nossa opinião, são razões político-econômicas as que explicam essa deterioração, mais especificamente um processo paulatino de desaceleração do crescimento da propensão a consumir e de deterioração do incentivo para investir. Resumiremos a contribuição do primeiro governo da presidente Dilma a esse processo a três decisões tomadas por ela em seu primeiro mandato.

---

16. “O desenvolvimento econômico exige uma estratégia nacional de desenvolvimento [...] O que é isso? [...] É mais que um projeto ou plano nacional de desenvolvimento, porque abrange informalmente o conjunto da sociedade, ou grande parte dela; ilumina para todos um caminho a ser trilhado e estabelece certas diretrizes bem gerais a serem observadas; e, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, exige razoável consenso” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 29-30).

**Gráfico 8** | Consumo privado: Crescimento acumulado em 12 meses 2004-2014



Fonte: SCN/IBGE. Elaboração: SERRANO; SUMMA (2015).

Após um período de baixo crescimento que durou até 2003, o consumo privado cresceu, em média, 5,3% entre 2004 e 2010, com um pico de 6,4% em 2010. Apesar de uma leve recuperação de meados de 2012 a meados de 2013, o que se observa é uma desaceleração do crescimento no período 2011-2014, chegando a 0,9% no final de 2014.

Para Serrano e Summa, o aumento do consumo foi condicionado basicamente por três fatores: a evolução do rendimento, a disponibilidade de crédito e a taxa de juros (2015, p. 13-14). Além da diminuição dos juros, iniciada em 2003, o ex-presidente Lula também tomou uma série de medidas para aumentar a disponibilidade de crédito e ampliar o seu acesso para as classes mais baixas, como a criação do crédito consignado. No entanto, ainda segundo Serrano e Summa, o problema com a expansão do crédito é sua sustentabilidade, para o que é preciso que a renda real se mantenha em crescimento, os juros se mantenham caindo e os prazos dos financiamentos aumentando, já que é natural o aumento do endividamento;<sup>17</sup> ao mesmo tempo, é preciso que “novos consumidores” continuem entrando no mercado de crédito em um processo “extensivo” (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 14-16).

A partir de 2011, deterioram-se todas as condições mencionadas acima como necessárias para sustentar o crescimento do crédito consumidor. No início do primeiro mandato, a presidente Dilma, na primeira das três decisões mencionadas acima, resolve conter o consumo por meio do controle do crédito, quando eleva a taxa de juros de 10,7% para 12,4% e adota um conjunto de “medidas macroprudenciais”<sup>18</sup>, que restringiram o acesso, elevaram ainda mais o custo do crédito e diminuíram os prazos de pagamento. Aliado a isso, a diminuição do crescimento econômico fez com que o ritmo de expansão do emprego caísse ano a ano, o que, além de prejudicar a incorporação dos “novos consumidores”, fez com que a média de crescimento da renda caísse de 5,3% no período 2004-2010 para 1,2% no período 2011-2014 (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 18).

Assim, as medidas citadas atuaram no sentido de inibir a sustentabilidade do crescimento do consumo, o que ajudou a fazer com que a sua contribuição à demanda ca-

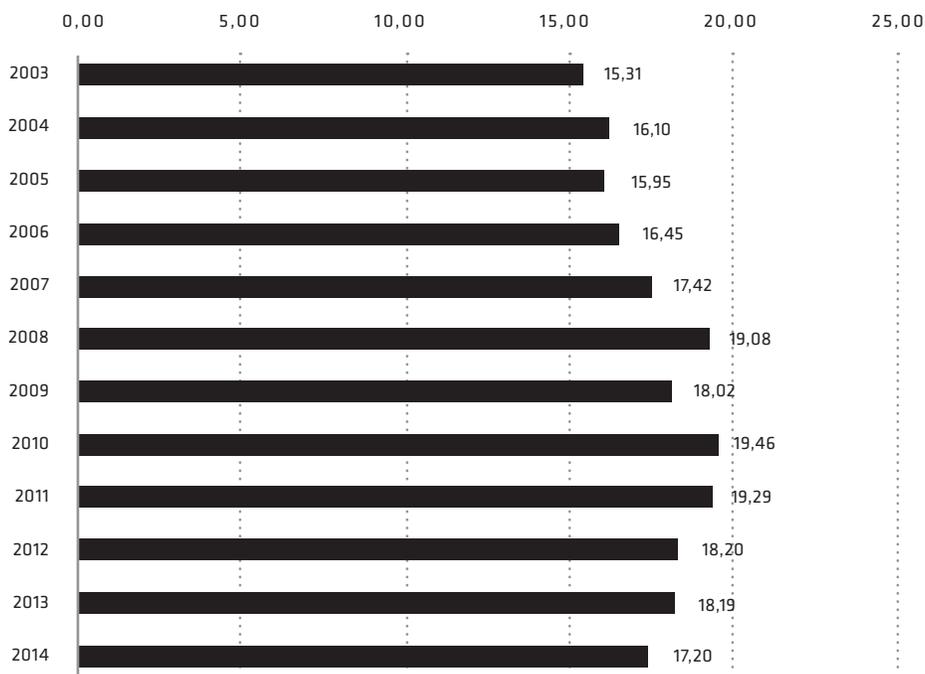
---

17. Saiu de 18% do orçamento familiar em 2005 para 46% em 2014 (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 15).

18. “These measures [...] included: a) an increase in the compulsory deposit of deposits; b) an increase in the minimum capital required of banks for consumer loans of longer maturities, which discourages banks from expanding lines; c) increasing taxes on financial transactions for consumer credit; and d) raising the minimum payment percentage on credit card” (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 16-17).

ísse expressivamente, em um curto espaço de tempo (Gráfico 8). No entanto, apesar da contribuição das referidas medidas “macroprudenciais” para a desaceleração do consumo, é preciso ficar claro que o principal agente por trás de tal queda foi a retração dos investimentos. Se o consumo foi a mola propulsora dos empregos na gestão do ex-presidente, a continuidade desse processo — tendo em vista a tendência (“natural”, conforme Keynes, mas acentuada pelas medidas discutidas acima) de que crescimento do consumo apresente taxas decrescentes ao longo do tempo — residia no aumento, ou pelo menos na manutenção, da taxa de investimento. Segundo o Ipea, a taxa de investimento nominal em percentagem do PIB sai de 15,31% em 2003 para 19,46% em 2010, caindo para 18,19% em 2013 e para 17,20% na média dos três primeiros trimestres de 2014 (Gráfico 9).

**Gráfico 9** | Taxa de investimento nominal em percentagem do PIB – 2003-2014

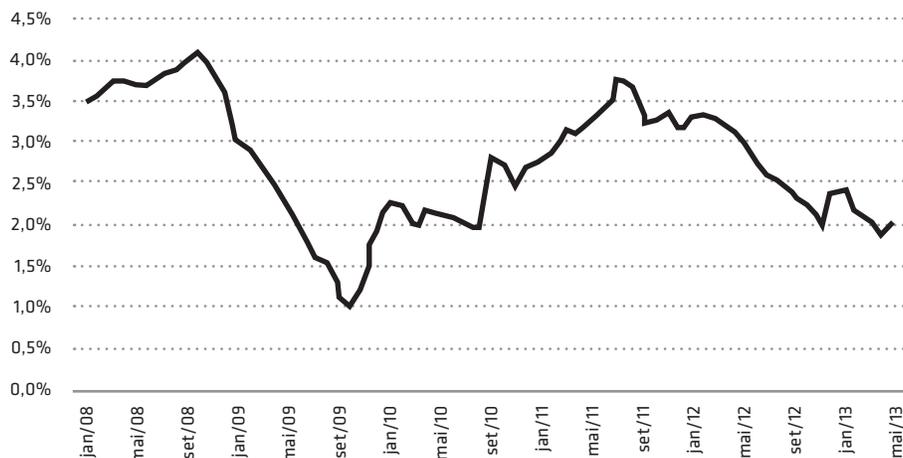


Fonte: SCN/IBGE. Elaboração: IPEA.

As outras duas decisões da presidente a que nos referimos acima, encadeadas, têm forte relação com essa queda. Primeiro, é preciso destacar que as medidas macroprudenciais foram acompanhadas de uma retração da política fiscal, também iniciada em 2010 e intensificada nos primeiros trimestres do novo governo. Para dar uma resposta à crise financeira deflagrada pela quebra do banco Lehman Brothers em setembro de 2008, o governo do ex-presidente Lula, além de intensificar a queda dos juros e ampliar a expansão do crédito, que já vinha implementando, acionou a política fiscal. Como ilustrado abaixo (Gráfico 10), o resultado primário do governo central cai rapidamente em 2009, saindo de 4,1% em outubro de 2008 para 1,0% em outubro de 2009, o que teve “um impacto direto na recuperação da economia brasileira, que ocorreu de forma relativamente rápida, já no segundo trimestre de 2009 a economia retomava um ritmo de crescimento similar ao verificado no primeiro/segundo trimestres de 2008” (JORGE; MARTINS, 2013, p. 137).

Contudo, no final de 2009, inicia-se uma reversão de tal trajetória expansionista, continuada ao longo de 2010 e intensificada em 2011, justamente quando crescia o ambiente de incerteza internacional e se agravava a crise europeia.

**Gráfico 10** | Resultado primário do setor público consolidado em % PIB – 2008-2013



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: JORGE; MARTINS (2013)

A presidente Dilma, portanto, subestimando os impactos da crise internacional e superestimando o potencial da demanda agregada doméstica, decide iniciar a sua gestão restringindo o crédito e intensificando o aperto fiscal iniciado no último ano do governo Lula, o que levou à forte queda tanto do investimento quanto do consumo entre 2011 e 2012, e, por conseguinte, do crescimento, que ficou em 3,9% e 1,8%, respectivamente.

Diante de tal cenário, o governo resolve reagir e decide voltar a pôr em prática uma política fiscal expansionista, quando entra em cena a terceira decisão que mencionamos acima: a de que, nessa nova resposta fiscal, o investimento público não teria mais um papel central,<sup>19</sup> optando por estimular o investimento no setor privado, o que foi feito com uma série de iniciativas que visaram à redução dos custos do investimento e o aumento nas margens de lucro (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 25).

Enquanto o investimento público ficou estagnado na casa dos 4,4% do PIB em 2012 e 2013, abaixo dos 4,7% de 2010, o gasto com desonerações – em que se destacam as de folha de pagamento – e subsídios – em que se pode destacar os do BNDES – subiu consideravelmente.<sup>20</sup> Como apontam De Paula, Modenesi e Castro Pires:

A composição da expansão fiscal limitou o seu efeito anticíclico. Durante a crise do Lehman Brothers, o governo deu mais ênfase às despesas – como aumento das transferências sociais; aumento dos investimentos públicos e da Petrobrás; e promoção do programa “Minha Casa Minha Vida”. Pelo lado das desonerações, algumas ações pontuais foram adotadas [...] Enquanto a crise do Lehman envolveu um conjunto rápido de desonerações fiscais importantes e de expansão de despesas, a resposta na crise do Euro ocorreu apenas a partir do 2º semestre de 2012 e viesada na direção de desonerações fiscais, muitas das quais sem efeito. (MODENESI; PAULA; PIRES, 2013, p. 66).

Haja vista o desempenho em queda da economia e a retração externa, de fato, justificava-se a adoção de uma política fiscal anticíclica, contudo “a mesma veio atrasada

19. No Brasil, o investimento público, longe de fazer *crowding out* ao investimento privado, o antecede e o estimula. Cf. *Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações*, de Montes e Reis (2011).

20. Contando só os anos de 2013, 2014 e 2015, segundo dados da Fazenda, estima-se que os empréstimos subsidiados do BNDES custarão cerca de R\$ 57,4 bilhões, ao passo que as desonerações de folha custaram, de 2012 a 2014, R\$ 36 bilhões, prevendo-se um desembolso de mais de R\$ 20 bilhões em 2015.

e privilegiando isenções fiscais ao invés de investimentos públicos” (Ibidem). A presidente Dilma, portanto, ao decidir restringir o crédito e expandir o superávit fiscal no início do seu mandato e, após a rápida desaceleração da economia, privilegiar o incentivo ao investimento privado, contribuirá decisivamente para a desaceleração do consumo, do investimento e, conseqüentemente, do emprego. Para completar, sua política anticíclica não foi comunicada de maneira adequada: o governo prometeu que, mesmo com a adoção de medidas anticíclicas, cumpriria a meta de superávit primário, o que fez por meio de artifícios contábeis. Como defendem De Paula, Modenesi e Pires (2013, p. 66), “melhor seria se o governo já em meados de 2012 revisasse realisticamente a meta quando estava claro que não iria cumprir a mesma, justificando tal mudança, como fez em 2009, em função da desaceleração em curso”. A tudo isso, com a aproximação das eleições, somaram-se ainda, devido ao temor do impacto da inflação sobre os eleitores, o aumento dos juros<sup>21</sup> iniciado no primeiro semestre de 2013 e o recrudescimento das tensões políticas associado ao papel desempenhado pelos meios de comunicação, que contribuíram para acelerar a deterioração da eficiência marginal do capital e do investimento.

## Considerações finais

### A retração do lulismo

Consideramos que o principal resultado da gestão do ex-presidente Lula foi o recuo do excedente estrutural de mão de obra e que tal resultado pode ser considerado estrutural. A convergência de políticas econômicas e sociais implementadas no período culminaram no fortalecimento da participação do setor de serviços e de bens de consumo pessoal como polos dinâmicos da economia, aumentando o potencial do efeito multiplicador dentro da economia, graças ao reforço da relação entre consumo e investimento, relação esta que, segundo Furtado, estaria no cerne da inadequação do modelo keynesiano às economias subdesenvolvidas, já que, nestas, devido ao exce-

---

21. De 7,5% ao ano em março de 2013 para 11% em abril de 2014, patamar em que ficou até em outubro.

dente estrutural, “o investimento pode aumentar sem que ocorra redução ou aumento do consumo” (FURTADO, 1983, p. 156). O recuo do excedente estrutural, portanto, criou um mercado consumidor de massa na economia brasileira e tornou-a mais sensível a flutuações no investimento, o que consideramos um fenômeno de importância estrutural para a ordem econômica nacional.

Contudo, apesar da importância desse processo, concordamos com a interpretação de Alexandre de Freitas Barbosa, de que a “era Lula” não criou “condições suficientes para a emergência de um novo padrão de desenvolvimento” (2013, p. 40). Isso significaria criar condições para um deslocamento da força de trabalho para setores de maior produtividade, produtores de bens de alto valor agregado, para o que seria preciso um forte investimento em infraestrutura, programas concretos de desenvolvimento setorial, uma reestruturação do sistema nacional de emprego focado no capital humano e no aumento da produtividade do trabalho, uma reforma tributária capaz de, simultaneamente, racionalizar o fisco, tornando-o menos regressivo e, ao mesmo tempo, induzir o investimento em setores considerados prioritários, além de uma reversão sustentada do binômio câmbio valorizado/juros alto.

Em resumo, seria preciso criar mecanismos para canalizar o excedente derivado do crescimento do setor de consumo pessoal para o desenvolvimento da indústria e dos serviços de alto valor agregado, tal qual, em seu momento, se canalizou o excedente da exportação de *commodities* para aquele setor. Isso acarretaria uma alteração na ordem econômica que poderia ser capaz de levar a integração da classe trabalhadora à economia capitalista a um novo patamar, com empregos mais produtivos, mais estáveis, mais bem remunerados e em um mercado de trabalho mais homogêneo.

Longe de caminhar para tal patamar, o que vivemos hoje é uma retração: cresce o desemprego, a informalidade, a heterogeneidade e caem as remunerações. A destruição de postos de trabalho e o retorno dos inativos já realimentam o excedente estrutural.

Retrai-se o legado do ex-presidente e isso acontece porque se retrai a ordem econômica que alimentou a sua construção: o que se conquistou de 2004 a 2011, a confiança no consumo em crescimento e em um governo capaz de mantê-lo em equilíbrio sem deteriorar o quadro da dívida pública, que, lado a lado com uma taxa de juros em queda, elevou a escala da eficiência marginal do capital e permitiu à taxa de investimento alcançar um crescimento compatível com a contínua expansão do emprego, deprimiu-se, nos últimos quatro anos.

As decisões tomadas pela presidente Dilma, somadas à ambiguidade com que o seu governo se comunicou com a sociedade e à incapacidade de emplacar uma estratégia nacional de desenvolvimento, deprimiram a demanda agregada e abalaram a confiança que alimentava a eficiência marginal do capital, ao que veio a somar-se, em 2014, a intensificação da deterioração das finanças públicas.

Foi, portanto, devido a uma série de decisões que aqui consideramos equivocadas, aliadas a uma série de problemas no desempenho do papel de liderança nacional, o que fragilizou o modelo de acumulação que alicerçou a ordem econômica fomentada pelo ex-presidente e não devido ao “mecanismo burguês pendular” (SINGER, 2015, p. 66), que, hoje, o legado do ex-presidente Lula encontra-se ameaçado.

## Referências

- AMITRANO, C. Um mapa setorial do emprego e dos salários a partir de dados da RAIS. In: *Textos para Discussão*. IPEA, n. 2033, jan. 2015, p. 1-87.
- BACHA, E.; BONELLI, R. Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo. Seminários Dimac, n. 42. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BALTAR, P. Crescimento da Economia e Mercado de Trabalho no Brasil. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. (Org.). *Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BARBOSA, A. F. Os avanços da Era Lula. *Interesse Nacional*, ano 5, n. 20, jan./dez.2013, p. 40-50.
- BASTOS, C. P.; D'AVILA, J. G. O debate do desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira. In: *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 13, n. 2, maio.ago/ 2009, p. 173-199.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- \_\_\_\_\_; SQUEFF, G.; VASCONCELOS, L. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. In: *Texto para Discussão* n. 2063, mar. 2015.
- BOIANOVSKY, M. A view from the tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950s. *History of Political Economy*, vol. 42, n. 1, abr. 2010, p. 221-266.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Macroeconomia Clássica à Keynesiana. 1976. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1968/68-98DaMacroclassicaAKeynesiana.apostila.pdf>>. Acesso em: 20/06/2015.
- \_\_\_\_\_. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. D. *Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- COSTA, F. N. Keynes, Kaldor e o monetarismo. *Texto para discussão*. IE/Unicamp, n. 154, fev.2009, p. 1-29.
- FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Economia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- \_\_\_\_\_. Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010, p. 329-354
- \_\_\_\_\_. Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento. In: D'AGUIAR, R. F. *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguim, 2013, p. 113-141.

- \_\_\_\_\_; SOUSA, A. Los Perfiles de la Demanda y de La Inversión. *Trimestre Económico*, vol. 37, n. 147, jul.set./1970, p. 463-487.
- HERSCOVICI, A. Keynes e o conceito de capital: reflexões epistemológicas a respeito das premissas sraffianas da Teoria Geral. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 33, n. 3 (132), jul.set./2013, p. 486-504.
- IPEA. Comunicado IPEA nº 155: A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília, IPEA, set. 2012.
- JORGE, C. T.; MARTINS, N. M. Política Fiscal e Desaceleração da Economia Brasileira no Governo Dilma (2010-2012). In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. *Dossiê da Crise IV: A Economia Brasileira na Encruzilhada*. 2013. Disponível em: <[http://www.akb.org.br/upload/141020131857343605\\_DOSSI%C3%8A\\_Economia\\_na\\_encruzilhada.pdf](http://www.akb.org.br/upload/141020131857343605_DOSSI%C3%8A_Economia_na_encruzilhada.pdf)>. Acesso em: 15/07/2015.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1988.
- LEWIS, W. A. Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010, p. 413-462.
- LOBO, V. Dois Dogmas do Lulismo. *Política e Sociedade*, vol. 12, n. 26, jan.abril./2014, p. 133-161.
- MACEDO, M. M. O que vem acontecendo com a produtividade da economia brasileira? In: OLIVEIRA, M.P. et al. (Org.). *Rede de Pesquisa Formação e Mercado de Trabalho - Coletânea de Artigos: produtividade e desenvolvimento*. Brasília: ABDI; IPEA, v. VI, 2014, p. 75-119.
- MEDEIROS, C. A. *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA, 2015.
- MIGLIOLI, J. *Acumulação de Capital e Demanda Efetiva*. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MODENESI, A.; PAULA, A.; PIRES, M. A Tela de Contágio das Duas Crises e as Respostas da Política Econômica. In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. *Dossiê da Crise IV: A Economia Brasileira na Encruzilhada*. 2013. Disponível em: <[http://www.akb.org.br/upload/141020131857343605\\_DOSSI%C3%8A\\_Economia\\_na\\_encruzilhada.pdf](http://www.akb.org.br/upload/141020131857343605_DOSSI%C3%8A_Economia_na_encruzilhada.pdf)>. Acesso em: 15/07/2015.
- MONTES, G. C.; REIS, A. F. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 20, n. 1(41), abr. 2011, p. 167-194.
- NAVARRETE, A.; NAVARRETE, I. O Subemprego nos países subdesenvolvidos. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010, p. 357-362.
- NERI, M. *Assuntos Estratégicos: Social e Renda – A classe média brasileira*. Brasília: SAE, 2014.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 2 (118), abr.jun./2010, p. 219-232.
- RAMOS, C. A. *Economia do Trabalho: Modelos Teóricos e Debate no Brasil*. Curitiba: CRV, 2012.

- RAO, V. K. R. V. Investimento, renda e o multiplicador numa economia subdesenvolvida. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. *A economia do subdesenvolvimento*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010, p. 229-240
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização da Europa do Leste e Sudeste. In: *A economia do subdesenvolvimento*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010, p. 265-275.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. Aggregate Demand and the Slowdown of Brazilian Economic Growth from 2011-2014. 2015. Disponível em: <<http://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08.pdf>>. Acesso em: 15/10/2015.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, São Paulo, Ceprab, n. 102, jul. 2015, p. 42-71.
- SINGER, P. *Economia Política do Trabalho*. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1979.
- VIANNA, S. T. W.; LEITE, M. V. C. A questão da lei de Say e o retorno à teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. In: ARAUJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. *50 anos de Formação Econômica do Brasil: Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

Recebido em 23/12/2015  
e aceito em 15/8/2016.



# O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista

## Introdução

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política e dos movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou se reinventa como nação para escrever o seu próprio destino histórico.

Para irmos ao ponto, sem tergiversar, essa é a encruzilhada civilizatória na qual se encontra o país neste fatídico ano de 2016. Nestes termos, cabe buscar uma interpretação — ainda que geral — acerca dos determinantes principais da situação atual, bem como aventar condições e caminhos para algum tipo de superação positiva frente ao impasse nacional desse período histórico.

Resumidamente, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se em 2015, colocando dúvidas sobre a continuidade do processo de desenvolvimento em curso desde 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: i) o alargamento do mercado consumidor doméstico; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo PAC (Programa de Acelera-

---

1. Doutor em Economia pela Unicamp e técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1997.

ção do Crescimento) desde 2007; e iii) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular *commodities*.<sup>2</sup>

Muito brevemente, referimo-nos a um conjunto de fatores como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008.
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobras, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até aqui exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país.
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região Sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil.
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva.
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente opositoras ao governo, em particular ao Partido dos Trabalhadores (PT), por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país.

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que vem jogando para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos

---

2. O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento desde então em curso no Brasil.

três motores de expansão acima indicados, como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Assim, podemos resumir a situação dizendo que a *convenção de crescimento*, que ancorou a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013, pode ter se esgotado ou estar aguardando o desfecho dos acontecimentos narrados acima (IPEA, 2010).<sup>3</sup>

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste trabalho com relação ao momento situacional da vida nacional e à encruzilhada civilizatória brasileira mencionada acima. Daí a necessidade de se perscrutar os determinantes gerais da situação presente (seção 1), bem como vislumbrar condições e caminhos para a superação positiva do impasse atual (seção 2).

## 1. Determinantes gerais do impasse nacional

O desenvolvimentismo, entendido como ideologia política de uma época, foi parte da estratégia para a reinserção do Brasil no cenário internacional na passagem da primeira para a segunda metade do século XX. Poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a ação proativa do Estado brasileiro e suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, o relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

O sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a outro patamar socioeconômico deveu-se, à época, a uma perspicaz leitura do presente (KON, 1999; MINDLIN, 2001; IANNI, 2009). As interpretações e a compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram condição para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover modificações estruturais para a superação do estágio de desen-

---

3. Do livro citado (IPEA, 2010), ver em particular o capítulo 1 – As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma abordagem de economia política, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – Institucionalidade e Política Econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

volvimento baseado no modelo agroexportador (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1987).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, contudo, as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto por seus oponentes como intervenção em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado (GARCIA, 2000; CARDOSO JR., 2011). Mas, ao fim das décadas de 1990 e 2000, a sequência de crises econômicas que abalou o mundo já sinalizava o equívoco desta visão, quando não a sua excessiva ideologização (HARVEY, 2005; 2011).

Assim, o declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização da atuação estatal em várias partes do mundo. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização — ainda que insuficiente — de sua estrutura administrativa revitalizaram os campos do planejamento e do desenvolvimento, outorgando-lhes novos e mais complexos objetivos. Em outras palavras, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia entre 2003 e 2013. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual.

Neste ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para sua sustentação, vários documentos (e diversas iniciativas concretas) foram produzidos pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2013, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento (CARDOSO JR., 2014).<sup>4</sup> Ferramentas de prospecção e construção de cenários passaram a ser recuperados e utilizados com maior frequência, difundidos, sobretudo, em nível setorial no âmbito do governo federal brasileiro.<sup>5</sup>

---

4. De forma geral, pode-se dizer que os documentos produzidos no ambiente do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 tiveram caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, incluindo os próprios PPA, foram visivelmente elaborados com graus de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscava responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

5. Alguns desses podem ser citados à título de ilustração: Brasil em 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022; Brasil 2022, Saúde 2030, Defesa 2035, Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030), e muitos outros contemplados em Cardoso Jr., 2014.

Por trás de um acalorado e saudável debate público sobre as condições e manifestações desse novo momento que então se vivia no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, foi-se estabelecendo um entendimento comum mais acurado em torno desse conceito. Estava em curso, portanto, um processo rico e importante de ressignificação do entendimento comum acerca do desenvolvimento brasileiro, projetado aos desafios, necessidades e potencialidades do país no século XXI.<sup>6</sup>

Para bem compreender tal processo, é importante lembrar que entre o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, a palavra *desenvolvimento* confundia-se com o conceito de *crescimento econômico*, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade, sobretudo, no âmbito das firmas.

Entretanto, com a constatação de que os projetos de industrialização haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza estrutural e de combater as desigualdades, passou-se a enfatizar — teórica e politicamente — as distinções entre crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este estratagema melhorava, mas não resolvia o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente dos qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento um processo de crescimento econômico sem democracia, sendo esta mesma matizada à época tão somente pelos qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos em contexto de crescimento com autoritarismo passava a ser demanda social e desafio político imensos para mais bem

---

6. Para uma discussão mais ampla e rigorosa sobre as origens e desenvolvimentos ulteriores do termo desenvolvimento, atrelado aos respectivos significados políticos e econômicos de cada momento histórico, ver Fonseca (2014). Aqui em nosso trabalho, não se trata de fazer exegese semântica ou conceitual do termo, mas tão somente apontar para nuances que foram sendo observadas no período mais recente em torno do significado mais geral do termo *desenvolvimento*.

qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Ainda assim, não se resolvia a questão. Veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980, um momento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional quanto para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, as dimensões sociais da democracia e do desenvolvimento, no momento atual, não estão definitivamente inscritas no imaginário público nacional, tornando-se um ponto de embate teórico e político ainda bastante vivo no Brasil, do qual o golpe de Estado havido em 2016 no país dá mostras vivas. Talvez, por este motivo, ainda perdure, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas), o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento estão já, há algum tempo, cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante do conceito de desenvolvimento.<sup>7</sup>

Em contrapartida, é, sim, possível e necessário elencar algumas outras dimensões a compor, no Brasil, o espectro de predicados indispensáveis para uma compreensão contemporânea (civilizada e civilizante) do desenvolvimento. Estas dimensões estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível identificar algumas das mais relevantes, que estão sendo forjadas no processo histórico brasileiro recente.

---

7. Para tanto, remetemos ao texto de Fonseca (2014).

Elas foram trabalhadas de modo mais estruturado em um projeto conduzido pelo Ipea no triênio 2008-2010, do qual resultaram os seguintes documentos indicados no quadro 1:

**Quadro 1** | Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro (PDB), Ipea 2008-2010

IPEA. *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 1).

\_\_\_\_\_. *Trajatórias Recentes de Desenvolvimento*: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 2).

\_\_\_\_\_. *Inserção internacional brasileira*: temas de política externa. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 3).

\_\_\_\_\_. *Macroeconomia para o desenvolvimento*: crescimento, estabilidade e emprego. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4).

\_\_\_\_\_. *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada*: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 5).

\_\_\_\_\_. *Infraestrutura econômica, social e urbana*. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 6).

\_\_\_\_\_. *Sustentabilidade ambiental no Brasil*: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 7).

\_\_\_\_\_. *Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia*. Brasília: Ipea, 2010. 3 v. (Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 9).

\_\_\_\_\_. *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 10).

Fonte: IPEA. Elaboração do autor.

Ainda bastante atual, os diagnósticos temáticos setoriais, a rede de conexões entre diagnósticos e situação das respectivas políticas públicas na primeira década de 2000, a identificação de sinergias, sobreposições e conflitos entre políticas públicas e destas com os respectivos diagnósticos produzidos, bem como as análises prospectivas e propositivas em cada caso, continuam sendo uma importante referência para o tema do desenvolvimento nacional no século XXI, razão pela qual procedemos abaixo a um breve resumo dos seus principais conteúdos.

### **1.1. Inserção internacional soberana e macroeconomia para o desenvolvimento**

Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. O tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posição geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento de que o movimento das forças de mercado por si só não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivos, apenas possíveis por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento incluídos, sustentáveis, soberanos e democráticos.

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros

países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

## 1.2. Produção e consumo com sustentabilidade e inovação

No plano estritamente interno, outras questões de igual relevância manifestam-se. Os temas sempre presentes no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e em face das demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro)econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país.

De modo patente, não se trata mais de priorizar — em face de outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento — estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão — mais teórica que política, é bem verdade — de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nessa nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, coerência macroeconômica, regulação pública (no sentido estatal, institucional e democrática), sustentabilidade ambiental, convergência regional, equilíbrio campo/cidade, inclusão e sustentação humana e social, entre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É

necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Assim, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação (SNI) devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Essa dimensão do desenvolvimento, então, pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

### **1.3. Desenvolvimento territorial, federativo e integração regional**

Neste quesito está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui, é abordada ampla gama de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, por um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre moradia digna, saneamento e transporte público, por outro lado, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam também como desafiadores para o país.

### **1.4. Infraestrutura econômica, social e urbana**

Algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da

infraestrutura (moradia digna, saneamento e transporte público) e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Em adição, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica são outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessitam estarem permeadas e orientadas pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, já enunciadas. Assim, ganham destaque a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil.

O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana — tudo em perspectiva conecta — e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

## **1.5. Sustentabilidade ambiental, produtiva e humana**

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais ser preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas.

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos social e ambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e da biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado com base em uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber aten-

ção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil.

Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

## **1.6. Proteção e promoção social, garantia de direitos e geração de oportunidades**

Há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja, a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido.

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

## **1.7. Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia**

Todos os temas esboçados até aqui são, por sua vez, aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, ordenar o uso sustentável do território, regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, embora as economias e alguns processos sociopolíticos estejam muito internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob a custódia das políticas nacionais, afiançando a ideia de o Estado ser ainda a principal referência quanto à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial.

Em suma, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos.

## **1.8. Ruptura democrática, incertezas radicais e estagnação**

Em uma perspectiva prospectiva, embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, as dimensões supracitadas certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Percebe-se, então, que tais dimensões cruciais do desenvolvimento brasileiro no século XXI, hoje inseparáveis de uma concepção moderna deste conceito, visam conferir um sentido agregado ao esforço de entendimento do desenvolvimento em perspectiva contemporânea e complexa. Este sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo.

Por esta razão, o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, torna claro que a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira,

em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdade, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista.<sup>8</sup>

Em outras palavras, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, étárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação, ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental se volte na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social em delineamento na década passada, de modo a que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

---

8. Para comprovação desta afirmação, veja-se por exemplo alguns dos livros publicados em 2016 que já tratam do golpe de 2016 no Brasil. (Vários Autores, 2016; GENTILI *et. alli*, 2016; GUIMARÃES *et alli*, 2016; PRONER *et alli*, 2016; JINKINGS *et alli*, 2016; CARDOSO JR. *et alli*, 2016) Como se sabe, desde a divulgação oficial dos resultados das eleições gerais brasileiras em fins de 2014, anunciando a legítima reeleição da presidente Dilma Rousseff para seu segundo mandato, teve início uma grande articulação conservadora em torno do objetivo, primeiro, de inviabilizar na prática as ações do governo eleito, e depois, derrubá-lo como consequência do anterior. Por outro lado, como já amplamente documentado nos livros citados, há uma reação pacífica e contundente de personalidades e setores organizados da sociedade e população em geral contra o golpe.

## 1.9. A centralidade do Estado

Logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da Proteção Laboral e Previdenciária, da Saúde, da Educação, da Segurança Pública.

Desta maneira, quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Existem três ideias fortes que pautam a reflexão sobre Estado e desenvolvimento. A primeira trata da necessidade de uma reforma de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato dos assuntos públicos de modo geral. É neste ponto que se concebe a agenda de combate à corrupção. Isso precisa ser encampado como parte da reforma de Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades universais da população.

A segunda ideia trata a questão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam eleitoral e periodicamente. Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instrumento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social — estratégias de organização e funcionamento do Estado — é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade no século XXI.

## 2. Considerações prospectivas para o Brasil no século XXI: entre a subalternidade estrutural e a construção da nação

Histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento.

O caso brasileiro, portanto, não foge à regra. Linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica. Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento.

Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal, a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país, e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial.

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos — ainda em curso — de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de democratização do Estado, do mercado e da própria sociedade brasileira.

Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo. No entanto, ao longo da década compreendida, sobretudo entre 2003 e 2013, delinearam-se grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, como visto antes, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, includente, sustentável e... democrático.

É neste diapasão que devemos situar o potencial da abordagem prospectiva. Ela não deve ser um fim em si, pois apenas ganha sentido à medida que está conectada a um projeto de desenvolvimento de país. Esta atividade se torna ainda mais importante em um contexto de globalização e de crescimento da complexidade, como o verifi-

cado na realidade brasileira, que exige um pacto em relação aonde queremos chegar enquanto nação e à estratégia para isso. O estudo de futuro é uma das ferramentas do planejamento governamental que permite vislumbrar possibilidades, oportunidades, cenários, e identificar possíveis constrangimentos nacionais e internacionais ao projeto de desenvolvimento eleitoral e politicamente majoritário. O instrumento é muito poderoso e útil para mapear o leque de possibilidades que o país tem à sua disposição, possibilitando ao governo alocar recursos financeiros, humanos, tecnológicos, simbólicos e comunicacionais em uma determinada direção.

Não é à toa, queremos crer, que desde o seu início, o século XXI vem assistindo certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado.<sup>9</sup>

Isso decorre, sobretudo, da imensa heterogeneidade estrutural e crescente complexificação das sociedades contemporâneas, por um lado, e por outro, da notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais na maioria dos países.<sup>10</sup>

Neste cenário, tem havido também certa retomada das iniciativas e desenvolvimento das ferramentas destinadas à prospecção estratégica, como instrumento próprio e privilegiado da função planejamento, voltada tanto à idealização de cenários futuros possíveis a setores, políticas, países ou dimensões cruciais da vida contemporânea, como à construção de estratégias e identificação de requerimentos técnicos e políticos para a perseguição de trajetórias desejadas em cada caso.<sup>11</sup>

Desta forma, a prospecção estratégica de cenários e políticas públicas tem se mostrado tanto mais necessária quanto mais ampla a distância entre, de um lado, a complexidade e necessidades atuais das sociedades contemporâneas, e de outro, a relativamente baixa capacidade de governos e seus pífios resultados em termos de dinâmica econômica e bem-estar de suas respectivas populações mundo afora. Está claro que muitas instituições brasileiras já têm constituída uma inteligência es-

---

9. Uma passada d'olhos pelas referências bibliográficas listadas ao final do texto dá mostras dessa afirmação.

10. Neste caso, ver, em particular, CEPAL (2014); CINTRA; BIANCARELLI; CALIXTRE (2014); CARDOSO JR. (2015); SOUZA (2015); KATZ (2016).

11. Nas referências bibliográficas, os trabalhos citados da Cepal, Ilpes, Godet, Marcial e Ipea são exemplos elucidativos.

tratégica, tanto para a prospecção quanto para o planejamento. Apesar de sua relevância, a prospecção estratégica ainda é pouco desenvolvida e difundida pelos órgãos do Governo Federal, que deveria se valer mais desse tipo de ferramenta para aprimorar a qualidade de seu planejamento. Falta centralidade política para esses trabalhos e sinergia entre as iniciativas em curso de planejamento e prospecção. O contexto de complexidade que estamos vivendo pede uma abordagem integrada de nossos desafios e esforços coletivos para definir caminhos para o desenvolvimento. E essa abordagem não deve ser setorizada, fragmentada. Deve ser, necessariamente, multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar.

Portanto, aplicando-se tal perspectiva metodológica sobre nosso objeto de interesse, chegamos a três teses equivocadas sobre o Estado brasileiro, a saber:

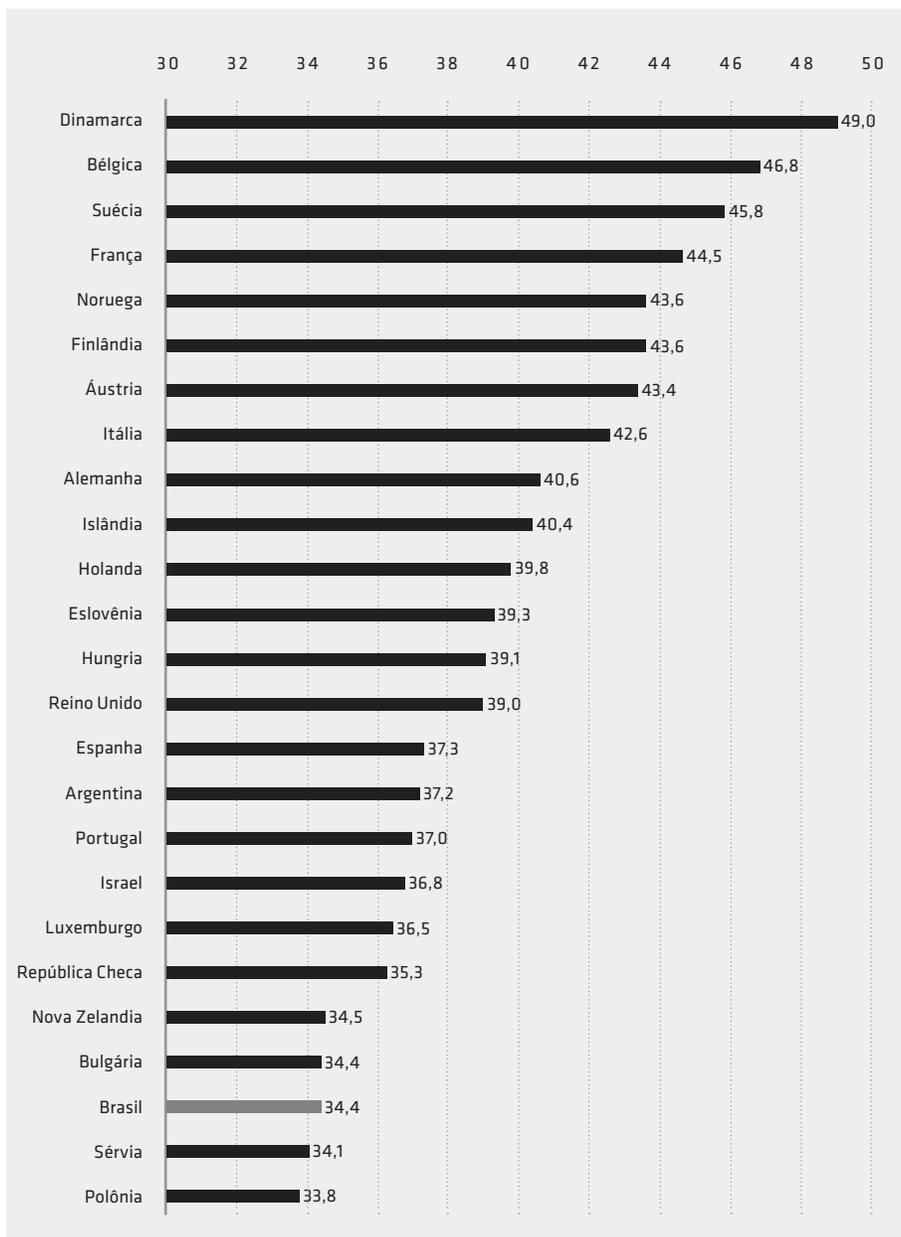
## **O Estado brasileiro é grande?**

Ora, grande em relação a quem? Grande em relação a quê? A resposta depende do tamanho da ambição, da ousadia, do escopo, do perfil do projeto de desenvolvimento nacional almejado. Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado/Mercado/Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido.

Em perspectiva desenvolvimentista, vale dizer: incluyente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro não é grande! Pelo contrário, sua ossatura e *modus operandi* são de índole liberal, está assentado em uma concepção de Estado mínimo! Significa que sua lógica de organização (ossatura) e funcionamento (*modus operandi*) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal.

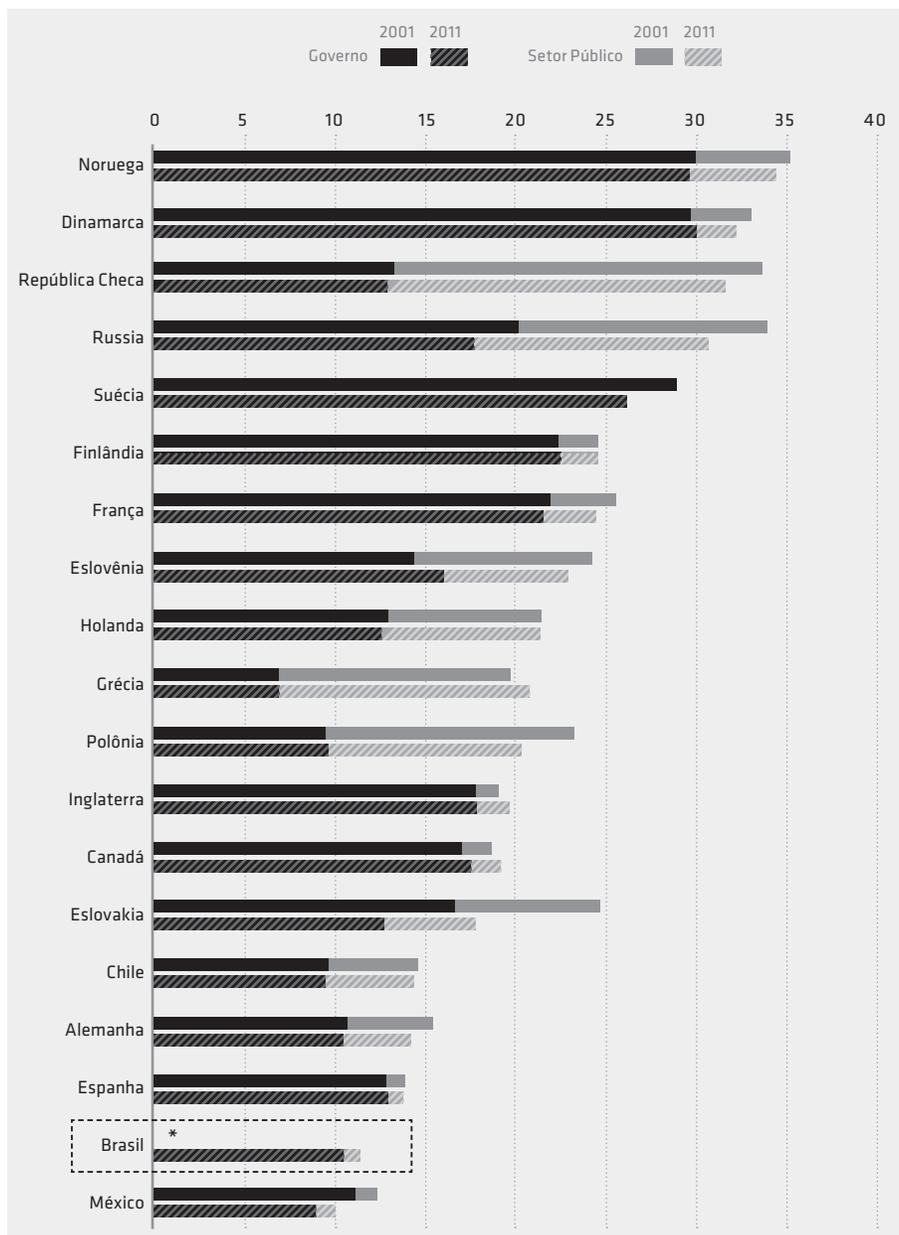
Dois indicativos disso, demonstrados nos gráficos 1 e 2, a seguir, são a carga tributária brasileira e o percentual dos trabalhadores empregados no serviço público.

Capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (incluyente, sustentável, soberano e democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo.

**Gráfico 1 | Arrecadação Fiscal (%PIB)**

Fonte: Heritage Foundation (2015)

**Gráfico 2 |** Força de trabalho empregada no setor público (%)



Fonte: EUROSTAT, OCDE \* Dado não disponível

## O Estado brasileiro é ineficiente?

Ora, para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores civis ativos é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF-1988). No entanto, desde então, esse mesmo Estado ampliou em muito as suas competências e as áreas institucionais de atuação, bem como o acesso da população e a cobertura social de todas as políticas públicas de âmbito federal, tal como se pode ver pelo quadro 2 e pelas tabelas 1 e 2 a seguir.

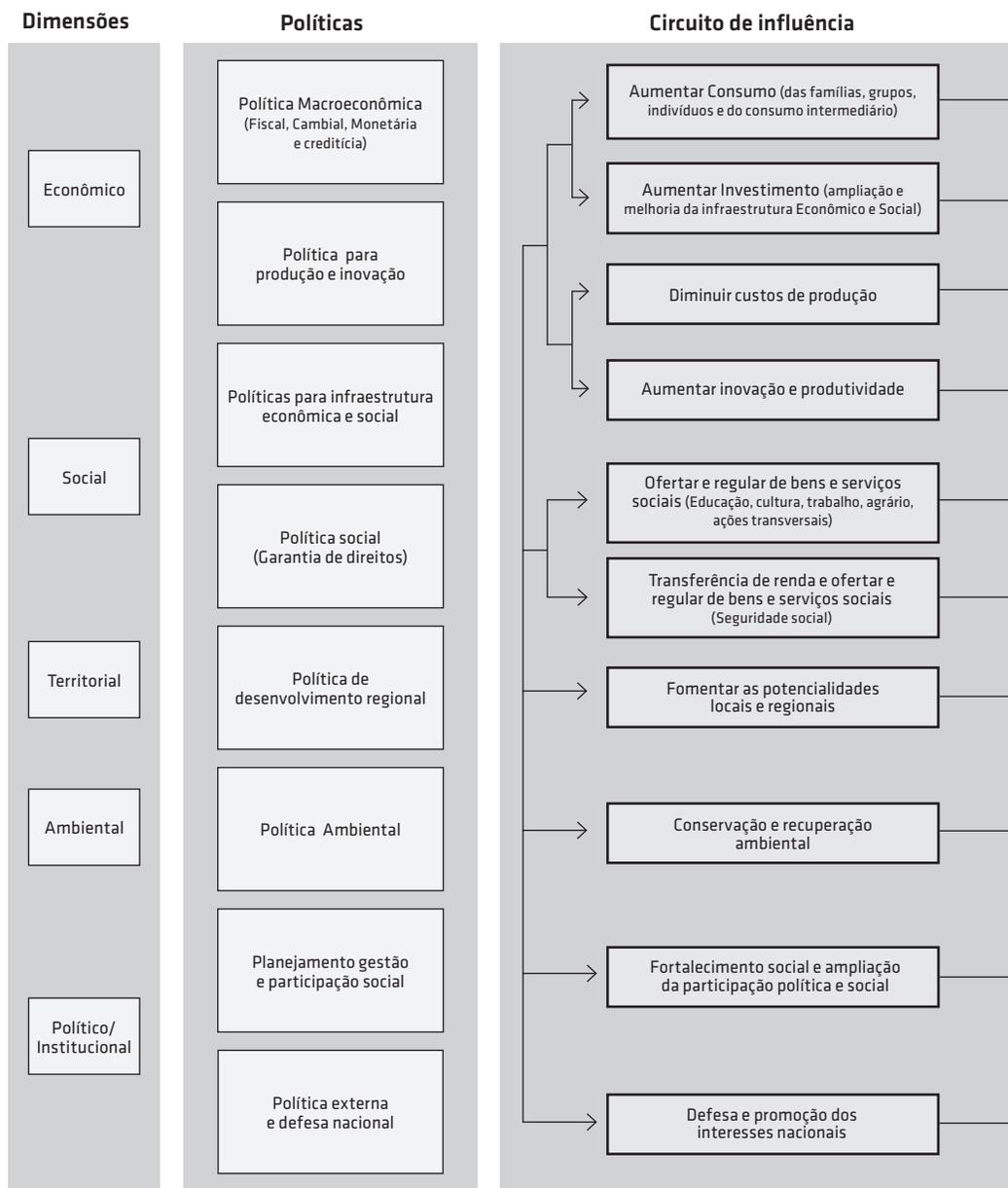
Ademais, houve no período, forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento do orçamento, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.

Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita.

Do anterior não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental.

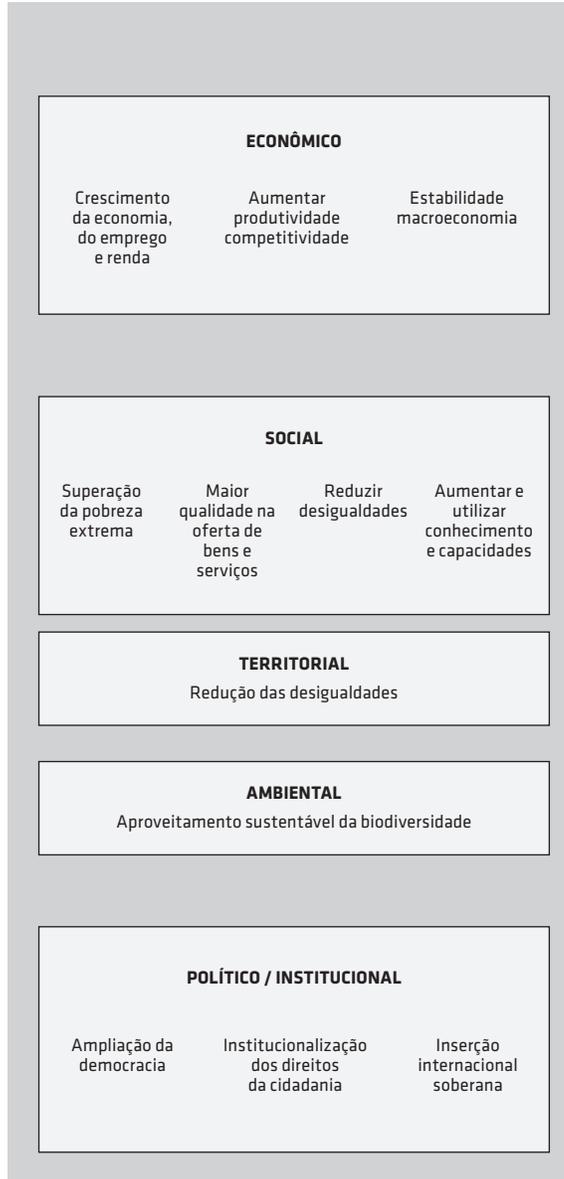
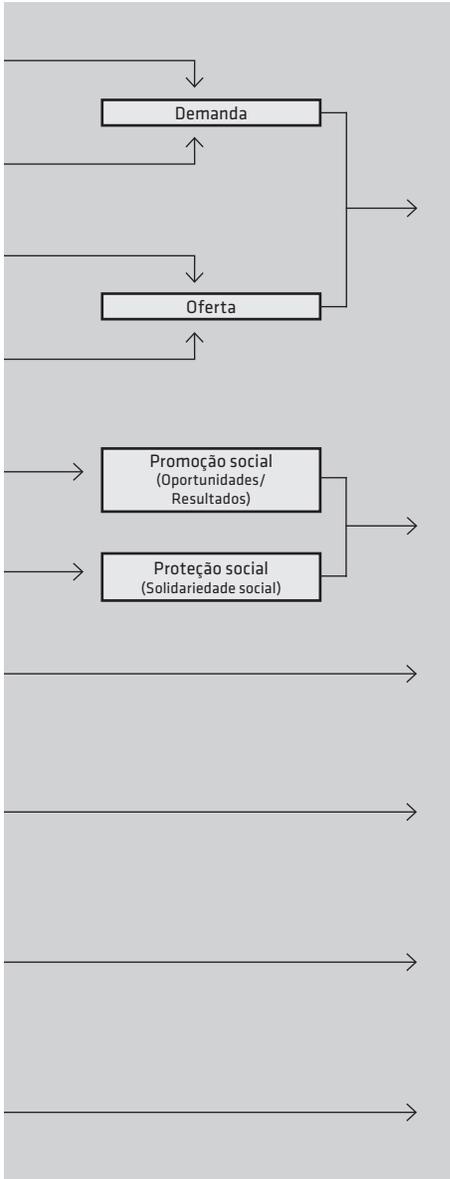
Significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do Planejamento Público (e não da Gestão pura e simples)!

**Quadro 2** | Dimensões do desenvolvimento, políticas públicas e resultados esperados da estratégia de desenvolvimento brasileiro entre 2003 e 2013



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração do autor.

## Resultado esperado



**Tabela 1** | Utilização e ampliação da rede de infraestrutura. Brasil: 2002 a 2013

UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
<b>TRANSPORTES</b>		
<b>Bilhetes pagos em voos regulares nacionais</b>	34,3 milhões	89,9 milhões
<b>Movimentação de passageiros nos aeroportos</b>	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
<b>Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos</b>	723 mil (2007)	1.095 mil
<b>Frota de veículos</b>	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
<b>Transporte interestadual rodoviário de passageiros</b>	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
<b>Movimentação de contêineres (ton)</b>	35,0 milhões	98,0 milhões
<b>Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)</b>	529 milhões	931 milhões
<b>Carga transportada em ferrovias (tu)</b>	389 mil (2006)	463 mil
<b>ENERGIA</b>		
<b>Número de unidades consumidoras</b>	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
<b>Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita</b>	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
<b>COMUNICAÇÕES</b>		
<b>Telefones móveis ativos</b>	34,8 milhões	271,1 milhões
<b>Telefones fixos ativos</b>	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
<b>Assinantes de TV</b>	3,5 milhões	18,0 milhões
<b>Domicílios com acesso à internet</b>	12,9 % (2005)	40%

AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
<b>TRANSPORTES</b>		
<b>Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)</b>	156,4 mil	202,6 mil
<b>Extensão concedida (km)</b>	11,96 mil (2008)	15,4 mil
<b>Extensão da malha ferroviária (km)</b>	28,8 mil (2004)	29,6 mil
<b>ENERGIA</b>		
<b>Capacidade instalada de geração (MW)</b>	82,5 mil	126,7 mil
<b>Extensão de linhas de transmissão (km)</b>	72,5 mil	116,8 mil
<b>Capacidade de transformação (MVA)</b>	166,2 mil	278,3 mil
<b>COMUNICAÇÕES</b>		
<b>Escolas públicas urbanas com banda larga</b>	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração do autor.

**Tabela 2** | Benefícios e serviços sociais públicos ofertados. Brasil: 2002 a 2013

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMV	2,3 milhões	4,2 milhões
<b>PREVIDÊNCIA</b>		
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões
<b>TRABALHO E RENDA</b>		
Beneficiários do Seguro-Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
<b>SAÚDE</b>		
Procedimentos ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões
Atendimentos na Atenção básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões
Atendimentos na atenção especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de urgência	10,6 milhões	9,1 milhões
<b>EDUCAÇÃO</b>		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões
Pnae - Alunos beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões
PNLD - Livros didáticos adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
Pnate - Alunos beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da escola - Ônibus adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
Fies - Contratos firmados	65.921	559.896
Prouni - Bolsas ocupadas	95.612 (2005)	177.284
<b>DESENVOLVIMENTO URBANO</b>		
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão
<b>DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b>		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração do autor.

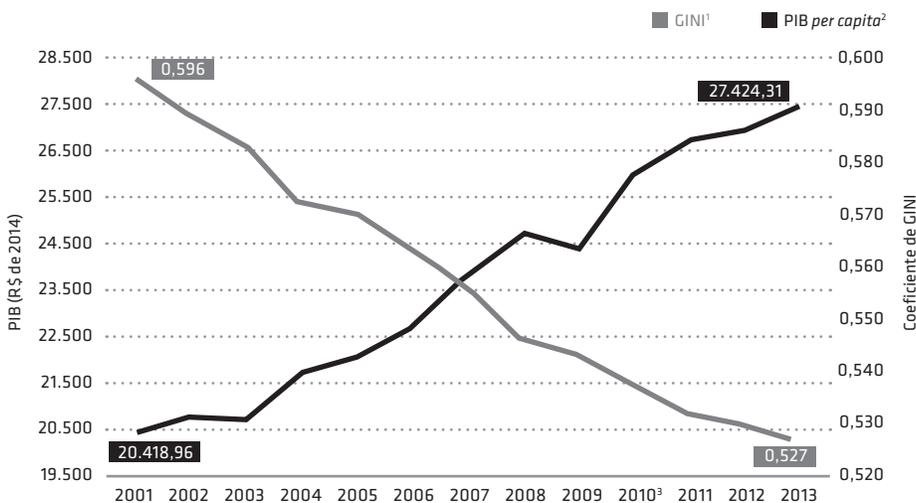
## O Estado brasileiro é contra o mercado?

Ora, a índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses do Capital e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

Por outra: o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas.

Não obstante, como demonstrado pela — curta, mas exitosa — experiência recente de desenvolvimento no Brasil (2003 a 2013), houve combinação virtuosa de decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda per capita e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho — vide gráfico 3.

**Gráfico 3 |** Aumento da renda *per capita* e redução das desigualdades



Notas: 1 - Renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. 2 - PIB *per capita* real (Preços R\$ de 2013) 3 - PNAD não foi coletada em 2010, devido a realização do Censo Demográfico.

Fonte: PNAD/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração: SPI/MP

Ocorre que tal combinação de fenômenos, tida como situação desejável, não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, certa combinação virtuosa e longeva de decisões e políticas públicas, orientadas a objetivos complementares e compatíveis, propícias ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Nestes termos, como sustentar tal trajetória ao longo do tempo sem um Estado ativo e capaz, direcionado ao desenvolvimento nacional?

Sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir — pelo quadro abaixo — alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI, de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista.

**Quadro 3** | Princípios gerais a orientar a reforma do Estado brasileiro (de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista) para o século XXI



Fonte: Cardoso Jr. e Bercovici, 2013. Elaboração do autor.

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito.

São elas:

- A **reforma tributária e fiscal**: progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos.
- A **revolução técnico-científica-produtiva**: ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas, promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos.
- A **reforma do sistema político**: a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça.
- A **revolução na cultura dos direitos**: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

## Palavras finais e inconclusões...

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos, que supostamente existem para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função.

Pois contra tanto, basta dizer, lembrando Carlos Matus (1996), que:

O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as

coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.

(...) O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (MATTUS, 1996, p. 182-184)

Ademais, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental, desde que em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é a única alternativa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos e socialmente úteis, assim permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.

Nesta que já é a segunda década do século XXI, pode-se afirmar que desenvolvimento e democracia — como conceitos histórico-teóricos e categorias sociopolíticas — nunca estiveram tão presentes nos debates e embates públicos da academia ou da sociedade como no Brasil da atualidade. Não obstante, tais debates — e a própria produção acadêmica reflexiva que lhe corresponde — estão ainda dominados seja por diferenças gritantes de perspectivas e definições acerca de ambas as ideias, seja por

uma grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação concreta virtuosa entre ambas e aqueles que se mostram — por razões diferentes, à direita e à esquerda do espectro político-partidário — fortemente descrentes de tal possibilidade prática.

Mas, independentemente de tais clivagens, parece também correto afirmar que há ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução sairá o (novo, porém não necessariamente melhor!) desenho institucional entre Estado / Sociedade / Mercado no século XXI – a saber:

1. Redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento.
2. Multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas.
3. Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão exigindo não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados, como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado / Sociedade / Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI que se tem pela frente.

Em primeiro plano, quanto à reconceituação e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente. Como visto páginas atrás: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducionismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.

Para tanto, muito ajudou o próprio fracasso dos projetos e trajetórias nacionais de “desenvolvimento” centrados predominantemente na dimensão econômica do cres-

cimento pela via industrial, pois na maioria dos casos — e a experiência concreta dos países latino-americanos é sintomática a esse respeito — elas vieram acompanhadas de longos anos de autoritarismo e supressão de direitos humanos, civis e políticos e/ou produziram resultados deletérios em termos de sustentabilidade ambiental e humana, materializados em indicadores crescentes ou elevados de degradação do uso do solo, da água e do ar, bem como de pobreza, indignidade e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente. Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista — vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral —, a democracia representativa clássica — e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas — foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos — intrinsecamente — complexos e intrincados processos decisórios das políticas públicas.

Para tanto, é certo que muito ajudou o próprio processo de fragmentação e complexificação da vida social, em que a multiplicidade de atores, interesses, novas arenas e agendas políticas em permanente interação não encontram, nas instâncias tradicionais dos sindicatos, partidos políticos e mesmo em algumas organizações não governamentais já cristalizadas da sociedade civil os seus canais efetivos — e afetivos! — de expressão, vocalização e representação de suas pautas. Sejam essas de natureza cotidiana, sejam de natureza estrutural, o fato é que essas novas agendas fragmentadas de interesse social, mesmo aquelas de notória relevância pública, têm dificuldade de se apresentarem e transitarem de maneira crível nas instituições parlamentares, congressuais e legislativas clássicas da democracia representativa.

Por isso — e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida na qual vivemos — outros canais e procedimentos legítimos de expressão

e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade. Por um lado, essa nova realidade agudiza a crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força e tenciona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado de democracia participativa — ou mesmo deliberativa — para a árdua tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Em terceiro lugar, no que se refere às transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, em um ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos — supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional —, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos de Estado, disputas estas que, por sua vez, fazem variar — também com o tempo e as circunstâncias — o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que aqui se assume que o Estado não é — como muitas vezes se supôs em teorias do Estado — um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações. Com isso, entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, simultânea e paradoxalmente, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e institucionalizar canais outros de interação entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa das mais importantes para, simultane-

amente, fortalecer a democracia e aprimorar o modelo de desenvolvimento nacional. Neste diapasão, expressamos, por um lado, a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características acima apontadas. Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política um pouco mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração da Presidência da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitiva, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de conagração entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societais nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade da recente empreitada desenvolvimentista em nosso continente.

É esta a aposta (e a utopia!) analítico-interpretativa sugerida por este texto, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI.

## Referências

- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. v. 4. Série Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011.
- \_\_\_\_\_. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015.
- \_\_\_\_\_. *et alli* (Orgs.). *Resistência e Contestação: sociedade brasileira e comunidade internacional contra o golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *Prospectiva y Desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Santiago, Chile: Cepal, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Mudança Estrutural para a Igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. Santiago, Chile: Cepal, 2014.
- CIA (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY). *O Novo Relatório da CIA: como será o amanhã*. São Paulo: Geração Editorial, 2009.
- CINTRA, M.; BIANCARELLI, A.; CALIXTRE, A. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ESCOBAR, A. R.; GONZÁLEZ, L. M. *Visiones de Desarrollo y Planeación de Largo Plazo em América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países (Brasil, Colombia, Peru, República Dominicana)*. Serie Gestión Pública n. 82. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2014.
- FONSECA, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- GARCIA, R. C. Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *Texto para Discussão*, Brasília, Ipea, n. 726, 2000.
- GENTILI, P. *Golpe en Brasil: genealogia de una farsa*. Buenos Aires: CLACSO; Fundación Octubre; UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo), 2016.
- GODET, M. A. “Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica. Lisboa: CEPES (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), 2000.

- GODET, M.; DURANCE, P. A *Prospectiva Estratégica: para as empresas e os territórios*. Genebra: Unesco, 2011.
- GUIMARÃES, J. et al. (Orgs.). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2005.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*, v. 3, Coleção Revisitando o Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- IPEA. *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.
- JINKINGS, I. et al. (Orgs.). *Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- KATZ, C. *Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo*. Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- KON, A. (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LIRA, L. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Serie Gestión Pública n. 59. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2006.
- MARCIAL, E. (Org.). *Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- \_\_\_\_\_; GRUMBACH, R. *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.
- MÁTTAR, J; PERROTI, D. *Planificación, Prospectiva y Gestion Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, Chile: Cepal, 2014.
- MATUS, C. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo: Ed. Fundap, 1996.
- MINDLIN, B. *Planejamento do Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- PRONER, C. et al. (Orgs.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.
- SOUZA, P. (Org.). *Brasil, Sociedade em Movimento*. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- NEPOMUCENO, E. et al. *Brasil: golpe de 2016*. Madrid: Ediciones Ambulantes, 2016.
- VÁSQUEZ, J. M. *Función de Pensamiento de Largo Plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Serie Gestión Pública n. 5. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2000.
- \_\_\_\_\_; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. *Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Cepal, 2014.
- \_\_\_\_\_; ORTEGÓN, E. *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Serie Manuales n. 51. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2006.



# A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo?

## 1. O Desenvolvimentismo e seu conceito

Para discutir o significado do termo Neodesenvolvimentismo, e poder analisar a partir daí o período dos governos populares no Brasil (Lula I e Lula II, e Dilma I), parece interessante começar com uma reflexão a respeito do termo original, qual seja Desenvolvimentismo. Como veremos melhor mais adiante, a experiência brasileira a partir de 2003 ensejou, depois do soterramento experimentado durante o interregno liberal (1990-2002), o ressurgimento das cinzas do tema desenvolvimento e, com ele, como não poderia deixar de ser, do tema Desenvolvimentismo.

Assim, desde meados dos anos 2000, viu-se surgir no debate econômico brasileiro uma profusão de seminários, mesas-redondas e artigos acadêmicos<sup>2</sup> sobre essa temática, com diferentes escolas sendo detectadas, e tendo surgido até mesmo uma “rede Desenvolvimentista (a RedeD)”<sup>3</sup>.

Toda essa discussão levou à realização de pesquisas mais aprofundadas, que procuraram definir com mais precisão o significado do termo Desenvolvimentismo. De

1. Professora titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e da pós-graduação em Economia do IPE-USP. Este trabalho é um resultado parcial de pesquisa maior financiada por bolsa de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – referente ao processo de financeirização da economia brasileira nas duas últimas décadas.
2. Veja-se, por exemplo, Paula (2006), Bresser-Pereira (2006) e Sicsú *et alii* (2007), entre outros.
3. A RedeD é o resultado de uma parceria tripla, nascida em 2011, envolvendo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON), do Instituto de Economia da Unicamp e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI). Seu objetivo foi o de constituir um espaço para o debate sobre desenvolvimento, congregando economistas e outros cientistas sociais.

meu ponto de vista, Fonseca (2014) oferece a melhor definição que podemos ter desse conceito. Para chegar a esse resultado, ele investigou, inicialmente, a origem e a evolução do termo entre os autores e os pensadores que foram responsáveis por sua difusão nos anos 1940-1960. Contudo, considerando que se trata de um termo historicamente determinado, ele investigou também algumas dezenas de experiências concretas que aconteceram na América Latina nesse período. Conjugando esses dois caminhos de pesquisa, postura de inspiração metodológica claramente hegeliana,<sup>4</sup> Fonseca produziu a seguinte definição de Desenvolvimentismo:

Entende-se por Desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2014, p. 59)

Portanto, para que haja Desenvolvimentismo, é preciso haver simultaneamente pelo menos três elementos:

1. uma **forte intervenção governamental**, que toma principalmente a forma de
2. uma **política econômica voltada para o fortalecimento da indústria**, a qual deve seguir
3. um **projeto nacional**<sup>5</sup>

---

4. Sobre o tema, o próprio autor diz, depois de constatar que, diferentemente do que ocorria com outros termos correlatos como *Liberalismo*, por exemplo, não havia para o termo desenvolvimentismo nenhum modelo não latino-americano para copiar ou sobre o qual exercer antropofagia, tendo sido ele forjado pela consciência mesma do atraso e do subdesenvolvimento: "Trata-se aqui, portanto, de uma sorte de "materialismo idealista", de corte hegeliano, de acordo com o qual o conceito só é ele mesmo se a existência for parte de sua determinação (a *Wirklichkeit* de Hegel). Se começamos por procurar a definição de desenvolvimentismo de modo endógeno, ou seja, a partir dos trabalhos dos próprios intelectuais que construíram a história desse conceito (...) faz-se forçoso, ao mesmo tempo, reconhecer que ele já estava inscrito na realidade efetiva dos países latino-americanos, antes que determinadas atitudes e iniciativas de governo passassem a ser adotadas *em seu nome*" (p. 50-51, itálicos do autor).

5. A inclusão do termo "subnacional" na qualificação do "governo", que aparece ao lado de "nacional", na definição de *desenvolvimentismo* cunhada por Fonseca (2014), deve-se ao registro da existência de políticas e práticas desenvolvimentistas também em espaços menores do que aquele delimitado pela nação. Como nosso objetivo aqui é avaliar a experiência recente do Brasil, suprimimos, a bem da simplificação, o qualificativo "subnacional" do "projeto" cuja existência se coloca como elemento necessário à constituição desse conceito.

Para Fonseca, esses três elementos constituem o núcleo comum principal do Desenvolvimentismo, conceito que não se reduz à vida abstrata dos pressupostos, mas que se revela na prática de política econômica efetiva ao longo dos enquadramentos diversos de tempo e espaço das experiências históricas investigadas (34 no total). O caráter deliberado da política implica inescapavelmente o feito intervencionista da atuação estatal e um planejamento que tem de estar assentado na existência de um projeto para o país (um projeto nacional, ainda que não necessariamente nacionalista), sobretudo no que se refere ao necessário fortalecimento da indústria, de modo a superar os antigos modelos agrários e alterar a forma de inserção da economia doméstica latino-americana na economia mundial.

É com base nessa definição e nesses elementos, portanto, que analisaremos, no que se segue, a experiência brasileira recente.

## **2. As diferentes correntes de pensamento em torno do Neodesenvolvimentismo**

Como é sabido, a experiência brasileira com o Desenvolvimentismo foi muito forte, tendo transformado o Brasil, de uma economia limitada, que basicamente produzia bens primários e agrícolas, em uma complexa e completa economia industrial. Ainda que tardiamente (o II PND, que organizou e completou a introdução do chamado DI da economia só foi concluído nos primeiros anos da década de 1980), a economia brasileira foi a única na América Latina a completar a matriz interindustrial correspondente ao paradigma tecnológico da segunda revolução industrial. Além disso, por quase cinco décadas, se apresentou como a economia que mais crescia no mundo.

A crise internacional dos anos 1970 e a crise da dívida externa que se seguiu, na esteira de dois choques do petróleo e um choque de juros internacionais, tornaram os anos 1980 extremamente difíceis (elevada inflação, crescimento reduzido) e abriram espaço para a vitória política das ideias (neo)liberais nos anos 1990, sob os auspícios

do *Consenso de Washington*<sup>6</sup> e de suas prescrições de política econômica inteiramente afinadas com os cânones da teoria ortodoxa.

Do começo dos anos 1990 até meados dos anos 2000, portanto, a política econômica seguiu, às vezes mais e às vezes menos estritamente, as regras do assim chamado “consenso macroeconômico”, com rígidas políticas fiscal e monetária, elevadas taxas reais de juro e taxa de câmbio sensivelmente apreciada. Mesmo a ascensão ao governo federal, em 2003, de um partido de esquerda, comandado por um líder operário e forjado na luta contra a ditadura militar, não mudou praticamente nada nessa história. Em seu início, os parâmetros macroeconômicos vigentes foram inclusive aprofundados (elevação ainda maior da taxa de juros, que chegou aos 26,5% ao ano em março de 2003, enorme arrocho monetário, com corte de cerca de 10% nos meios de pagamento da economia, adoção de uma meta de superávit primário maior do que a exigida pelo FMI). Além disso, a abertura financeira da economia brasileira foi aprofundada e novas medidas foram tomadas no sentido de criar um ambiente mais amigável à riqueza financeira (por exemplo, a reforma da lei de falências, que passa a dar primazia aos credores detentores de títulos de dívida, e a extensão da reforma da previdência aos servidores públicos).<sup>7</sup>

É só no último ano do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva que as coisas começam a mudar um pouco, particularmente por conta do lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), um substantivo programa de investimentos públicos, envolvendo recursos da ordem de 13% do PIB, para serem gastos em quatro anos em setores de infraestrutura (transporte, energia, recursos hídricos e saneamento). Um pouco mais tarde, já no segundo mandato, lança-se também um grande programa de construção de moradias populares (o *Minha Casa Minha Vida*).

A partir do final do segundo mandato de Lula, nas referências a essa mudança nos rumos da política econômica, começa a ser ouvido o termo Neodesenvolvimentismo. Em artigo sobre o Mercosul de 2009, por exemplo, Saraiva e Ruiz já se referem ao fato de os modelos neoliberais estarem sendo substituídos por políticas Neodesenvol-

---

6. O nome deriva do fato de o documento que sustenta tal consenso, baseado em artigo escrito pelo economista John Williamson, congregar as medidas, todas de cunho liberal, consideradas consensuais para a recuperação das economias em desenvolvimento pelos economistas das instituições sediadas na capital americana (Fundo Monetário Nacional (FMI), Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos EUA).

7. Voltaremos a esse tema na terceira e quarta seções deste artigo.

vimentistas em alguns países da América Latina, Brasil inclusive. O próprio Guido Mantega, então Ministro da Fazenda, ao anunciar, em agosto de 2010, a previsão de crescimento do segundo trimestre daquele ano, credita o sucesso da política econômica à adoção do Neodesenvolvimentismo – naquele ano o PIB cresceu aceleradamente (7,5%).<sup>8</sup> O prefixo “neo” foi introduzido no termo original certamente por conta da consciência dos analistas em relação ao caráter historicamente determinado desse conceito, e, pois, à impossibilidade da reprodução *in totum* das condições históricas concretas que deram ensejo a seu surgimento.

Do ponto de vista prático, portanto, o Neodesenvolvimentismo passou a ser associado às políticas que, contrariando o cânone liberal vigente, apelavam para polpudos programas de investimento público (PAC, *Minha Casa Minha Vida*) e para expedientes de intervenção na atividade econômica (Lula havia expandido em escala sem precedentes o crédito ao consumidor – considerando implicitamente seu papel impulsor do mercado interno – e concedido isenção tributária a alguns setores da indústria em resposta à crise internacional).

Antes que o termo passasse a ser utilizado mais amiúde, porém, já se registrava, certamente estimulado pela ascensão ao poder de um governo popular, o surgimento difuso de várias correntes de pensamento econômico que se reivindicavam Desenvolvimentistas. Em setembro de 2004, Bresser-Pereira publicara na Folha de São Paulo artigo com o título Novo Desenvolvimentismo. Em 2005, vem a público o livro *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*, organizado por Sicsú, Paula e Michel. Em 2006, é mais uma vez Bresser-Pereira quem vai publicar na revista francesa *Économie Appliquée* um artigo em que opunha as propostas do Novo-Desenvolvimentismo àquelas da ortodoxia convencional.<sup>9</sup>

De outro lado, começa a aparecer, também por essa época, o termo Social-Desenvolvimentismo, para designar as políticas que enxergavam no mercado doméstico, sobretudo quando estimulado por políticas distributivas, o elemento dinamizador da demanda agregada no país.<sup>10</sup> A inspiração teórica dessa última corrente estava em

8. O link <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/422519/noticia.htm?sequence=1>> traz a notícia sobre esse pronunciamento (Acessado em 3 /04/2017). Quando o ministro fez o referido anúncio, as previsões para o crescimento do PIB em 2010 já rondavam a casa dos 7%.

9. No mesmo ano (2006a), sai em português artigo de mesmo nome na revista *São Paulo em Perspectiva*.

10. Segundo Bastos (2012, p. 794), “Guido Mantega inaugurou o uso do termo em várias declarações entre agosto e dezembro de 2007”.

princípios antiortodoxos defendidos há muito por vários economistas, principalmente por aqueles ligados ao Instituto de Economia da Unicamp (IE-Unicamp), mas com apoio também de outros economistas importantes, alguns deles do Instituto de Economia da UFRJ (IE-UFRJ), como Ricardo Bielschowsky.<sup>11</sup>

Algumas diferenças substantivas entre as várias correntes já iam se delineando aí, mas foi só com a ascensão de Dilma Roussef ao poder federal (2011-2014) e sua tentativa de promover alguma mudança mais efetiva na política econômica para contornar a desaceleração que já se pressentia (por conta principalmente do agravamento das condições internacionais), que o debate se explicitou, opondo basicamente as correntes do Novo e do Social-Desenvolvimentismo. Em 2012, o número especial comemorativo dos 20 anos da revista *Economia e Sociedade* do IE Unicamp é inteiramente dedicado ao tema do desenvolvimento, e nas páginas de vários dos artigos ali editados, em especial o de Bastos e o de Carneiro, se tornam muito claras as divergências entre as duas correntes. Ademais, nos seminários desenvolvidos pela RedeD o debate se explicita. Um participante de um deles diz, por exemplo: “Parece-me que ele [BRESSER – LMP] acusa, parcialmente, os golpes recebidos do Social-Desenvolvimentismo, mas procura sair das cordas por meio de uma síntese. Não sou fã de boxe, mas considero a metáfora oportuna. E talvez explique o comportamento ‘diplomático’ dele no seminário da RedeD, que acompanhei pela internet.”<sup>12</sup>

Mollo e Amado (2015) propõem uma taxonomia das várias vertentes que estão pensando e discutindo o Neodesenvolvimentismo e encontram uma terceira corrente. Para construir essa taxonomia, as autoras partiram do princípio de que todos os grupos que se reivindicam Desenvolvimentistas podem ser considerados heterodoxos, pois todos, em maior ou menor medida, negam a visão ortodoxa de que a moeda é neutra em curto e em longo prazo. Por consequência, negam também a importância conferida pela ortodoxia ao mercado de fundos de empréstimo e à existência de poupança prévia para a viabilização não inflacionária de inves-

11. De resto, a ideia de que o mercado interno, desde que tonificado pela distribuição de renda e transformado em mercado de massas, poderia funcionar como fermento para o crescimento econômico estava fortemente presente no próprio programa do Partido dos Trabalhadores às eleições presidenciais de 2002. É do mesmo Bielschowsky, artigo nesse sentido, de 2001.

12. A fala, completada por uma pergunta dirigida ao Prof. Fernando Nogueira da Costa, do IE-Unicamp, em seu blog, é de José Marcos Novelli, professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), e refere-se ao artigo “Estratégia nem *wage* nem *export-led*, mas novo-desenvolvimentista”, escrito por Bresser-Pereira para o *Dossiê da Crise III* da Associação Keynesiana Brasileira. (Acesso ao blog em 7/04/2017)

timentos. O outro ponto que os une, e que é decorrência do primeiro, é que todos esses grupos negam também a conclusão ortodoxa de que a intervenção estatal via política fiscal é sempre desestabilizadora, e nunca produz resultados positivos no estímulo ao crescimento.<sup>13</sup>

Apesar desse princípio em comum que estrutura de modo geral aquilo que se poderia chamar de pensamento Deodesenvolvimentista, qual seja, o da negação desses dois cânones ortodoxos, há, segundo as autoras, graus diferentes em que se dá essa negação, e é a partir daí que a classificação vai ser elaborada, surgindo então, não duas, mas três diferentes correntes: a) os **Novos-Desenvolvimentistas precusores**, que as autoras associam a Bresser-Pereira e seu grupo; b) os **Novos-Desenvolvimentistas pós-keynesianos**, grupo que congrega basicamente professores do IE-UFRJ, tendo em João Sicsú seu membro mais conhecido; e c) os **Social-Desenvolvimentistas**, associado basicamente, como já mencionado, economistas do IE-Unicamp, mas encontrando adeptos também entre os professores do IE-UFRJ.

Não obstante poderem ser efetivamente classificados como um grupo à parte em função de algumas diferenças de ênfase com o terceiro grupo, o grupo denominado pelas autoras como Novos-Desenvolvimentistas pós-keynesianos parece ter, considerados os fundamentos teóricos como critério de demarcação, muito mais proximidade com os Social-Desenvolvimentistas do que com os Novos-Desenvolvimentistas precusores.<sup>14</sup> Como nosso intuito aqui não é exatamente entrar na discussão sobre a melhor forma de classificar as diferentes correntes que se reivindicam hoje Desenvolvimentistas, mas simplesmente elencar seus pressupostos para avaliar, a partir daí, a experiência brasileira no período 2003-2014, sumariamos no quadro abaixo as posições que guardam mais diferenças entre si, quais sejam, de um lado o Novo-Desenvolvimentismo (os pensadores “precusores”, na denominação das autoras) e, de outro, o Social-Desenvolvimentismo (incluindo aí também o grupo denominado pelas autoras de Novos-Desenvolvimentistas pós-keynesianos).

13. O pressuposto básico dessa ideia ortodoxa, que se prende à ideia de que a moeda é neutra, é que, seja via endividamento, seja via tributação, o investimento privado acaba por ser deslocado como resultado do ativismo fiscal do Estado: no primeiro caso, porque resulta na elevação da taxa de juros; no segundo, porque introduz um elemento de incerteza que afeta negativamente as expectativas dos empresários.

14. Talvez tivesse sido melhor, por isso, denominar esse grupo adicional de “social-desenvolvimentistas pós-keynesianos” ao invés de “novos desenvolvimentistas pós-keynesianos” — apesar de seus próprios integrantes terem escolhido o segundo desses termos.

	Novo-Desenvolvimentismo	Social-Desenvolvimentismo
<b>Orientação</b>	Mais pró-mercado (alguma confiança nas virtudes do mercado)	Menos pró-mercado (menos confiança nas virtudes do mercado)
<b>Elementos dinâmicos da demanda agregada</b>	Mercado externo e investimentos privados (poupança prévia vista como necessidade, em especial no caso do setor público) <sup>1</sup>	Mercado doméstico (reforçado por políticas de distribuição de renda) e investimentos públicos (crédito, mesmo sem lastro em poupança prévia, visto como capaz de estimular a produção)
<b>Papel do Estado</b>	Forte papel do Estado na gestão dos preços fundamentais da economia para estimular a indústria local (taxa de câmbio, taxa de juros, salários). Políticas distributivas e melhoramento de políticas e serviços públicos são subsidiários	Forte papel do Estado na elaboração de políticas distributivas e no melhoramento das políticas e dos serviços públicos. Gestão dos preços fundamentais é essencial para fortalecer o mercado doméstico e possibilitar as políticas distributivas
<b>Variáveis-chave da dinâmica econômica</b>	Taxa de câmbio	Taxa de juros; <sup>2</sup> salários reais
<b>Política monetária</b>	Política monetária menos rígida e juros reais reduzidos	Política monetária menos rígida e juros reais reduzidos
<b>Política fiscal</b>	Política fiscal apertada (rígido controle dos gastos públicos); investimentos públicos financiados com poupança pública	Política fiscal responsável, mas com possibilidade de um controle menos rígido em benefício de políticas anticíclicas (apreço por uma política fiscal ativa)
<b>Política cambial</b>	Taxa de câmbio desvalorizada, em nível compatível com a obtenção de superávits em conta corrente	Taxa de câmbio desvalorizada, mas possibilidade de alguma apreciação no sentido da preservação do nível dos salários reais
<b>Política de emprego e salários</b>	Prioridade para o melhoramento da qualidade dos postos de trabalho, com crescimento da produtividade e possibilidade de redução de salários reais, caso necessário para a preservação da indústria (regime de crescimento <i>waged</i> é visto como insustentável em longo prazo)	Políticas que busquem o pleno emprego e o crescimento dos salários reais, em particular do salário mínimo <sup>3</sup>

1. Mollo e Amado (2015) argumentam com propriedade que nos textos *novo-desenvolvimentistas* mais recentes essa questão já não aparece e que Bresser-Pereira coloca-se mesmo explicitamente contra isso. Lembram, contudo, que a preocupação continua no que diz respeito ao setor público.
2. A taxa de juros é a variável-chave da economia para os novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos, enquanto que os salários reais são a principal variável para os social-desenvolvimentistas. No caso dos primeiros sua preocupação maior é com a vulnerabilidade externa da economia doméstica, já que juros elevados atraem capitais externos de natureza especulativa. Como lembram Mollo e Amado (2015, p. 14), para Sicsú, o protecionismo moderno é o da conta de capitais, assim como, poderíamos acrescentar nós, a Dependência da conta de capitais e, portanto, da poupança externa (a transferência de renda do Centro para a Periferia não se dá mais prioritariamente via relações de preços e transações comerciais, mas via movimentação de estoques e pagamentos de rendas, com destaque para os juros). Ver a esse respeito Amaral (2012) e Paulani (2013).
3. Ainda que não se pronunciem explicitamente sobre o papel impulsionador dos salários, os novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos fazem referência à questão distributiva como variável importante na dinâmica da economia.

Ora, considerando os elementos presentes nesses dois grupos, nenhum deles pode ser apontado propriamente como Desenvolvimentista, se por desenvolvimentismo entendermos o conceito tal como apresentado por Fonseca (2014). No Novo-Desenvolvimentismo, apesar da forte ênfase no setor industrial, há muita confiança no mercado e no setor privado (intervenção governamental fraca – centrada apenas na gestão dos preços fundamentais, em particular o câmbio – investimentos públicos sem protagonismo), bem como a carência de um projeto nacional. No Social-Desenvolvimentismo, a despeito da forte ênfase na intervenção governamental e no papel do setor público, há pouca preocupação com a indústria e falta-lhe igualmente um projeto nacional.

Por projeto nacional aqui seria preciso entender, no espírito da investigação realizada por Fonseca (2014), um planejamento da intervenção do Estado no sentido de melhorar a forma de inserção do país não só no mercado internacional de bens e serviços, mas na economia mundial considerada em sua totalidade, ou seja, considerando-se igualmente as transações com fatores de produção e com estoques de ativos. Tradicionalmente marcados pela dependência tecnológica e pela condição de importadores de capitais, estando aí em cheque, em ambos os casos, a questão do grau de autonomia da Nação para conduzir seu próprio destino, os países latino-americanos requerem que qualquer intervenção governamental na economia esteja pautada em um projeto que vise alterar essa condição subalterna,<sup>15</sup> conferindo-lhe soberania no sentido estrito do termo.

Consideradas, porém, as transformações experimentadas pelo capitalismo nas últimas décadas, em particular a primazia conferida às formas financeiras de acumulação, bem como a facilidade hoje existente, ao menos para os grandes blocos de capital que dominam setores inteiros, de tratar o planeta como uma planta de produção praticamente única, e considerado por fim o ritmo acelerado da terceira revolução industrial ora em curso seria preciso evidentemente repensar as formas e os instrumentos dessa intervenção para garantir o alcance dos fins pretendidos. Decorre daí, justamente, a necessidade de justapor o prefixo “Neo” ao termo “Desenvolvimentis-

---

15. Almeida (2017) desenvolve interessante argumento no sentido de mostrar que, ainda que se pudesse aceitar, *cum grano salis*, a tese de que, no capitalismo de hoje, sob o domínio das finanças, a dependência é uma espécie de condição geral de todas as economias capitalistas – dados os privilégios concedidos à moeda dos EUA por seu papel de dinheiro mundial, – a busca de maior autonomia por parte dos países menos desenvolvidos (“periféricos”), não deixa, por isso, de ser um alvo desejável. Mostra também que, ainda que a indústria não esteja mais no comando das relações econômicas, continua a ser relevante para o desenvolvimento dos países periféricos “articular os mecanismos internos de uso dos fatores de produção disponíveis de modo a não atrofiar o processo de reprodução da demanda e da inovação tecnológica” (p. 165) e evidentemente a indústria tem um papel aí.

mo”. A ausência dessa perspectiva mais de fundo permeia, a meu ver, com as exceções de praxe, as análises dos autores filiados tanto a uma quanto a outra das duas perspectivas teóricas sumariadas no quadro anterior.<sup>16</sup> Essa é a dificuldade maior de se atribuir o rótulo “Desenvolvimentista” a qualquer uma delas, por maior que seja seu distanciamento perante o cânon da ortodoxia convencional.

Mas se é complicado chamar de Desenvolvimentistas as perspectivas teóricas que hoje reivindicam seu nome, mais difícil ainda é caracterizar como Desenvolvimentista ou Neodesenvolvimentista o conjunto das políticas implementadas no Brasil a partir de 2003. Nas próximas seções tentaremos mostrar por que.

### 3. A inserção da economia brasileira no capitalismo financeirizado<sup>17</sup>

O capitalismo vive, desde o último quartel do século passado, uma fase rentista em que os imperativos do capital como propriedade se sobrepõem aos imperativos do capital como elemento funcionante na produção de bens e serviços (PAULANI, 2016). A assim chamada *financeirização* é a faceta mais conhecida e seguramente a mais discutida dessa história. A economia brasileira, evidentemente, faz parte dela, inicialmente de forma passiva, quando serviu à acumulação financeira internacional por ter configurado a demanda que faltava a uma riqueza financeira crescente e ávida por valorização, tornando-se depois vítima desse mesmo processo, na sequência da brutal elevação dos juros de 1979 e da explosão da chamada “crise da dívida externa” nos anos 1980; depois, de forma ativa, quando, a partir de meados dos anos 1990, sob os eflúvios dos ventos neoliberais que haviam tomado de assalto o país, tomou as provi-

---

16. Bielschowsky (2014) escapa a essa crítica. Pode-se discutir se seus três motores e seus dois “turbinadores” seriam suficientes para conferir a seu desenho conceitual o rótulo de *desenvolvimentista*, mas a perspectiva de fundo está lá, com objetivos a serem conquistados em longo prazo. A esse respeito, diz o próprio autor nas considerações finais de seu artigo: “O desenho de estratégia de desenvolvimento proposto está baseado nas ideias da existência de três frentes de expansão (consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura) e da relevância de se acionar dois “turbinadores” nesses motores de desenvolvimento (inovação tecnológica e encadeamentos produtivos tradicionais). Argumentou-se que a fórmula assenta-se em um padrão viável de expansão econômica em longo prazo – tal como no passado ocorreu com o processo de industrialização”. (p. 130)

17. Nesta e na próxima seção permito-me reproduzir total ou parcialmente considerações já feitas sobre essa temática em Paulani (2017) e Paulani (2017a).

dências, para seu ingresso na era da financeirização como “potência financeira emergente” ou, nos nossos termos, como “plataforma internacional de valorização financeira” (PAULANI, 2008a; PAULANI, 2012; PAULANI; PATO, 2005).

Todo o arcabouço institucional que emoldura hoje o funcionamento do capitalismo brasileiro foi construído então com base no princípio maior de atender com preseteza e precisão aos interesses da riqueza financeira, em particular dos credores e investidores externos. A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, com a eleição de Lula em 2002, despertou a esperança de que houvesse alguma reversão na agenda liberal em curso, mas, como vimos, isso não aconteceu. Esse traço permanece, portanto, praticamente intocado ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula/Dilma, a despeito das diferenças que os separam.

É dessa forma que se explicam a enorme abertura financeira, com ausência de qualquer controle sobre os fluxos internacionais de capital (FHC e Lula), a internacionalização do mercado brasileiro de bônus (FHC), as concessões tributárias a proprietários de ações e a ganhos financeiros de não residentes (FHC), as alterações legais para dar maior garantia aos credores do Estado (Lei da Responsabilidade Fiscal) (FHC) e do setor privado (reforma da Lei de Falências) (Lula), as alterações no regime geral previdenciário (INSS) (FHC) e nos regimes próprios de servidores públicos (Lula)<sup>18</sup> e *last but not least*, a adoção de um receituário macroeconômico agressivamente voltado para o benefício da riqueza financeira, baseado na austeridade fiscal e em taxas reais de juros absurdamente elevadas, frequentemente as campeãs do mundo (FHC e Lula).

Utilizando a distinção proposta por Chesnais (2016) entre finança (*finance capital*) e capital financeiro (*financial capital*), podemos falar da existência no Brasil, pelo menos desde os anos 1990, de uma hegemonia da finança e de sua forma predominante de funcionamento, o capital financeiro e o setor bancário-financeiro.<sup>19</sup> Bruno

18. Para além da questão previdenciária em si, o objetivo maior dessas alterações é a criação de um substantivo mercado privado nessa área. Com um regime previdenciário de repartição, como nosso regime geral, obrigatório, universal e suficientemente abrangente, o mercado para esse tipo de produto, uma espécie de *filet mignon* do sistema financeiro, ficaria, no Brasil, sempre estrangulado. Daí a necessidade de reduzir o espaço do regime geral (mais sobre isso em PAULANI, 2008b). Essa novela, como se sabe, ainda não terminou. Estamos vivenciando, talvez, seu derradeiro capítulo. A agressividade e a crueldade da proposta enviada por Temer ao Congresso – que condena a morrer trabalhando boa parte da população brasileira – evidencia a força do setor bancário-financeiro e dos interesses rentistas hoje no país.

19. A esse respeito, especificamente sobre o setor bancário-financeiro, mas usando o arsenal conceitual de Poulantzas, ver Teixeira e Pinto (2012).

e Caffé (2015) caminham na mesma direção, e enfatizam o caráter gramsciano dessa hegemonia, na medida em que estruturas institucionais permissivas garantem sua efetivação e constante reprodução no plano da formatação da política econômica, com permanente aval do Estado, independentemente do matiz ideológico do partido que está à frente do executivo federal.<sup>20</sup>

Alguns poucos dados e indicadores mostram a força do processo de financeirização da economia brasileira, bem como de seu traço distintivo, a permanência de elevadíssimas taxas reais de juros. O primeiro diz respeito ao indicador  $(M4 - M1)/\text{PIB}$ , que mais do que dobrou em menos de 20 anos, passando de 0,3 em 1995 para 0,8 em 2014. O segundo trata da relação entre a riqueza financeira (depósitos bancários, títulos de dívida privados e públicos, ações e debêntures)<sup>21</sup> e o PIB, que passa de 0,8 em 1994, para 2,1 em 2010.<sup>22</sup> O terceiro fala da relação entre o estoque de ativos financeiros (tal como já definido) e o estoque de ativos reais (máquinas, equipamentos, construção civil etc. empregados na produção de bens e serviços): os dados mostram que, enquanto o valor do primeiro multiplicou-se por 7,7 entre 1991 e 2009, o valor do segundo multiplicou-se por apenas 1,4 no mesmo período (BRUNO; CAFFÉ, 2015, p. 52). A explosão da riqueza financeira frente ao tímido crescimento da riqueza real encontra boa parte de sua explicação na evolução da taxa SELIC, que permitiu uma acumulação de ativos de 6,5 vezes no período em questão (ibidem).

Um subproduto perverso da permanência desse quadro foi o acelerado processo de desindustrialização sofrido pelo país, por conta da permanência, por longo período de tempo, com apenas pequenos períodos de suspensão, de uma taxa de câmbio enormemente apreciada. É vasta já a literatura brasileira sobre a ocorrência desse fenômeno, mas ele aparece principalmente, ainda que não se restrinja a eles, nos trabalhos dos Novos-Desenvolvimentistas.<sup>23</sup>

---

20. Essa combinação extravagante entre hegemonia das finanças, por um lado, e governo supostamente de esquerda, por outro, que marcou o Brasil no período aqui em análise fez Oliveira (2010) falar em *Hegemonia às Avessas*.

21. Não inclui derivativos.

22. Tanto no primeiro, quanto no segundo indicador, as estimativas foram elaboradas pela autora com base em fontes oficiais como IBGE, Banco Central e IPEA, entre outras.

23. Veja-se, a esse respeito, por exemplo, Oreiro e Feijó (2010), Marconi e Rocha (2012), e Hiratuka e Sarti (2015), entre outros.

Todavia, não obstante a permanência desse arcabouço geral e da primazia garantida à riqueza financeira mesmo depois de o Partido dos Trabalhadores ter chegado ao poder federal, não se pode dizer que os governos de FHC, por um lado, e os de Lula/Dilma por outro, tenham sido exatamente iguais. Ao longo do tempo, de fato, estes últimos foram se diferenciando de seus antecessores porque, combinadas com a continuidade dessa agenda neoliberal, foram sendo adotadas políticas sociais de alto impacto. O programa *Bolsa Família*, visto amiúde como símbolo dessas políticas, não é o único e, se é o mais importante do ponto de vista da redução da pobreza absoluta, ele seguramente não é o mais importante do ponto de vista da redução da desigualdade. No caso desta última, muito mais importante foi a elevação do valor real do salário mínimo, que alcançou 85% entre 2003 e 2014, atingindo mais de 20 milhões de beneficiários do INSS e afetando muito rapidamente o perfil da distribuição de renda no país.

Em paralelo, foram ocorrendo uma série de outras iniciativas, que contribuíram igualmente com a constituição de um tecido social menos desigual. Destacam-se aqui aquelas relacionadas à facilidade de acesso ao ensino superior por parte das classes de renda mais baixa (PROUNI, a criação de 18 novas universidades públicas, e a melhoria do FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior). Conte-se, além disso, a existência de um sem número de outros programas sociais administrados pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), como o *Programa de Cisternas*, que entregou mais de 750 mil desses equipamentos no Nordeste entre 2011 e 2014, minimizando os efeitos da maior seca enfrentada pela região em 50 anos. Ainda na mesma linha temos o *Minha Casa Minha Vida*, que, para além de suas dificuldades do ponto de vista técnico e urbanístico, constitui um substantivo programa de produção subsidiada de moradias populares, e o *Luz para Todos*, que, criado em 2003, levou energia elétrica a mais de três milhões de famílias do meio rural em todo o país.

Finalmente cabe mencionar uma série de programas com o mesmo espírito na área da Cultura, além de reiteradas ações, do tipo cotas e similares, na defesa das assim chamadas “minorias” (negros, pardos, indígenas, mulheres), além da ampliação de direitos de determinadas classes de trabalhadores, como a das empregadas domésticas.

Mas será que todo esse conjunto de políticas é suficiente para caracterizar como Neodesenvolvimentista o período inaugurado em 2003, mesmo se a ele acrescentarmos a constatação de que o ímpeto privatizante que impregnara os dois mandatos de FHC foi relativamente brechado nos 12 anos que se seguiram? Considerado o que já se

apresentou até agora, é fácil perceber que não, no mínimo porque parece haver uma incompatibilidade de princípio entre financeirização e Desenvolvimentismo ou Neodesenvolvimentismo. Como seria possível planejar, desenvolver e levar a cabo uma política de fato desenvolvimentista com a presença praticamente constante do par ju-ro elevado/câmbio apreciado? Como fazê-lo sob a tirania dos resultados primários positivos nas contas públicas obrigando o Estado a agir procíclicamente ao invés de contracíclicamente?

Nesse sentido, a preservação do entorno institucional pró-acumulação financeira por parte dos governos do PT, com as inevitáveis consequências em termos de política econômica que essa decisão acarretou, andou de par com a inexistência de um projeto nacional, tal como definido anteriormente. Mesmo que houvesse alguma ideia relativamente a isso por parte de Lula e sua equipe, ela foi completamente abortada pelo imperativo maior de manter intacta a primazia da acumulação financeira. Trataremos desse tema na próxima seção.

#### **4 . Neodesenvolvimentismo em uma economia financeirizada?**

O primeiro sinal de que a nova etapa da história brasileira que se iniciava com a eleição de Lula não corresponderia a uma virada na forma de atuação do Estado relativamente à sua influência nos rumos do processo de acumulação, menos ainda a uma superação “Desenvolvimentista” de sua condição ainda inferior frente ao grau de desenvolvimento alcançado alhures, ficou evidente ainda antes de o líder sindical vencer as eleições presidenciais de 2002. A *Carta aos Brasileiros* divulgada por Lula, então candidato à presidência, em meados desse ano, é uma espécie de negação do projeto nacional próprio que se esperaria de um partido popular e democrático. Ainda que fale em retomada do crescimento e em justiça social, não relaciona essas variáveis em torno de um projeto claro e articulado de mudanças institucionais e estruturais para a obtenção desses objetivos; ainda que fale na importância dos investimentos públicos e na necessidade de políticas industriais, sinaliza, ao fim e ao cabo, com a manutenção da institucionalidade voltada para a acumulação financeira construída nos anos 1990.

Se algum “projeto” é possível extrair de tal carta de intenções, é apenas uma aposta nos benefícios potenciais de nosso substantivo mercado interno, respeitadas as regras do jogo e mantido o *status quo* vigente. A intervenção do Estado que é possível deduzir dela resume-se a pilotar o modelo em curso, com os olhos voltados à busca da redução da miséria e da desigualdade. Como vimos, foi precisamente isso que se deu. A manutenção e mesmo o reforço da institucionalidade voltada prioritariamente à acumulação financeira veio acompanhada das políticas sociais de alto impacto, anteriormente descritas.

Ora, a combinação desses dois elementos (agenda liberal e políticas sociais de alto impacto) é, em princípio, contraditória, porque vai aumentando a importância e a presença do Estado na economia, além de exigir um nível cada vez maior, ao invés de menor, de regulamentação. Além disso, essas políticas foram fortalecendo e ampliando os direitos sociais garantidos pela *Carta de 1988*. A disputa pelo fundo público foi se tornando assim potencialmente mais acirrada, uma vez que os recursos que remuneram a riqueza financeira vêm da mesma fonte que aqueles necessários para honrar esses compromissos sociais ampliados, qual seja, o monopólio da tributação detido pelo Estado. Mas enquanto prevaleceu o crescimento econômico puxado pelas exportações e pelo efeito multiplicador daquele massivo conjunto de políticas sociais, essa contradição foi acomodada.

O advento da crise financeira internacional ao final de 2008 e suas consequências para os países emergentes começaram a desmanchar essa conciliação, até então possível e à sua maneira virtuosa. De início driblada pelos expedientes de subsídios aos setores de maior efeito multiplicador (automóveis e eletrodomésticos) e por uma agressiva expansão do crédito ao consumidor, a crise, no entanto, veio a se agravar no início da primeira gestão da presidenta Dilma.<sup>24</sup>

Tal agravamento foi enfrentado com uma política de aposta no investimento privado, via desoneração da folha de pagamentos das empresas, e com uma combinação de relaxamento da política monetária (redução da taxa de juros para conseguir desvalorizar o câmbio) com aperto fiscal. A ausência de resposta do investimento priva-

---

24. Com o advento da crise internacional e o enfraquecimento da demanda externa, o governo Lula apostou no mercado doméstico, particularmente no consumo doméstico, para funcionar como o elemento dinamizador da economia. O presidente foi à TV e pediu às pessoas para não pararem de consumir. Essa é seguramente uma das razões pelas quais se associa o governo de Lula com social-desenvolvimentismo.

do a esses estímulos, o corte efetuado nos investimentos públicos para criar o espaço para as desonerações, o esgotamento dos impulsos derivados do consumo e a continuidade da crise externa, com enorme redução do preço das *commodities* exportadas pelo país, começaram a produzir resultados muito ruins, culminando com a ínfima taxa de 0,1% de crescimento do PIB em 2014.

O agravamento do cenário econômico levou à conturbação do cenário político e à difusão do terrorismo econômico, fazendo com que o país, depois das manifestações de maio/junho de 2013, se encaminhasse praticamente dividido às eleições presidenciais de 2014. Os dois modelos estavam aí em disputa: de um lado, a tentativa de, mesmo em meio à crise, dar continuidade ao, digamos assim, *modelo conciliatório* então em curso; de outro, a busca por resgatar *in totum* a agenda neoliberal e romper com esse modelo.

Vencida a eleição, por pequena margem de diferença, por Dilma, sua segunda gestão, no entanto, começou sob a égide da política de austeridade, comandada por um prócer do mercado financeiro. Este novo e fatal erro derrubou de vez a economia (2015 fechou com queda de 3,8% no PIB e enorme elevação do desemprego) e abriu o espaço político para a contestação do segundo mandato da presidenta.<sup>25</sup>

O programa que seria implementado, caso fosse bem-sucedida a manobra para derrubar Dilma, já estava pronto e dado a público desde outubro de 2015. Tratava-se de *Uma Ponte para o Futuro*, documento programático produzido pelo PMDB, partido do vice-presidente Michel Temer (também conhecido, por isso, como *Plano Temer*). A essência do documento é o resgate pleno da agenda neoliberal (o modelo perdedor nas eleições de 2014), purificando-a dos arroubos sociais dos governos do PT.

O agravamento da crise, como assinalado, foi o que levou a presidenta Dilma a tentar reanimar o investimento privado com um *mix* de políticas que envolveu elementos heterodoxos, como a redução muito rápida dos juros, medidas ortodoxas, como o ajuste fiscal, e ainda outras como a desoneração da folha de pagamentos de al-

---

25. Esse erro grosseiro na condução da política econômica, chamado não sem razão de traição por vários daqueles que haviam dado seu voto à reeleição da presidenta, mostra a força do terrorismo econômico que se formou à época do pleito. Na busca de conseguir, por bem ou por mal, alterar a política governamental resgatando o programa 100% liberal que havia sido, em alguma medida, abandonado pelos governos do PT, juntaram todas as forças: os interesses conservadores, a oposição político-eleitoral, os economistas ortodoxos (acadêmicos e não acadêmicos) e a grande mídia. A estratégia foi tão bem-sucedida que a presidenta ganhou, mas não levou as eleições: começou seu segundo mandato fazendo a política da oposição e terminou-o muito antes do previsto, vitimada por injusto *impeachment*.

guns setores (que se estendeu de forma generalizada a todos os setores algum tempo depois). Esta última medida, apesar de aparentada com iniciativas que compõem aquilo que se poderia denominar de política industrial, está mais para *supply-side economics* (abrir espaço para o investimento privado reduzindo a presença do setor público), do que para qualquer tipo de prática Desenvolvimentista.

Assim, para além da inexistência de um projeto nacional que servisse como guia para planejar a intervenção do Estado na economia, a política econômica petista, nesse momento, com exceção de alguns expedientes pontuais de proteção ao produto nacional, com foco nos setores de máquinas e equipamentos, automotivo e de construção naval, tampouco incorporou a seu arsenal uma política compatível com o desenvolvimento já avançado da terceira revolução industrial – muito mais complexa, do ponto de vista de um possível *catch up*, do que a segunda.<sup>26</sup> Pior ainda, a viabilização desse conjunto de expedientes de política econômica se fez às expensas do investimento público, cuja redução foi enorme no primeiro mandato da presidenta.

Sumariamente pode-se dizer que o resultado efetivo disso que veio a ser chamado, própria ou imprópria, de “nova matriz macroeconômica”, foi a troca do investimento público por uma aposta na retomada do investimento privado, que acabou não ocorrendo. Daí a dificuldade de se denominar tal política de Neodesenvolvimentista. Tampouco as denominações de Nova ou Social-Desenvolvimentista parecem caber a ela, pois se os adeptos das duas correntes concordam com alguns de seus elementos com certeza não concordam com outros (sem que necessariamente haja concordância com os objetos do acordo ou desacordo, antes o contrário).

Contudo, houve, vamos dizer assim, um “momento Desenvolvimentista”, ao longo do período 2003-2014. Referimo-nos ao final do primeiro mandato de Lula, com o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), já anteriormente comentado. A partir desse momento, os gastos do governo federal em formação bruta de capital fixo (FBKF) saem, a preços de 2016, da esfera dos R\$ 19 bilhões anuais, em 2006, para a esfera dos R\$ 45 bilhões em 2010.

Mesmo com a eclosão da crise internacional no último trimestre de 2008, o governo federal mantém os gastos em investimento previstos: a taxa real de crescimento desses gastos foi de 34% em 2009 e 38% em 2010. O Estado brasileiro, portanto, ado-

---

26. Ver a respeito em Oliveira (2003).

tando uma política indutora de crescimento pelo lado da demanda, agiu contraclicamente e, apesar do volume diminuto de seus gastos frente ao que já fora em outras épocas,<sup>27</sup> produziu uma sinalização positiva ao setor privado e, depois da estagnação de 2009, como resultado imediato da crise, colheu um crescimento real da economia de 7,5% em 2010. Chegou-se, por isso, a dizer, por essa época, que a crise havia sido completamente superada, mas a crise não estava superada, nem interna, nem externamente, pior ainda, suas consequências mais danosas para as chamadas “economias emergentes” ainda estavam por vir.

A reação atrapalhada do governo Dilma a essa situação atingiu duramente os investimentos públicos e as expectativas que haviam sido despertadas pelo lançamento do PAC. A taxa média real de crescimento dos investimentos do governo central cai de 26% ao ano, no período 2006-2010 (período pós-lançamento do PAC), para 1,8% na primeira gestão da presidenta.<sup>28</sup> A anêmica reação do investimento privado ao pacote de medidas implementado por Dilma, combinada a essa queda abrupta no investimento público, provocou a estagnação da relação FBKF/PIB, que vinha crescendo sistematicamente desde o terceiro trimestre de 2006. Medida no acumulado em quatro trimestres, essa relação oscilou entre 20,6 e 20,7% entre o terceiro trimestre de 2011 (pós-adoção da política de Dilma) e o primeiro trimestre de 2013, esboçou então uma pequena reação, chegando a 21% no terceiro trimestre desse último ano, mas iniciou, a partir daí, uma ininterrupta trajetória de queda (16,7% no terceiro trimestre de 2016).<sup>29</sup> De seu lado, também medido no acumulado em quatro trimestres, o crescimento real do PIB cai sistematicamente do segundo trimestre de 2011 (5,6%) até o último de 2012 (1,9%), reage um pouco a partir de então, atingindo 3,2% no primeiro trimestre de 2014, mas inicia nesse ponto uma contínua trajetória de queda desembocando na recessão em que hoje nos encontramos (no terceiro trimestre de 2016, essa taxa foi negativa em 4,5%, completando um período de sete trimestres de queda; considerando a taxa de crescimento por trimestre, são já dez trimestres de registros negativos).

27. No período 1950 a 1980, mesmo considerado só o governo central, tal como aqui, o montante dos investimentos em percentagem do PIB era cerca de 3 a 4 vezes maior. Especificamente sobre o papel dos investimentos públicos na economia brasileira ao longo do século XX e início do XXI, ver Paulani (2016a).

28. Todos os dados mencionados neste parágrafo partem da nova série das contas nacionais (base 2010) divulgada pelo IBGE.

29. A taxa da China, só para efeitos de comparação, anda na casa dos 35%.

Tomados em seu conjunto, os anos petistas revelam, portanto, um caráter errático e enorme oscilação: fidelidade integral, de início, aos cânones da prescrição ortodoxa (anos Palocci), inspiração Desenvolvimentista na sequência (anos PAC), reação embaralhada de ortodoxia com heterodoxia, mas certamente menos Desenvolvimentista que a etapa anterior, no primeiro período de Dilma, e novamente um retorno forte à ortodoxia nos últimos 16 meses de governo petista (com Joaquim Levy assumindo o Ministério da Fazenda). Ora, esse vaivém, esse bate-cabeça é a prova maior de que não se pode rotular de Desenvolvimentistas os anos petistas, porque é a prova maior de que faltava aí um projeto nacional – de preferência nacional, popular e democrático, que tivesse permitido, desde seu início, o planejamento da intervenção econômica.

Os três governos petistas, sem projeto e sem planejamento, caminharam ao sabor da conjuntura, sem ameaçar o *status quo* vigente. A inspiração Desenvolvimentista e os experimentos heterodoxos aqui e acolá estavam fadados ao fracasso, em meio a uma institucionalidade construída para o benefício da acumulação financeira, que não foi enfrentada, de modo decisivo, em nenhum momento desses 12 anos. Isto posto, seria difícil esperar, como afirmei em outro lugar, destino diferente para essa, digamos assim, “aventura cidadã” da periferia do capitalismo no início do século XXI.<sup>30</sup>

---

30 Refiro-me às considerações que fiz, na orelha, do livro *As Contradições do Lulismo*, organizado por André Singer e Isabel Loureiro em 2016 e editado pela Boitempo.

## Referências

- ALMEIDA, M. N. S. *Desenvolvimento e Dependência no Capitalismo sob Hegemonia Norte-Americana: reflexões sobre o caso brasileiro*. Tese (Doutorado), IPE-USP, 2017.
- AMARAL, M. S. *Teorias do Imperialismo e da Dependência: a atualização necessária frente à financeirização do capitalismo*. Tese (Doutorado), IPE-USP, 2012.
- BASTOS, P. P. Z. A Economia Política do Novo-Desenvolvimentismo e do Social Desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, vol. 21 (especial), 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. *Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. (mimeo)
- \_\_\_\_\_. Estratégias de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: BIANCARELLI, A. et al. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo. *Folha de São Paulo*, 19/09/2004.
- \_\_\_\_\_. The New Developmentalism and Conventional Orthodoxy. *Économie Appliquée*, tome LIX, n. 3, 2006.
- \_\_\_\_\_. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 20(3), 2006a.
- BRUNO, M. ; CAFFÉ, R. Indicadores Macroeconômicos de Financeirização: Metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: BRUNO, M. (Org.) *População, Espaço e Sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- CARNEIRO, R. Velhos e Novos Desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, vol. 21 (especial), 2012.
- CHESNAIS, F. *Finance Capital Today – Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Leiden; Boston: Brill, Historical Materialism, Book Series, 2016.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo - A Construção do Conceito. In: BIANCARELLI, A. et al. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- HIRATUKA, C. ; SARTI, F. Transformações na Estrutura produtiva global: desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. *Texto para discussão* n. 255, IE-Unicamp, 2015.
- MARCONI, N. ; ROCHA. Taxa de Câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce: o caso brasileiro. *Economia e Sociedade*, vol. 21 (especial), 2012.
- MOLLO, M. L. R. ; AMADO, A. M. O Debate Desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia e Sociedade*, vol. 24(1), 2015.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista - O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Hegemonia às Avessas. In: \_\_\_\_\_ et al. (Org.). *Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

- OREIRO, J. L. ; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro, vol. 30(2). *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 30, n. 2, 2010.
- PAULA, L. F. Repensando o Desenvolvimentismo. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, vol. 20, n. 3, 2006.
- PAULANI, L. M. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- \_\_\_\_\_. Seguridade Social, Regimes Previdenciários e Padrão de Acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o Brasil. In: FAGNANI, E. *et ali* (Org.) *Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTR, 2008a.
- \_\_\_\_\_. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Ipea, vol. 3(10), 2012.
- \_\_\_\_\_. Acumulação Sistemática, Poupança Externa e Rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, IEA/USP, vol. 27, n. 77, 2013.
- \_\_\_\_\_. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 36, n. 3 (144), jul./set., 2016.
- \_\_\_\_\_. Capitalismo e Estado no Brasil: a saga dos investimentos públicos. *Revista Política*, Fundação João Magabeira, vol. 1, n. 3, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo, Planejamento e Investimento Público nos 5 mil dias de Lulismo. In: MARINGONI, G. *et ali* (Org.) *Os 5 mil dias de Lulismo*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, *forthcoming*, 2017.
- \_\_\_\_\_. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estudos Avançados*, São Paulo, IEA/USP, vol. 31, n. 89, jan./abril, 2017a.
- \_\_\_\_\_. ; PATO, C. G. G. Investimentos e Servidão Financeira: o Brasil no último quarto de século. In: PAULA, J. A. (Org.) *Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- SARAIVA, M. G. ; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, vol. 52 (1), 2009.
- SICSÚ, J., PAULA, L.F. ; MICHEL, R. Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. São Paulo: Manole, 2005.
- \_\_\_\_\_. Por que Novo-Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 27, n. 4, out./dez., 2007.
- SINGER, A. ; LOUREIRO, M. I. (Org.) *As contradições do Lulismo: A que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.



# Las huellas del estructuralismo en México: Juan Noyola y Celso Furtado en torno al desequilibrio externo y sus derivaciones teóricas

## Introducción

El mexicano Juan Noyola Vázquez (1922-1962) y el brasileño Celso Furtado (1920-2004) ocupan, junto con Raúl Prebisch (1901-1986), un lugar preponderante en la formación y el desarrollo del pensamiento estructuralista del desarrollo, la principal contribución latinoamericana, si no es qué la única, a la ciencia económica. Entre Noyola y Furtado existió un amplio intercambio de ideas a lo largo de varios años, aparte de una sólida amistad (FURTADO, 2014).<sup>2</sup> En 1957 Furtado dirigió en México, bajo patrocinio de la Comisión Económica para la América Latina (Cepal), un estudio sobre la economía mexicana, organizado en dos volúmenes, intitulado *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México* (CEPAL, 1957). Aparte de Furtado, participaron en el estudio Juan Noyola, Oscar Soberón y Osvaldo Sunkel. Sus resultados nunca fueron publicados, a pesar del apoyo recibido de Víctor L. Urquidí, a la sazón responsable de la subsección mexicana de la Cepal ya que Prebisch, entonces secretario ejecutivo del organismo regional,

1. Profesor- Investigador Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAMI). Profesor del Posgrado en Estudios Sociales, Línea Economía Social, de la misma universidad. Responsable del Cuerpo Académico Globalización, crisis e integración Económica. Coordinador General de la Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo "Celso Furtado". Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

2. Véase también en este mismo dossier la nota de Rosa Freire d'Aguiar "Os anos de mexicanos de Celso Furtado".

decidió no hacerlo, al parecer por presiones del gobierno mexicano, el cual veía con preocupación que el estudio ponía en evidencia claras tendencias a la concentración del ingreso. (Ibíd).<sup>3</sup>

## 1. Juan Noyola, el pionero estructuralista mexicano

El estudio sobre el desequilibrio externo de las economías latinoamericanas es una de las preocupaciones centrales del estructuralismo desde su inicio. Es conocido que en el escrito fundacional del Manifiesto, Raúl Prebisch (1998) desarrolla su teoría del “deterioro de los términos de intercambio” y analiza los desequilibrios de la balanza de pagos del modelo primario-exportador a partir de esa óptica. Sin embargo, su análisis se circunscribe a ese modelo y lo realiza en el marco del ciclo económico corto.

El estudio del desequilibrio externo en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones que arranca en el periodo de Entreguerras tendría que esperar a otros ojos y a una nueva lectura de los hechos. Esta fue la contribución pionera de Juan Noyola, en muchas ocasiones no suficientemente reconocida. En un trabajo publicado originalmente en 1949, es decir, apenas un año después del Manifiesto de Prebisch, el joven Noyola, recién egresado de sus estudios de licenciatura en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, incursionó en el tema. En esos años predominaba un enfoque monetarista sobre las causas del desequilibrio externo y de la inflación registrada entonces en varias economías latinoamericanas, y se discutía la pertinencia de los programas de ajuste impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), a los cuales no era ajeno México. Mientras que los monetaristas atribuían

---

3. Celso Furtado apunta en una de sus autobiografías “El texto final fue mimeografiado para su presentación en la conferencia de La Paz en mayo de 1957, pero jamás fue publicado en forma definitiva, constituyéndose en una rareza para coleccionistas de la obra de la Cepal. La posición defensiva de Prebisch se explicaba por su participación con el gobierno argentino, pero la razón principal de no dar publicidad al estudio, estaba en la reconocida intolerancia de personalidades ligadas al gobierno mexicano contra las ‘intromisiones externas’” (FURTADO, 2014, p. 172). Las resistencias a la publicación del estudio probablemente no residían solamente en un prurito de los funcionarios mexicanos frente a las “injerencias externas”, sino que reflejaban cambios de fondo en las estructuras políticas de México. Desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), pero principalmente desde el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), este país si bien mantenía una línea desarrollista e industrializadora, había abandonado el derrotero popular y nacionalista de la administración cardenista. El gobierno se abría a la inversión extranjera, mientras que el proceso de concentración del ingreso y de la riqueza, así como la dependencia de los Estados Unidos, avanzaban aceleradamente.

ambos fenómenos a factores monetarios y financieros, la corriente cepalina señalaba el origen estructural de los mismos. Los programas de ajuste del FMI, si bien podían frenar temporalmente los desequilibrios, al concentrarse en la restricción de la demanda agregada y/o la devaluación de las monedas, provocaban la detención del crecimiento económico en economías que se expandían y se industrializaban rápidamente.

En su artículo intitulado “*El Fondo Monetario Internacional*” (1987a), Noyola parte de la necesidad de definir con precisión lo que el FMI llamó en su acta constitutiva “desequilibrio fundamental” de la balanza de pagos. Para ello revisa la literatura existente y se apoya en J. Polak, quien efectúa una diferenciación de los diferentes tipos de desequilibrio externo. Polak distinguía tres tipos de desequilibrio: los desequilibrios de precios, los desequilibrios estructurales y los desequilibrios de sobreinversión. Por desequilibrio estructural este autor se refería a los desbalances ocurridos por una disminución de las exportaciones o un aumento de las importaciones, la cual era independiente de los movimientos de los precios. Con base en ello, Noyola plantea que el desequilibrio externo que presentaban los países de América Latina no obedecía fundamentalmente, como postulaban los monetaristas de la época, a factores monetarios (inflación, sobrevaluación de las monedas), sino que se trataba de un “desequilibrio de desarrollo” o “desequilibrio de fomento”. Es decir, un desequilibrio dinámico ligado al proceso de crecimiento y a la industrialización sustitutiva, un desequilibrio estructural, un fenómeno de largo plazo, independiente del ciclo económico corto.

Me parece – afirmaba Noyola – que el desequilibrio de la balanza de pagos de México, influido – claro – por la inflación, la sobreinversión y la escasez general de dólares, es principalmente un desequilibrio de crecimiento y que la política monetaria debe plantearse en este sentido (Ibíd., p. 42-43).

En su opinión, el desequilibrio externo sería el resultado de que, con la industrialización, las importaciones de bienes intermedios y de capital, así como las importaciones de bienes de lujo, tienden a crecer más rápido que el ingreso nacional y las exportaciones. Ello se traducía en una restricción de la capacidad de importación, fenómeno al cual, más tarde, el estructuralismo definiría como la “restricción externa”. Según sus propias palabras, bajo el proceso de industrialización sustitutivo existen:

Tres tendencias distintas: en las exportaciones, en el ingreso nacional y en las importaciones. El ritmo de aumento es mínimo en las primeras, más o menos alto en las segundas, y muy marcado en las terceras. Se genera así un desequilibrio que puede conducir eventualmente a la devaluación y a la reducción del ingreso real del país (Ibíd., p. 42).

Por primera vez el pensamiento estructuralista ubicaba el origen del desequilibrio externo en el proceso mismo de crecimiento bajo el impulso de la industrialización sustitutiva de importaciones, y no solamente en el deterioro de los términos de intercambio que se derivaba de la división internacional del trabajo heredada del modelo primario-exportador, como lo había mostrado Prebisch.

## 2. El informe sobre México de 1957

Los resultados del estudio de la Cepal sobre México de 1957 reafirmarían la justeza de las apreciaciones de Noyola sobre el carácter estructural del desequilibrio externo. En el estudio se conjugaron las hipótesis de éste con la profundidad teórica de Celso Furtado, quien en esos años había avanzado su estudio sobre la historia económica del Brasil, que se publicaría en portugués en 1959 (FURTADO, 2010)<sup>4</sup> y había madurado sus reflexiones sobre el subdesarrollo como particularidad histórica del desarrollo del capitalismo en la periferia. La interacción de ambos gigantes del pensamiento latinoamericano, que databa de la participación de ambos en la sede de Santiago de Chile de la Cepal a comienzos de los años cincuenta, se unió a la experiencia investigativa y solvencia de Urquidí y Soberón, así como las cualidades del entonces joven Sunkel. Esa afortunada confluencia se tradujo en un salto en la comprensión de los obstáculos al desarrollo mexicano y latinoamericano. El estudio del caso mexicano fue un excelente laboratorio para validar y desarrollar las tesis estructuralistas.

México vivía en esos años un rápido proceso de crecimiento, así como una intensa industrialización; experimentaba lo que los estructuralistas llamarían, más tarde, el tránsito de la “industrialización fácil” a la “industrialización difícil”, con el impulso a la producción de bienes intermedios y de capital, la cual crecía a tasas superiores

---

4. La primera edición en español fue publicada por el Fondo de Cultura Económica México, 1962.

a la producción de bienes de consumo. Ello incrementaba las importaciones, lo que se traducía en un creciente desequilibrio de la balanza en cuenta corriente. Dicho desbalance, asociado a una creciente inflación, había motivado una devaluación de su moneda del 31% en 1954 y la pérdida de reservas monetarias internacionales. Ante la negativa de las autoridades hacendarias mexicanas para abandonar un tipo de cambio fijo y/o establecer el control de cambios, se decidió la devaluación del peso, con la anuencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), con quien se firmó una carta de intención y se accedió a un préstamo de contingencia (PROCESO, 1977). El gobierno mexicano aceptaba, de esa manera, la aplicación de medidas restriccionistas de corte monetarista, lo que podría coartar el proceso de crecimiento. Ese es el contexto en el que se elabora el estudio conducido por Furtado

Víctor Urquidí, a la sazón responsable de la subsección mexicana de la Cepal, indica en la nota preliminar del estudio que “el interés fundamental de este trabajo es demostrar la naturaleza de las modificaciones estructurales que requeriría la economía de México para poder mantener un ritmo intenso de desarrollo en condiciones de relativa estabilidad interna y equilibrio exterior (CEPAL, 1957, p. xii)”.

El estudio hace un examen extenso y cuidadoso de las principales variables macroeconómicas (oferta y demanda global) de la economía mexicana en el periodo 1945-1955. A partir de esos datos, los autores analizan los problemas del sector externo en el capítulo III, intitulado “La tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos y el problema de las devaluaciones”. En el mismo reaparecen las ideas que había desarrollado Noyola en su artículo pionero de 1949 (op. cit.) respecto al carácter estructural del desequilibrio externo. Se sostiene que en las economías subdesarrolladas de crecimiento rápido:

Ni la hipótesis de una sobrevaluación de precios y costos, ni la de un exceso de inversión sobre ahorro son suficientes para explicar adecuadamente el fenómeno, por lo que su origen debe buscarse también en las propias transformaciones estructurales que constituyen el desarrollo económico (Ibíd., p. 86).

En el caso de México, observan que

la recurrencia de tal desequilibrio (...) en el último decenio no es atribuible a un tipo de cambio sobrevaluado que estimulase las importaciones y obstaculizase las exportaciones (ya que) la función importación revela que la tendencia al desequilibrio externo en México

proviene de causas estructurales (...) y se explica como resultado de una falta de correspondencia entre la dinámica de la oferta y la de la demanda que el propio desarrollo trae consigo (Ibíd., p. 86 y 112).

En el periodo de estudio las exportaciones mexicanas – las cuales siguieron dependiendo fundamentalmente del sector primario – crecieron más lentamente que las importaciones, y, dentro de éstas, mientras que las importaciones de bienes de consumo no duradero crecieron lentamente debido al proceso sustitutivo, se incrementaron más rápidamente las compras externas de materias primas, de bienes de capital y de bienes de consumo duradero (estas alentadas por la concentración del ingreso). Por ello “cabe observar que (...) los desequilibrios externos se acentúan cuando el desarrollo va asociado a la concentración del ingreso, ya que la demanda de importaciones de artículos de consumo se ejerce sobre todo por los grupos de medio y alto ingreso (Ibíd., p. 112)”.

Los autores discuten si las devaluaciones son un medio adecuado para corregir el desequilibrio externo y afirman que si bien estas pueden ser una solución temporal, son inadecuadas dado que detienen el proceso de crecimiento y agudizan la concentración del ingreso. La razón principal de su inadecuación es que la devaluación “no modifica fundamentalmente la tendencia a crecer las importaciones con más rapidez que el ingreso”. (Ibíd., p. 113). Y concluyen:

Por las razones anteriores parecería muy poco probable que nuevas devaluaciones llegaran a tener, en el futuro, efectos positivos que contrarresten los trastornos que producen al contraer la demanda y acentuar la concentración del ingreso (Ibídem).

De acuerdo con ellos sería más conveniente profundizar la sustitución de importaciones y acelerar la transformación del sistema productivo mediante la industrialización, enfocándola ahora hacia la producción interna de bienes intermedios y de capital. En su opinión:

“Una reorientación de los recursos productivos que se basara en las tendencias de desarrollo de la demanda y de la capacidad para importar, haría posible que los cambios estructurales de la oferta se realizaran de forma más gradual, reduciéndose la tendencia a los des-

equilibrios del balance de pagos. Dicho de otro modo, una orientación de las inversiones tendiente a lograr la tasa requerida de sustitución de importaciones, contribuiría a eliminar o reducir la tendencia al desequilibrio externo, sin menoscabo de la libertad de cambios que hoy existe en México (Ibidem).

Un año después del estudio sobre la economía mexicana, Furtado (1964a, p. 232)<sup>5</sup> publicó un artículo en el que retoma las tesis desarrolladas en el mismo y efectúa una recapitulación teórica sobre los determinantes del desequilibrio externo. En este trabajo, Furtado reitera que el desequilibrio externo es un fenómeno estructural, “una característica permanente del desarrollo económico de Latinoamérica”. Rechaza que los factores principales que lo generan sean la inflación o la sobrevaluación del tipo de cambio, los cuales, si bien podían ejercer alguna influencia, se trataba de aspectos secundarios. Sin embargo, tendían a colocarse como las causas principales en los enfoques ortodoxos prevaecientes en el FMI y en algunos gobiernos de la región, lo que llevaba a la aplicación de políticas macroeconómicas hostiles al desarrollo. Para él “el desequilibrio crónico de la balanza de pagos de las economías latinoamericanas se debe principalmente (al menos originalmente) al desequilibrio estructural inherente al proceso de crecimiento de estas economías”. Es decir, se origina en las restricciones estructurales de la capacidad para importar.

En semejantes condiciones, de lenta expansión de la capacidad para importar, es obvio que cualquier intento de fomentar el crecimiento económico, llevará aparejada una creciente presión sobre la balanza de pagos (...). El verdadero problema a resolver en los países subdesarrollados no es, meramente, el de una demanda cuya estructura cambia rápidamente, sino también el de una oferta que se diversifica sólo con mucha lentitud (Ibíd., p. 238).

En otras palabras, la solución del estrangulamiento externo depende de la modificación del sistema productivo mediante la industrialización y la creación de una base endógena de acumulación. Esa tarea no podrá desplegarse espontáneamente a través del mercado, sino mediante una acción programada desde el Estado. En palabras de Furtado (1958, p. 239), “los países habrían necesitado, al intentar intensificar el desarrollo, de alguna guía para la asignación de su creciente inversión, que en ningún caso habría podido esperarse de su rudimentario sistema de precios”. Lo que este au-

5. Fue publicado en inglés: *The External Desequilibrium in the Underdeveloped Economies. The Indian Journal of Economics*. vol. 38, n. 151, abr. 1958. Allahabad, India.

tor sugiere aquí no es la planificación central ensayada entonces en los países del socialismo real, sino una programación de inversiones insertada en un proyecto nacional de desarrollo.

El estudio de la economía mexicana de 1957 ocupa, en mi opinión, un lugar trascendental en la teoría estructuralista del desarrollo. Permitió a Juan Noyola y Celso Furtado avanzar en la comprensión del subdesarrollo, pasar del estudio de los límites del modelo primario-exportador y de la necesidad de la industrialización y de un desarrollo “hacia adentro” – que fueron los temas fundacionales expuestos en el Manifiesto de 1948 – a entender las contradicciones y barreras del modelo sustitutivo de importaciones. Sus contribuciones se convertirían en elementos centrales del pensamiento estructuralista del desarrollo, que seguirían desarrollando ellos mismos, así como Prebisch y otros autores de esa corriente, como Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y la pléyade de importantes científicos sociales que les acompañaron.

### **3. Derivaciones teóricas del enfoque estructuralista del desequilibrio externo**

El análisis estructural del desequilibrio externo de las economías latinoamericanas propuesto por Noyola y Furtado no se circunscribe al estudio de los problemas de la balanza de pagos, sino que sirve de base para el estudio de otros fenómenos ligados al desarrollo de la región en el marco del modelo de sustitución de importaciones: la inflación y la tendencia al estancamiento. Como afirma con razón Octavio Rodríguez:

Según el enfoque cepalino (...) el estrangulamiento externo deriva de manera necesaria de la disparidad dinámica entre el crecimiento de las importaciones requerido por la industrialización y el crecimiento de las exportaciones dependientes ambos de condiciones estructurales internas; disparidad cuyas consecuencias son agravadas por el deterioro de los términos de intercambio (...). El estrangulamiento externo se encuentra en la base de la interpretación de (...) la tendencia al estancamiento. Pero también es fundamento directo de la explicación de otros dos fenómenos: el endeudamiento creciente y la existencia de procesos inflacionarios abiertos (RODRÍGUEZ, 2006, p. 147).

## Noyola y la inflación estructural

En su fulgurante y fructífera carrera académica, Juan Noyola aportó una teoría estructuralista de la inflación latinoamericana, la cual vino a cuestionar el predominio del enfoque monetarista prevaleciente en el FMI, así como en los bancos centrales y gobiernos de la región, cuyas recetas se aplicaban en los programas de ajuste del FMI con los países que confrontaban inflaciones altas.

No pretendo aquí hacer una presentación exhaustiva de las tesis de Noyola acerca de la inflación, sino tan sólo recapitular sobre los elementos esenciales de su planteamiento teórico, el cual considero que – a pesar de los cambios profundos experimentados en las relaciones sociales de producción y en el modelo económico de los países de la región – sigue siendo fértil para la explicación de los problemas actuales.

Pocos años después de su artículo seminal sobre el desequilibrio externo, Noyola acomete en 1956 el estudio de la inflación latinoamericana. Contradiendo la ortodoxia neoclásica según la cual la inflación es siempre un fenómeno monetario dependiente de la creación excesiva de dinero, Noyola plantea de arranque y de manera tajante que “la inflación no es un fenómeno monetario; (sino que) es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiestan en forma de aumentos del nivel general de precios (NOYOLA VÁZQUEZ, 1987b, p. 67)”. Sugiere, además, que el carácter real de la inflación es más perceptible en los países subdesarrollados que en los países desarrollados, con lo que, de paso, subraya la especificidad del subdesarrollo en el marco del sistema capitalista internacional.

El estructuralista mexicano distingue en la inflación dos categorías: lo que él llama “las causas inflacionarias básicas” y lo que define como “mecanismos de propagación”. Esta novedosa diferenciación sigue siendo utilizada hasta la fecha para separar las causas básicas que determinan la inflación de los epifenómenos que se despliegan una vez que la inflación se dispara; estos mecanismos que pueden generar episodios de indización, como la conocida espiral precios-salarios-precios. En el caso de inflaciones altas, los mecanismos de propagación pueden conducir a una inflación inercial, es decir a una inflación que se reproduce a sí misma, en virtud de las expectativas de los agentes económicos.

Para Noyola, las “presiones inflacionarias básicas” son resultado del proceso de crecimiento que acompañó el auge y el desarrollo de la industrialización sustitutiva.

Según sus propias palabras: “La presiones inflacionarias básicas se originan comúnmente en desequilibrios de crecimiento localizados casi siempre en dos sectores: el comercio exterior y la agricultura (NOYOLA VÁZQUEZ, 1987b)”.

La inflación sería el resultado, por un lado, de la inelasticidad de la oferta agrícola y, por el otro, del desequilibrio externo vinculado a altas tasas de crecimiento asociadas al modelo de sustitución de importaciones (MSI). Más en particular, estaría relacionada con la conclusión de lo que después sería denominado la fase de la “sustitución fácil de importaciones” y la necesidad de incrementar las importaciones de bienes de consumo duradero (en su momento circunscritas al consumo de los grupos de altos ingresos) y de los bienes intermedios y de capital que requería el propio proceso industrializador.

En lo que se refiere a la inelasticidad de la oferta agrícola, sería el resultado de una estructura agraria caracterizada por la persistencia del latifundio y del minifundio. En este punto es interesante resaltar la comparación que hace Noyola de las inflaciones chilena y mexicana. Mientras que, en su opinión, la inelasticidad de la oferta agrícola jugaba un papel central en el primer caso, en México, la reforma agraria, la cual cobró su mayor vigor durante la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940), provocaba que el dinamismo de la producción agropecuaria de esa época no gravitara de la misma manera en la inflación.

Una diferencia fundamental entre la inflación chilena y la mexicana está en el comportamiento de la oferta de alimentos. Casi no ha habido en México una presión inflacionaria originada en la rigidez de la producción agrícola (...) ¿A qué se debe – se preguntaba- esta situación excepcional? Creo que la explicación está en la vigorosa reforma agraria llevada a cabo de 1934 a 1940, y en la política oficial de fomento agrícola que se ha seguido ininterrumpidamente durante más de 30 años (Ibíd., p. 75).

Por tal razón, en el caso mexicano, el desequilibrio externo era la causa estructural básica de la inflación. La razón principal de ésta

“ha provenido de la incapacidad de las exportaciones para crecer con la misma velocidad que la economía interna; se han creado así desequilibrios de la balanza de pagos, se han originado una serie de devaluaciones sucesivas, cuyo efecto en el nivel de precios internos no ha sido mitigado por subsidios cambiarios (Ibíd., p. 74).

En otras palabras, la inflación resultaba de la restricción de la capacidad de importación derivada del estancamiento relativo de las exportaciones frente al rápido crecimiento de las importaciones inducido por la industrialización.

A partir de su enfoque estructuralista – que ponía de cabeza la teoría monetarista de la inflación –, establecía tres conclusiones contundentes, las cuales definían una estrategia de desarrollo radicalmente distinta de la propuesta por el pensamiento ortodoxo prevaleciente:

La primera es la de que si la alternativa a la inflación es el estancamiento económico o la desocupación, es preferible optar por la primera, es decir por la inflación. La segunda es que lo grave de la inflación no es el aumento de precios en sí mismo, sino sus consecuencias en la distribución del ingreso y las distorsiones que trae aparejada entre la estructura productiva y la estructura de la demanda. Y la tercera es que es posible no contener pero si mitigar las presiones inflacionarias mediante reajustes de salarios, controles de precios y abastecimientos, y que estos recursos de política económica son una alternativa infinitamente preferible a la política monetaria, que sólo empieza a ser eficaz en el momento en que estrangula el desarrollo económico (Ibíd., p. 76).

Las propuestas estructuralistas sobre el desequilibrio externo y la inflación se constituyeron en instrumentos poderosos en la crítica de las posiciones monetaristas y de los programas de estabilización propugnados por el FMI. Como bien apunta Pedro Paz:

Para los estructuralistas, las políticas de estabilización, al bloquear los mecanismos mediante los cuales se intentaron superar las contradicciones se intentaron superar las contradicciones del proceso de desarrollo periférico, bloquean al mismo desarrollo y conducen a una disminución del crecimiento; es decir a un cuadro recesivo. Luego una política tendiente a contrarrestar la inflación, en opinión de los estructuralistas, no puede desvincularse de una política general de desarrollo que libere al sistema de las presiones estructurales básicas que impiden su transformación y expansión (PAZ, 1987).

El enfoque de Noyola tuvo una gran influencia en la escuela estructuralista. Sunkel (1996b [1958]), Pinto (1963, 1968) y otros autores de esa corriente retomaron sus conceptos, los desarrollaron y expusieron los propios. Menos conocida y reconocida es la

influencia de sus tesis en las políticas antiinflacionarias aplicadas con el Consenso de Washington, en la década de los noventa. América Latina había experimentado en la “década perdida” de los ochenta altas y crecientes tasas de inflación asociadas a la crisis de la deuda externa. La alta inflación, aunada a crecientes déficits presupuestal y externo, así como la incapacidad de los países de la región para reembolsar el servicio de la deuda externa ante la práctica interrupción de los flujos de crédito externo de parte de los bancos transnacionales acreedores, llevaron a la aplicación de draconianos programas de ajuste de corte monetarista negociados por los gobiernos con el FMI. Los negociadores de estos programas partían del diagnóstico ortodoxo de considerar que la inflación era causada por un “exceso de demanda”, motivado, a su vez, por un excesivo gasto público e por la intervención económica del Estado. Se consideraba que la inflación y los desequilibrios público y externo cederían mediante la devaluación y la contracción del gasto público, del crédito y de los salarios. En efecto, los salarios reales se derrumbaron y los Estados se achicaron, pero la inflación no se contuvo. Por el contrario, se aceleró. La inflación se propagó por el lado de la oferta, debido al incremento del costo de los productos, motivado de manera preponderante por la depreciación abrupta del tipo de cambio. La inflación acelerada se convirtió en inflación inercial. En el periodo 1983-1987, la inflación promedio anual en México fue de 90%, mientras que las transferencias netas de capital al exterior representaron el 6.9% del PIB (DORNSBUCH, 1996, p. 883).

En ese contexto se instrumentó el Consenso de Washington, el cual significó una revisión de las políticas seguidas en América Latina desde 1983. Este representó una reiteración y la profundización del neoliberalismo, en términos de las reformas estructurales y de la reiteración de las políticas monetaria y fiscal restrictivas, pero representó, al mismo tiempo, una autocrítica de la política antiinflacionaria adoptada durante la llamada década perdida. Se abandonó la idea de controlar la inflación exclusivamente mediante la contracción de la demanda y se privilegió un enfoque auto-llamado “heterodoxo”, que consistió en combinar las políticas restrictivas con la aplicación de programas de estabilización (programas de choque), basados en el control administrado de precios y salarios y, destacadamente, en el uso del tipo de cambio como “ancla inflacionaria”. Sin mencionar a Noyola y a la teoría estructuralista de los sesentas, se admitió que el desequilibrio externo y las devaluaciones, eran un factor de primer orden en la generación de presiones inflacionarias. Para amarrar el tipo de

cambio, se insertó a los países de la región que poseían sistemas financieros más desarrollados (Brasil, México, Argentina y más tarde otros) en la globalización financiera, mediante la apertura de la cuenta de capital y el ingreso de capitales de cartera. De países en desarrollo pasaron a ser, en el léxico neoliberal, “países emergentes” (*whatever it means*). Curiosamente, estas nuevas medidas no fueron incorporadas, con toda la importancia que tuvieron en el impulso de la globalización neoliberal, en el famoso decálogo de Williamson (1990), el cual es considerado como el modelo teórico del Consenso.

Más importante que el artículo panfletario y propagandístico de Williamson en el diseño de la nueva estrategia antiinflacionaria, fue el trabajo de los funcionarios estadounidenses y de los consultores del gobierno mexicano que diseñaron el Pacto de Solidaridad Económica (1987), elaborado al final de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), en el contexto del Plan Brady de renegociación de la deuda externa. La esencia de este programa de estabilización, que ponía el énfasis en el anclaje del tipo de cambio, fue replicada años después en Brasil en los años de F. H. Cardoso. Desde entonces se puso en práctica la política de “metas de inflación” vigente hasta la actualidad.

Dornbusch, quien colaboró de cerca con el gobierno mexicano, proponía como elementos centrales del programa desinflacionario mexicano dos medidas principales: una política monetaria y fiscal restrictiva; una política de ingresos tendiente a cortar de tajo la indización y la inflación inercial, lo que involucraba la congelación del tipo de cambio y otros precios claves de la economía. En su opinión:

La detención de la elevada inflación implica dos problemas. Uno consiste en la colocación de la política monetaria y fiscal en una vía compatible con la baja inflación. La austeridad monetaria y fiscal es un requisito indispensable para el éxito de la estabilización de la inflación. La otra condición de la desinflación, igualmente esencial, es una política de ingreso que ayude a coordinar la cesación de la inflación entre los fijadores descentralizados de salarios y precios, incluido el propio gobierno. *Una congelación del tipo de cambio*,<sup>6</sup> los salarios y los precios del sector público y diversos precios privados es la piedra angular del programa (DORNSBUSCH, 1996, p. 901-903).

---

6. *Cursivas mías.*

El uso del tipo de cambio como ancla inflacionaria – lo cual representaba un reconocimiento implícito de la teoría estructuralista de la inflación –, dio resultados positivos en materia de precios. La inflación descendió a tasas de un dígito. Pero la reiteración de ese instrumento, en el marco de una economía abierta a los flujos privados externos de capital llevó, al cabo de unos años, a una fuerte apreciación de la moneda mexicana y a un desequilibrio externo de grandes proporciones, lo que causó la “crisis del tequila” de 1994, la primera gran crisis financiera de la globalización neoliberal. A ella le siguieron en cascada la crisis brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001.

## Furtado y la tendencia al estancamiento

Con el tránsito de la sustitución “fácil” a la sustitución “difícil”, el proceso de crecimiento en América Latina perdió dinamismo, cuestión que llevó a Furtado a postular una tendencia endógena al estancamiento económico. Esta tesis fue postulada primero en *Dialéctica del desarrollo* (1964) y más tarde en *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina* (1966). En la primera de esas obras, cuando Furtado examina el caso brasileño, considera que a mediados de los años cincuenta la industrialización enfrentaba obstáculos estructurales que provocaban una marcada disminución del ritmo de crecimiento económico. Ello estaba determinado por una reducción de la capacidad para importar ligada en parte al deterioro de los términos de intercambio, pero, en mayor medida, a las crecientes importaciones de bienes intermedios y bienes de capital que el proceso industrializador estimulaba, así como de bienes de consumo de lujo demandados por los grupos de altos ingresos. El creciente desequilibrio externo provocaba el incremento del endeudamiento externo. Según sus propias palabras:

Las inversiones destinadas a sustituir importaciones de encuentran entre las de más difícil consecución. Son todas inversiones de alta densidad de capital y de largo de periodo de maduración. De esta manera, la capacidad para importar se ha transformado en un auténtico obstáculo al desarrollo (...) La lucha por soslayar esa dificultad llevó al país a un en-

deudamiento externo creciente. Los efectos de tal endeudamiento tenían que hacerse sentir a mediano plazo y obligar a una contracción mayor de la capacidad para importar, a fin de atender una deuda voluminosa (FURTADO, 1964b, p. 113).

Y agrega:

En la medida en que la realización efectiva de las inversiones dependa de las importaciones, la capacidad para importar condiciona el comportamiento real de la tasa de inversión. Si la barrera de la capacidad para importar se eleva, también deberá elevarse el esfuerzo de ahorro para acompañar al aumento de los precios relativos de los bienes de capital. Surgen así condiciones que tienden a reducir la tasa de crecimiento, lo cual obstaculiza las modificaciones estructurales requeridas para la misma superación de la barrera de la capacidad para importar (Ibíd., p. 115).

Furtado advierte que la única manera de contrarrestar la tendencia al estancamiento sería la elevación de la tasa de inversión. Sin embargo esa alternativa reclamaría tener autonomía nacional, lo cual se complicaba dada la creciente presencia de las empresas transnacionales en la estructura industrial brasileña. Su inserción significaba la transferencia de hábitos consumistas de bienes de lujo, incompatibles con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en Brasil. Según él, superar el estrangulamiento externo y la concomitante tendencia al estancamiento requería de un desarrollo industrial pleno, lo que exigía un desarrollo autónomo:

Solamente el pleno desarrollo industrial (...) permitirá superar ese obstáculo formado por la limitación de la capacidad para importar. Pero como el propio desarrollo industrial se ve cercenado por las limitaciones de la capacidad para importar, las posibilidades de romper ese círculo vicioso tienden a reducirse en la medida en que se pierde el control de la utilización de la capacidad de importación (Ibíd., p. 122).

De allí que salvo que se produjera una mejoría sustancial de los términos de intercambio, la tendencia al estancamiento sería la perspectiva más probable.

A falta de factores de esa índole, todo indica que las tendencias actuales a la disminución

de la tasa de crecimiento persistirán, y ello indica a su vez, que los obstáculos estructurales prevalecen sobre los impulsos dinámicos (Ibíd., p. 120).

En *Subdesarrollo y estancamiento* (1966), Furtado desarrolla su tesis estancacionista. En este libro vincula el desequilibrio externo con el proceso de concentración del ingreso, fenómeno de larga data, pero que se agravaba en los países de rápida industrialización. La concentración del ingreso estaba determinada, en buena medida, por la existencia de un sistema productivo estructuralmente heterogéneo, sustentado en una oferta ilimitada de mano de obra. Ello provocaba salarios reales estancados, a pesar de la acumulación de capital y del incremento de la productividad.<sup>7</sup>

En esta obra sostiene que el tránsito a una fase más avanzada de industrialización obligaba al uso de técnicas intensivas en capital. En el marco de salarios reales estables por la existencia de una oferta ilimitada de fuerza de trabajo, la densificación del capital se traducía en un alza de la relación capital-producto, lo que, por definición, involucraba una baja de la tasa de ganancia.

Como se supone que la tasa de salario real es constante, la declinación de la relación producto-capital tendría que traducirse en la contracción de la tasa de utilidad, con efectos negativos en el ahorro y reducción de la tasa de crecimiento (Ibíd., p. 94).

De allí que mantener la tasa de crecimiento en esas condiciones reclamaba una tasa creciente de inversión, lo que se topaba con los límites impuestos por la capacidad para importar, es decir por la restricción externa.

No pretendo aquí profundizar en la tesis del estancamiento ni entrar en el debate que ésta suscitó, ya que ello rebasaría los objetivos de este texto. Baste señalar que la tesis furtadiana fue cuestionada porque parecía menospreciar las posibilidades de crecimiento de las economías latinoamericanas. El llamado “milagro brasileño” asociado con la dictadura de los sesentas, el cual logró mantener altas tasas de crecimiento, parecía contradecir la previsión furtadiana.

---

7. A diferencia de A. Lewis (1954), que consideraba que la acumulación de capital vaciaría el sector atrasado de las economías subdesarrolladas y homogeneizaría la estructura productiva y social, Furtado estaba claro de que la industrialización sustitutiva, por los límites y contradicciones que enfrentaba su desarrollo, no eliminaría la heterogeneidad estructural. “Nada autoriza a ver en el desarrollo latinoamericano una fase de transición hacia estructuras capitalistas del tipo conocido hoy en Europa y en América del Norte, porque existen abundantes datos empíricos de que la industrialización está agravando el hiato entre el sector moderno y la economía precapitalista se amplía, sin que se pueda vislumbrar ninguna perspectiva de reducción de la importancia de esta última como fuente de ocupación (FURTADO, 1966, p. 98)”.

En la que fue, quizás la crítica más profunda a la teoría del estancamiento, TAVARES y SERRA (1998 [1970]) sostenían que Furtado subestimaba las posibilidades de acumulación de los grupos dominantes y no diferenciaba entre los intereses de estos y el interés nacional. Para estos autores, el problema principal no estaba en las dificultades para aumentar la capacidad productiva, “sino más bien con problemas relacionados con la estructura de la demanda y el financiamiento” (TAVARES y SERRA, 1998 [1970], p. 584). El acceso de los gobiernos de nuestros países y de las corporaciones que operaban en ellos a los mercados internacionales de capital permitiría contrarrestar la tendencia al estancamiento. Al margen de si Furtado subestimó las posibilidades de crecimiento de América Latina en esa fase de su desarrollo, lo que me interesa rescatar de la tesis de la tendencia al estancamiento (la cual, por otro lado, convendría retomar para el análisis de los problemas contemporáneos) son dos ideas centrales desarrolladas por él en torno a esa tendencia: una es la existencia de un proceso de causación circular que agudizaba tanto la concentración del ingreso como la reproducción de la heterogeneidad estructural; y la otra los límites del MSI para consolidar una base endógena de acumulación de capital. Según sus propias palabras:

En síntesis, todo sucede como si la existencia de un sector capitalista de carácter semifeudal, junto a un sector industrial que absorbe una tecnología caracterizada por un coeficiente de capital rápidamente creciente, originase una pauta de distribución del ingreso que tiende a orientar la aplicación de los recursos productivos, en forma de reducir la eficiencia económica de éstos, y de concentrar aún más el ingreso, en un proceso de causación circular. En el caso más general, la declinación en la eficiencia económica provoca directamente el estancamiento económico. En los casos particulares, la creciente concentración del ingreso y su contrapartida de población subempleada que fluye hacia las zonas urbanas, crean tensiones sociales que, de por sí, son capaces de hacer imposible el proceso de crecimiento (FURTADO, 1966, p. 97).

Efectivamente, Brasil, México y otros países lograron mantener altas tasas de crecimiento económico en la década de los sesenta y aun en los setentas ya en plena crisis, lo que ponía de manifiesto que, como bien entendieron Tavares y Serra (1998 [1970]), existían posibilidades de acumulación de los grupos dominantes del capital. En ambos países, la fórmula básica fue la inserción de América Latina en la economía

del endeudamiento internacional, gestada a partir de la creación del mercado del eurodólar. Aunque el sobreendeudamiento externo, como lo advirtió Furtado anticipadamente, pronto colapsaría al MSI y nos empujaría a la vorágine del neoliberalismo y el estancamiento secular.

## Conclusiones

El informe de 1957 sobre la economía mexicana preparado por la Cepal constituye un documento de gran importancia para comprender el desequilibrio externo de las economías latinoamericanas. Para su elaboración se contó con la participación conjunta de Celso Furtado y Juan Noyola Vázquez y otros destacados economistas, quienes constituyen, junto con Raúl Prebisch, los pilares de la teoría estructuralista del desarrollo. Dicho estudio fue un auténtico laboratorio para que Furtado y Noyola corroboraran la validez de las tesis sobre los obstáculos estructurales al desarrollo que venían elaborando cada uno por su lado. Mediante el mismo, avanzaron en la comprensión del subdesarrollo latinoamericano, así como en ubicar los límites y las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones en el momento en que éste transitaba de la “sustitución fácil” a la industrialización difícil, el cual coincide con la inserción profunda de las empresas transnacionales en las economías de la región. Ello significaba el abandono paulatino de un proyecto nacional de desarrollo y el hacer descansar el crecimiento y la acumulación de capital en el ahorro externo. Las decisiones fundamentales de la industrialización quedaban en manos de agentes externos. Se trató, como lo remarcó Sunkel (1996a), de un proceso de inserción trasnacional y desintegración nacional.

De la definición del desequilibrio externo como un fenómeno estructural asociado al proceso de desarrollo, Noyola y Furtado derivaron otros desarrollos teóricos de gran relevancia en el estructuralismo latinoamericano: la teoría estructural de la inflación en el caso de Noyola, y la tendencia al estancamiento en el caso de Furtado.

Aunque la estructura económica de América Latina se ha transformado radicalmente desde el ascenso del neoliberalismo en la década de los ochenta, los aportes teóricos de ambos autores siguen conservando gran importancia. No se trata de un pensamiento “muerto”, solamente de interés para los historiadores. El desequilibrio

externo continúa siendo un desequilibrio fundamental de las economías latinoamericanas. A pesar del festejado éxito exportador de las economías de la región, ésta sigue siendo altamente dependiente de las importaciones. La orientación hacia fuera ha generado procesos de desintegración de los sistemas productivos, de “desindustrialización prematura”, para retomar la afortunada expresión de Salama (2012), y de desintegración de las cadenas productivas nacionales. Si bien en condiciones de relativa calma financiera, el desequilibrio externo es financiado mediante el ingreso de capitales externos especulativos y la apreciación monetaria que estos flujos conllevan, provoca la apreciación de las monedas y la consecuente contención de la inflación; cuando la marea cambia de dirección y los capitales externos se refugian en los centros, sobrevienen crisis financieras y cambiarias recurrentes y la inflación se dispara de nuevo. Hoy no es el desequilibrio externo derivado de los límites de la industrialización sustitutiva el responsable de la inflación y de la tendencia al estancamiento, sino la globalización comercial y financiera, carne de la carne del neoliberalismo.

## Referencias

- CEPAL. *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*. La Paz, 1957, 2 vols. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14439/S5700476\\_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14439/S5700476_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- CORTÍNEZ, R. *Devaluación de 1954: el dólar a \$12.60. México, 24/12/1977*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/122007/con-ruiz-cortines-devaluacion-de-1954-el-dolar-a-1260>.
- DORNSBUSCH, R. México: estabilización, deuda y crecimiento. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, vol. LXIII, n. 250, enero/marzo, 1996.
- FURTADO, C. El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, v. 25, n. 98, abril/junio, 1964a. Disponible en [http://aleph.org.mx/jspuil/bitstream/56789/7613/1/DOCT2065284\\_ARTICULO\\_5.PDF](http://aleph.org.mx/jspuil/bitstream/56789/7613/1/DOCT2065284_ARTICULO_5.PDF)
- \_\_\_\_\_. *Dialéctica del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964b.
- \_\_\_\_\_. *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA, 1966.
- \_\_\_\_\_. *Formación económica del Brasil*. Brasíla: Fundación Alexandre de Gusmão, 2010.
- \_\_\_\_\_. A fantasía organizada. In: \_\_\_\_\_. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- NOYOLA VÁZQUEZ, J. El Fondo Monetario Internacional. *Desequilibrio externo e inflación. Investigación económica (2)*, Ciudad de México, UNAM, 1987a.
- \_\_\_\_\_. El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos. *Desequilibrio externo e inflación. Investigación económica*, Ciudad de México, UNAM, 1987b.
- PAZ, P. Juan Noyola Vázquez: precursor de la vertiente progresista del pensamiento estructuralista latinoamericano. *Desequilibrio externo e inflación. Investigación económica*, Ciudad de México, Facultad de Economía de la UNAM, 1987.
- PINTO, A. Raíces estructurales de la inflación en América Latina. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, enero/marzo, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Ni estabilidad ni desarrollo, la política del Fondo Monetario*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1958.
- PREBISCH, R. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.” In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal*. Vol. I. Santiago de Chile: FCE-CEPAL, 1998.
- RODRÍGUEZ, O. *El estructuralismo latinoamericano*. México, Siglo XXI Editores-Cepal, 2006.

SALAMA, P. Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia. *Revista do Comercio Exterior*, Bancomext, vol. 62, n. 6, nov.-dic./2012.

SUNKEL, O. Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, vol. LXIII (2), n. 250, abr.- jun., 1996.

\_\_\_\_\_. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, vol. 25, n. 4, oct.- dic., 1996a [1958].

TAVARES, M. C. A.; SERRA, J. Más allá del estancamiento. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal*. Vol. I. Santiago de Chile: FCE-CEPAL, 1998 [1970].

WILLIAMSON, J. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Gernika, 1990.



# Reler Celso Furtado: discussão sobre a estagnação brasileira

*Retratos, atmósferas, paisajes, perlas y cicatrices que eslabonan la reciente memoria, aún recuperable, todavía entumida en la concha caricia de su tibia garra testimonial.*

PEDRO LEMEBEL, *Perlas y cicatrices*, 1998.<sup>2</sup>

## Introdução

É fato que a história não se repete, por mais que alguns momentos históricos invoquem a outros, semelhanças incontestes não significam meras reproduções do passado. Seja como tragédia ou comédia, por mais parecido ou familiar que um período seja ao outro, cada um traz a sua própria e indelével marca. O ano de 2016, por exemplo, acumulou gostos e desgostos, testemunhou belas e importantes efemérides e simultaneamente foi riscado por profundas cicatrizes. Com a sensação de “foi ontem mesmo”, os acontecimentos do ano velho se esparramaram no ano novo, e como nos ensina e embala as linhas da epígrafe, o rebuliço das “pérolas e cicatrizes” do ano passado se encadeiam em um mesmo retrato íntimo que une memória recente com a crônica dos dias atuais.

1. Pesquisadora associada C do Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM).

2. Por sua vez, o jocosamente provocativo e delicioso livro de crônicas do escritor chileno traz como epígrafe os seguintes versos de bolero que canta Lucho Barrios: “Golpe con golpe yo pago, beso con beso devuelvo. Esa es la ley del amor que yo aprendí, que yo aprendí”.

Do lado dos bons sabores, em outubro do ano passado ocorreu o colóquio “65 anos da Cepal no México: releitura do estruturalismo latino-americano”<sup>3</sup>, celebrando justamente as mais de seis décadas de presença da instituição no país asteca. Durante a primeira sessão do evento, Hugo Beteta, o responsável pelo escritório da Cepal no México, falou emocionado sobre a importância do seu encontro intelectual com a obra de Furtado, especialmente no que tange ao compromisso do economista paraibano com o desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Alicia Girón, também salutando a um tom mais íntimo na sua intervenção, lembrou a história da constituição da *Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo* Celso Furtado. As participações de Arturo Guillén e Rosa Freire d’Aguiar giraram ao redor do “documento fantasma”, o material sobre o papel do setor externo e a crescente concentração de renda na economia mexicana, elaborado em 1956 – portanto também apagando velinhas – que não foi publicado.<sup>4</sup> Ambos destacaram a mescla entre a história institucional da Cepal e a trajetória dos dois principais responsáveis por este estudo, Celso Furtado e Juan Noyola, dupla de economistas notáveis que naquele momento perderam o braço de ferro com Prebisch na decisão de se fazer ou não público o dito documento. A tensão já existente entre estes economistas e o rumo que vinha tomando a instituição culminaram na profunda frustração que representou este episódio, e não tardou para que a dupla acabasse se desvinculando da Cepal.

Outro aniversário importante se somou aos dois primeiros mencionados: os cinquenta anos da publicação do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de Celso Furtado (1972 [1966]).<sup>5</sup> A importância de regressar à leitura desta obra não necessitaria maiores justificativas, já que ela figura no panteão de obras clássicas do pensamento econômico latino-americano, imortalizada principalmente no debate posterior com Maria da Conceição Tavares e José Serra sobre a caracterização do *milagre brasileiro* (1971).

3. [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1495](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1495)

4. O texto ao qual se faz referência é *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*; na classificação das Nações Unidas recebe o número E/CN.12/428, de abril de 1957 – finalmente está disponível para consulta. O próprio Celso Furtado o definiria como “una rareza para coleccionistas de obras de la Cepal”. (MALLORQUÍN, 1998, p. 150)

5. Faremos referência à versão em espanhol do texto, pois foi nosso material de trabalho, conforme disposto na bibliografia, do mesmo livro originalmente publicado em português: *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1966. Para facilitar a leitura fluída do artigo, se optou pelo pouco ortodoxo caminho de “traduzir de novo” do espanhol para o português as citações no corpo do texto e por deixar em espanhol aquelas nos rodapés das páginas.

Contudo, o livro traz outros elementos, de ordem mais política, além da discussão centrada nas variáveis econômicas, para refletir sobre quais seriam as causas da persistente tendência à estagnação que assombra as economias de industrialização tardia depois que essas superaram determinados estágios da diversificação da sua estrutura produtiva.

Calculando algumas das cicatrizes, vale notar que, sem dúvida, 2016 será lembrado como o ano que marcou um giro no cenário político regional. O chamado “ciclo progressista” de alguns governos latino-americanos sofreu um duro golpe, marcando o que muitos analistas enxergam como o precoce fim da tentativa de construção de um modelo econômico com maior ênfase na justiça social e a retomada de projetos muito mais conservadores. Pela via democrática, o kirchnerismo foi derrotado nas eleições na Argentina, e o governo de Mauricio Macri não tardou em deixar bem claro seus objetivos. Os profundos cortes no gasto público, em especial no que diz respeito às verbas para a ciência e a tecnologia, são apenas parte da agenda de austeridade que recobra força no país vizinho. No que diz respeito ao Brasil, 2016 entrará para a história como o ano do engenhoso golpe parlamentar contra Dilma Rousseff, presidente democraticamente eleita e retirada do poder por meio de uma astuta manobra que deu ao episódio do *impeachment* um falso ar de legalidade constitucional. É certo que a desaceleração da economia brasileira é anterior, desde 2014 o sinal amarelo foi aceso, o que poderia haver sido “um momento difícil” de desaceleração econômica com crescente insatisfação – em termos de representação política – se transformou, em uma escalada assustadora, na crise atual, de dimensão e profundidade sem precedentes na nossa vida republicana. Assim, a tarefa de reler Furtado na conjuntura brasileira atual, sobretudo problematizando-a com base na sua peculiar leitura sobre a “estagnação” dos anos 1960, foi especialmente grata.

## **1. Estruturalismo de Furtado a *vuelo de pájaro***

Antes de fazer a resenha deste livro em particular com um pouco mais de detalhes, é pertinente um apanhado, bastante breve e panorâmico, sobre as contribuições específicas de Celso Furtado à construção coletiva do estruturalismo latino-americano. Sem dúvida, dado o pontapé inicial com o *manifesto latino-americano* de Raúl Prebisch (1996 [1949]), que colocou na ordem do dia a noção centro-periferia, a tendência ao

desequilíbrio externo, o comportamento pro-cíclico do padrão-ouro, a tendência à deterioração dos termos de troca dos países periféricos especializados na produção e exportação de bens primários, Celso Furtado foi o autor desta corrente que mais claramente elaborou uma metodologia própria, apoiada em um conceito de economia que une a função histórica, sociológica e política dos agentes econômicos, elaborando um discurso “altamente impertinente e transgressor das concepções convencionais da economia e da sociologia da época” (*tradução nossa*, MALLORQUÍN, 1999, p. 27).

Ricardo Bielschowsky (2006), por sua vez, reconhece ao menos três importantes contribuições de Furtado ao corpo analítico da Cepal. A primeira delas, e talvez a mais rica, coincide com o destaque que faz Love (1980, 2005): o economista brasileiro foi o grande entusiasta do estruturalismo latino-americano para que se incorporasse a perspectiva histórica de longo prazo à análise econômica. A segunda grande contribuição de Furtado consistiu em apontar a dificuldade que os setores urbanos modernos têm de absorver a oferta ilimitada de mão de obra oriunda do campo e, conseqüentemente, a concreta possibilidade de que o crescimento econômico nos países periféricos de industrialização tardia e dependente se dê de forma “desequilibrada”, ou seja, a elevação da produtividade seria concomitante à má distribuição de renda. Finalmente, Furtado foi quem salientou o papel fundamental que o padrão de consumo imprime ao tipo de crescimento econômico adotado. *Grosso modo*, a análise histórica permitiria inferir que a acentuada desigualdade da distribuição de renda está enraizada na diferenciação secular e sistemática assimetria no acesso aos meios de produção, características essenciais do subdesenvolvimento, que articuladas são as responsáveis, em última instância, na sua explicação do subemprego rural e da insuficiência crônica na capacidade de absorção de mão de obra pela indústria.

No que diz respeito a sua insistência em se reverter a artificial cisão entre economia e história, existem dois livros de Furtado que são fundamentais: *Formação Econômica do Brasil* (1976 [1959]) e *Formação Econômica da América Latina* (1986 [1969]). O primeiro deles é uma pesquisa histórica seminal, que empurrou os limites da abordagem cepalina realizada até o momento, pois nele Furtado realiza um exame original dos fundamentos econômicos da ocupação territorial do país, identificando o setor dinâmico da economia no espaço e em cada etapa histórica, explorando as raízes de cada ciclo econômico. Assim, a leitura tem início na época do Brasil colonial, por meio da análise cuidadosa dos principais produtos de exportação do país em seus su-

cessivos ciclos (cana-de-açúcar, minerais, borracha e café) e o impacto, em termos de moldar a estrutura do mercado de trabalho e da configuração das variáveis-chave para o mercado interno – dinâmica da articulação investimento-consumo –, em cada período e até chega a analisar os primeiros passos do processo de substituição de importações. Não é casual que muitos analistas imputem a esta obra a inauguração de uma perspectiva absolutamente inédita na história do pensamento econômico: a fusão entre a macroeconomia de inspiração keynesiana com a interpretação histórica de longo prazo. Assim, a abordagem de Furtado não só traz novos elementos que enriquecem o diagnóstico inicial sobre o caráter dual das economias periféricas – setor tradicional e setor moderno –, mas lança as bases para a compreensão da *heterogeneidade estrutural* que marca o hibridismo típico da expansão do capitalismo em estruturas produtivas que carregam a herança da especial forma de organização econômica do passado colonial. No segundo livro, Furtado fez um exercício similar, com base nessa mesma perspectiva, para a América Latina como conjunto, identificando subgrupos em termos da formação econômica dos países latino-americanos com características e processos similares, elaborando assim uma *tipologia* das sociedades da região que leva em conta os fatores que marcaram a colonização para explicar a especial forma de início do processo de industrialização em cada grupo.

A obra que sintetiza a segunda importante contribuição de Furtado ao estruturalismo (BIELSCHOWSKY, 2006) é *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), livro elaborado por uma série de estudos realizados ao longo da década de 1950. Furtado (1961) demonstra seu desejo de oferecer ao estudante de economia a possibilidade de incursionar de maneira autônoma e academicamente rigorosa no estudo do subdesenvolvimento, mas é só no quarto ensaio que este desejo se materializa. Ali, somos apresentados de forma mais explícita às categorias analíticas que encadeadas são a base da *teoria do subdesenvolvimento*. Furtado (1961), uma vez mais se apoiando no inseparável binômio história-economia, disserta sobre a expansão do capitalismo industrial a nível mundial, destacando como esta expansão assume uma forma peculiar quando se trata da sua chegada aos países que foram antigas colônias. Nestes, conviveriam setores operando sob “relações capitalistas de produção” com outros organizados no “modo arcaico de produção”. Assim, o autor conclui que o desenvolvimento capitalista dos países centrais, na sua fase de expansão para além das fronteiras nacionais, advém, quase que imediatamente, na constituição nos países periféricos de

uma *estrutura produtiva híbrida*, claramente heterogênea em termos de produtividade: uma estrutura tipicamente subdesenvolvida que ao crescer reproduz – em vez de superar – seus desequilíbrios originários.

A terceira contribuição de Furtado ao estruturalismo, como mencionado e ainda de acordo com Bielschowsky (2006), sublinha a importância dos vínculos entre a concentração de renda e o crescimento econômico nos países periféricos e se encontra principalmente nos seus trabalhos posteriores a 1960. De forma muito esquematizada, podemos afirmar que a concentração da riqueza e a desigualdade na distribuição da renda se vinculam estritamente com o que Furtado chama de *dependência cultural*, ou o claro estrangeirismo das nossas elites. Não se trata exclusivamente da condenação moral deste comportamento, mas de identificar como este traço tão característico dos países periféricos acaba por moldar suas economias. Basicamente, o padrão imitativo do consumo das elites locais – sempre desejoso de usufruir dos mesmos bens e serviços que gozam seus pares nos países centrais que exibem níveis de ingresso *per capita* muito superiores aos do seu país de origem – acabam por afetar a composição dos investimentos e das eleições referentes à tecnologia a ser empregada no processo produtivo. A industrialização nos países periféricos, sobretudo quando já se superou sua “etapa fácil”, encontra nesta demanda segmentada que prefere bens “sofisticados” e nos sinais de mercado que esta envia aos produtores o incentivo para adotar tecnologias mais intensivas em capital que em trabalho. Assim, o colonialismo cultural que esculpe o padrão da demanda acaba catapultando a dependência tecnológica, já que a tecnologia necessária para a produção dos chamados bens de consumo conspícuo dificilmente será dominada internamente ou por empresas de capital nacional, incentivando, dessa forma, a entrada massiva das empresas transnacionais atuantes no setor de bens de consumo durável. É neste exato ponto, com a consolidação de uma industrialização periférica, tardia e dependente, que a definição de subdesenvolvimento se torna ainda mais complexa.

É digno de nota uma mudança substancial entre a análise feita por Raúl Prebisch (1996 [1949]) e o conjunto de categorias analíticas que Furtado nos proporciona nas décadas posteriores. O texto prebischiano fundacional da Cepal pode ser lido como um grande elogio ao processo de *industrialização esclarecida*, que por meio da ação deliberada do Estado segue impulsionando a *industrialização espontânea* que se deu na América Latina com a crise dos anos trinta do século passado, e a obra posterior

de Furtado trata de problematizar os obstáculos próprios desta industrialização. Ou seja, passamos da leitura inaugural de que por meio do processo de industrialização a periferia poderia amenizar as desvantagens do padrão de comércio primário exportador do século XIX ao contribuir para que se retivessem os frutos do progresso técnico dentro das fronteiras nacionais, a uma leitura furtadiana que não cansa de apontar as inúmeras contradições/limitações que a industrialização periférica, tardia e dependente foi gerando no seu caminhar. Em síntese, a estratégia de industrialização induzida pelo Estado, lida por meio das lentes de Furtado, se encontra, reforça e aumenta em complexificação os atributos típicos do subdesenvolvimento latino-americano, como são a estreiteza e a segmentação do mercado interno, marcado por uma curva de demanda fraturada, e a profunda assimetria na detenção dos meios de produção e as distintas rendas geradas por estes.

Insistindo um pouco mais neste argumento, ao nosso entender, Furtado foi o autor da primeira geração de cepalinos que mais espaço deu à condição de dependência na sua interpretação e caracterização do subdesenvolvimento latino-americano. Ou seja, foi Furtado quem colocou explicitamente na sua análise o caráter imitativo do padrão de consumo das elites locais, não só de bens, mas até de valores, e a dependência cultural como variáveis indissociáveis ao desempenho econômico. A dependência cultural, como anteriormente mencionada, se traduz também em dependência tecnológica, que influencia a dinâmica dos investimentos feitos em um perfil de industrialização preocupado em atender a uma demanda interna fraturada pela alta concentração da renda, alimenta a tendência ao desequilíbrio externo – tanto por saturar a importação de bens finais como pela pressão oriunda de se trazer de fora máquinas e equipamentos necessários para a continuidade do processo industrializador – e aprofunda a *heterogeneidade estrutural*. Em poucas palavras, com seu trabalho se redimensionou os aspectos históricos-sociais-políticos-culturais que estão na raiz da reprodução do fenômeno do subdesenvolvimento na sua etapa mais avançada até então.

Neste mesmo sentido, Cristóbal Kay é bastante enfático: “Para Furtado a imposição ou o transplantar dos padrões de consumo do centro para a periferia é o fator-chave que explica a perpetuação do subdesenvolvimento e da dependência na periferia” (tradução nossa, KAY, 1989, p.132). De maneira muito breve, o país periférico ao consolidar seu processo de industrialização experimenta um grande aumento na sua produtividade. Contudo, o aumento da produtividade não se dá de forma homo-

gênea em todos os setores produtivos, o que constitui a razão de ser da heterogeneidade estrutural que acomete as economias periféricas. Além do mais, com o processo de industrialização, a incorporação de nova tecnologia que impulsiona este aumento enviesado da produtividade não conduz ao aumento proporcional do nível dos salários. Ademais de ser intensiva em capital, justamente o recurso produtivo mais escasso nos países periféricos. Essa modalidade de crescimento concentrador da renda retroalimenta a capacidade de consumo conspícuo das classes de maior poder aquisitivo da população, que canaliza suas compras tanto para produtos de luxo, importados, como de produção nacional. Nas palavras de Furtado:

Nas economias as que nos estamos referindo [periféricas], a sequência corrente tende a ser a seguinte: o aumento de produtividade decorrente de expansão do setor exportador ou do setor substitutivo de importações acarreta elevação e/ou diversificação adicional do consumo da minoria com acesso aos benefícios do progresso, e implica adoção de novos produtos e/ou padrões de comportamento. (FURTADO, 1983 [1967], p.182)

Ainda acompanhando os passos de Kay para refletirmos sobre a obra de Furtado, nos deparamos com uma afirmação polêmica. Segundo este comentarista, Furtado omite em seu argumento a necessidade de ativa repressão política para sustentar esta modalidade de industrialização intensiva em capital, sobretudo quando se supera a etapa *fácil* da substituição de importações.<sup>6</sup> Outra afirmação polêmica na leitura de Kay encontramos no que diz respeito ao que ele atribui ser um alto grau de determinismo da relação centro-periferia na trajetória do desenvolvimento capitalista dos países periféricos. Para o autor, Furtado se limita a indicar a “dependência externa” como fator essencial da condição subdesenvolvida da América Latina, de tal forma que pareceria que o crescimento econômico destes países dependeria completamente de certas transformações nos países centrais.<sup>7</sup> Ambos os pontos levantados aqui neces-

---

6. Como afirma categoricamente o comentarista: “Essa tecnologia intensiva em capital perpetua a tendência à concentração da renda e a extração estrutural de mais-valia do trabalho. É pouco provável que aumentos na produtividade sejam integralmente transferidos [...] ao trabalho via aumentos salariais dado a existência de um grande excedente de força de trabalho. Furtado, no entanto, se omite em explicar a necessidade de permanente repressão para que se mantenha a dinâmica da industrialização dependente”. (*tradução nossa*, KAY, 1989, p. 133)

7. Nessa leitura: *A noção de Furtado de ‘dependência externa’ é realmente muito pela relação externa que na sua análise significa que o crescimento econômico dos países periféricos depende das mudanças no centro*. (*tradução nossa*, KAY, 1989, p. 133)

sitam ser repassados com mais calma, mas, a princípio, nos parecem limitar em muito, ou até mesmo deturpar, a contribuição de Furtado. Sem o objetivo de seguir analisando com mais detalhe essa controvérsia, pode-se afirmar que na mesma obra de Furtado (1966) que a continuação se resenha, o próprio economista brasileiro traz elementos claros para rebater a leitura de Kay. Pois nela fica registrada tanto a preocupação de Furtado pela mudança do ambiente institucional que apoia o modo de regulação da norma salarial – a necessidade de “repressão” que estaria ausente para Kay – como as mediações mais finas que operacionalizam a cada momento histórico a pressão que exerce a “dependência externa” sobre os atores internos, dando à sua leitura um inegável equilíbrio dialético entre o condicionante externo e a margem de manobra relativamente autônoma que têm as classes sociais locais para desenhar a trajetória *sui generis* do desenvolvimento do capitalismo nacional. Esperamos que assim seja possível afastar definitivamente a sombra de que a interpretação de Furtado, seria determinista.

## **2. Subdesenvolvimento e estagnação: outra resenha**

Aqui foi dito que o quinquagésimo aniversário do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de Celso Furtado (1972 [1966]), coincidiu com um momento de recessão profunda da economia brasileira amarrado em um imbróglio político-institucional sem precedentes. O livro ficou marcado pela polêmica posterior com Tavares e Serra (1971), acerca da existência ou não de uma tendência à desaceleração do crescimento capitaneado pela industrialização no início dos anos 1960. No livro de Furtado (1972 [1966]), efetivamente se encontra o “modelo” que vincula a estagnação do período à perda de dinamismo em economias que havendo superado a etapa fácil da industrialização, encontrou dificuldades incontornáveis para: a) criar um mercado interno integrado, dada a não alteração da alta concentração da renda; b) promover uma dinâmica dos investimentos de forma distinta, não canalizada pela missão de atender a esta demanda conspícua, portanto, corrigindo o uso de tecnologia incompatível com a dotação nacional de recursos; e c) lidar com a questão do aumento da relação produto/capital combinado com a demanda interna restringida, cujo resultado é que, efetivamente, o apetite para novos investimentos se atenua com o passar do tempo.

Contudo, a leitura da explicação furtadiana de Tavares e Serra (1971) retoma com muito mais destaque o “argumento econômico” do vai e vem da relação produto/capital para criticar a sua tese estagnacionista – afirmando, aqui com razão, que a tomada de decisão do empresariado tem como bússola a expectativa de lucro a realizar e não a impalpável mensuração *a priori* desta relação – e não se dedicaram com o mesmo afinco a examinar as causas político-institucionais que são parte constituinte do argumento original de Furtado para explicar a persistência da perda de dinamismo econômico da estratégia de desenvolvimento latino-americano pautada na industrialização. Há partes do seu texto nas quais os autores dissertam sobre a reordenação dos mecanismos de poder e as novas alianças de classe para analisar a nova fase de aceleração do crescimento econômico, sobretudo com o milagre brasileiro já no governo militar, construído em um novo estilo de desenvolvimento, lendo a desaceleração do princípio dos anos 1960 como um “ajuste de transição” mais que como uma tendência à estagnação. Mas na parte do trabalho que se dedica exclusivamente ao diálogo com Furtado, Tavares e Serra (1971) fazem uma leitura enviesada ao econômico, a ponto de que chegam a afirmar, com alto grau de injustiça, que o autor se restringe na construção do seu “modelo” a variáveis que dificilmente seriam consideradas heterodoxas.<sup>8</sup>

Dando prosseguimento, buscamos fazer uma breve resenha do livro de Furtado (1972 [1966]), com a intenção de elaborar um quadro do mesmo que não fique tão apegado à discussão que o “modelo” estagnacionista suscitou no seu momento e seja um verdadeiro pilar de inspiração para que seja possível repensarmos os eventos da conjuntura atual. Nesse sentido, esperamos estar de acordo com a leitura da obra

---

8. Nas suas próprias palavras: “*Paradójicamente, el examen más detenido del modelo de Furtado sugiere que si las categorías con que trabaja fueran las más pertinentes, difícilmente se podría concluir que el estancamiento sería inevitable en el tipo de economía que él considera. A lo sumo habría una ligera desaceleración durante un corto periodo, hasta que los efectos de factores que contrarrestan la tendencia a la reducción de la relación producto-capital se hicieran sentir con más fuerza, pero en ningún caso el estancamiento sería del tipo secular. En realidad, al razonar con ‘categoría-resultado’ al considerar las tasas de lucro de las diferentes industrias como tendiendo a igualarse del mismo modo que los salarios, al separar la intensificación del uso del capital de la penetración del progreso técnico y no considerar, además, los efectos de ésta sobre la productividad de las inversiones, ni los efectos de las diversas modalidades de economías externas, Furtado parece haber adoptado la ‘camisa de fuerza’ de un modelo neoclásico de equilibrio general, tan elegante como ineficaz para explicar la dinámica de una economía capitalista*” (grifo nosso, TAVARES; SERRA, 1971, p. 916). Talvez a camisa de força fosse parte mais do vestuário de uma leitura que naquele então se esmerava por ser representante de um marxismo rigoroso, mas acabou sendo algo dogmático e bastante efêmero, ao menos se consideramos a trajetória de um dos autores do texto. Para eliminar qualquer ambiguidade e deixar claro o destinatário da alfinetada, veja-se a nota de Atilio Boron (2016) sobre seu ex-professor e atual ministro do governo de Michel Temer, José Serra.

proposta por Mauricio Coutinho (2015), para quem os ensaios agrupados no livro de Furtado deixam ver de forma mais explícita o analista político e demonstram uma faceta nova na trajetória do autor ao colocar-se no centro da análise o tema das empresas transnacionais.<sup>9</sup> Na verdade, a discussão que se busca aqui percorre uma trilha de análise ainda mais cravada na interpretação político-social-cultural condensada no texto de Furtado, do que aquela feita na releitura que com excelência realiza Coutinho (2015).

Um último aspecto a destacar antes de finalmente entrar em nossa resenha do livro de Furtado é a influência direta que tem contexto político brasileiro após o golpe militar na obra do autor, com o recrudescimento do conservadorismo/autoritarismo após o golpe ocupando cada vez mais espaço na sua agenda de pesquisa. Com o governo militar havendo vedado seu caminho da participação direta nas políticas públicas, o regresso à vida acadêmica-militante foi o passo natural. Os ensaios de *Subdesenvolvimento e Estagnação* foram escritos precisamente na peregrinação imposta ao seu autor quando a este lhe foi cassado seus direitos políticos no país.<sup>10</sup>

Os primeiros passos no exílio depois do golpe de 1964 foram dados no Chile, no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) vinculado à Cepal, onde Furtado foi convidado a dar uma série de conferências. Ele impulsionou um seminário de discussões para debater os problemas do desenvolvimento/subdesenvolvimento tendo como base a leitura dos textos clássicos dos anos 1950 da própria Cepal e relidos segundo a notória perda de dinamismo que as eco-

9. Segundo um comentarista: "Desse modo, circunstâncias e controvérsias de momento, para não falar em certo anacronismo dos críticos, contribuíram para que o livro de 1966 perdesse a identidade e deixasse de ingressar na história do pensamento econômico brasileiro como o que de fato é: uma das principais obras de Celso Furtado. Acredito que uma leitura afastada do calor dos debates permite concluir que os ensaios abrigados em *Subdesenvolvimento e Estagnação* ultrapassam a defesa do estagnacionismo, chegando a representar uma meditada revisão e reexposição do modelo básico de análise histórico-estrutural na visão de seu principal formulador. [...] A obra tem méritos adicionais. Por um lado, avança na integração entre estrutura de produção e distribuição de renda, um dos aspectos do estruturalismo e das contribuições do autor que está por merecer atenção mais detida. Por outro, ilustra uma faceta que apenas agora começa a receber atenção dos biógrafos e comentaristas, a do Furtado analista político. [...] Finalmente, *Subdesenvolvimento e Estagnação* introduz um elemento novo e crucial na análise de Furtado: a moderna empresa internacional e seus impactos sobre a economia latino-americana". (COUTINHO, 2015, p. 450-451)

10. No próprio prefácio, Celso Furtado nos alerta: "*Entre las consecuencias secundarias del golpe militar que, en abril de 1964, interrumpió el precario régimen democrático que existía en Brasil a partir de 1945, se incluye una modificación fundamental en la vida del autor, que debió abandonar sus actividades prácticas en el campo del desarrollo, para dedicarse al trabajo universitario fuera de Brasil*". (FURTADO, 1972 [1966], p. 9)

nomias latino-americanas vinham experimentando no princípio dos anos 1960.<sup>11</sup> Sendo o tom da discussão dado pela revisão carregada de autocrítica para captar que a industrialização latino-americana da região no período pós-guerra era substancialmente distinta de industrialização que inspirou a reflexão da Cepal original, a marcada penetração das empresas transnacionais deu oportunidade para que se amplie o debate sobre a possibilidade de que se logrará nessa configuração o almejado “desenvolvimento nacional autônomo”. Nesse sentido, Furtado avalia: “[...] a industrialização não leva necessariamente à autonomia de decisão, ao desenvolvimento autossustentado, como estava implícito no modelo da Cepal. Dessa forma, a visão de realidade latino-americana que emergia de nossos debates em Santiago, em 1964, apontava na direção do reconhecimento da perda de autonomia de decisão” (FURTADO, 2014, p. 416-417). O autor também reconhece como Fernando Henrique Cardoso, naquela época era acadêmico, atinou em entender que as formas de dependência assumiam nova plasticidade com a verdadeira “internacionalização do mercado interno” que se generalizava.<sup>12</sup> As outras partes dos ensaios reunidos no livro foram escritos durante o período em que Furtado esteve como professor na Universidade de Yale, no Centro de Estudos do Crescimento Econômico. Desta época, entre os colegas de Yale, foi Stephen Hymer quem melhor impressão deu a Furtado, justamente pelos seus estudos sobre a transnacionalização da atividade econômica (FURTADO, 2014, p. 469).<sup>13</sup>

---

11. Celso Furtado e José Medina Echavarría eram os únicos participantes do seminário que representavam a geração de cientistas sociais da Cepal original. Medina Echavarría escreveria posteriormente sobre os distintos *estilos de desenvolvimento* que surgem nos países latino-americanos, dado o específico arranjo político-social de cada um destes, ainda que a região como um todo compartilhe grande semelhança na sua forma de inserção externa. Os demais atendentes das reuniões semanais eram de uma segunda geração de cepalinos: Cristóbal Lara, Eric Calcagno, Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Cibotti, Norberto Gonzalez, Benjamin Hopenhayn, Carlos Matus, Gonzalo Martner, Julio Melnick, Luis Ratino, Osvaldo Sunkel, Pedro Vuscovic e Francisco Weffort. (FURTADO, 2014, p. 410)

12. Ficou truncada uma agenda de pesquisa coletiva guiada pela temática das empresas transnacionais por causas “extracampo”. Como uma estudiosa do pensamento de Furtado nos ensina: “Dosman (2011, p. 509) ressalta que a presença de C. Furtado e F. H. Cardoso no ILPES, em 1964, poderia ter marcado o início de um trabalho inédito sobre multinacionais. No entanto, a fim de evitar que um seminário frequentado por exilados brasileiros conduzisse ao exame do apoio de empresas e elites às novas ditaduras latino-americanas, o governo brasileiro ameaça suspender seu apoio ao financiamento do BID ao instituto. Assim, as pressões sobre o ILPES, em 1964, afastam a possibilidade de estabelecimento de uma linha de pesquisas sobre multinacionais (DOSMAN, 2011, p. 469-471)”. (BIANCONI, 2015, p. 5).

13. Vale mencionar que no final da primeira mesa do Colóquio “65 anos da Cepal no México: releitura do estruturalismo latino-americano”, David Barkin – renomado cientista social estadunidense que leva toda uma vida vivendo no México e quem é uma autoridade em temas de economia solidária – pediu a palavra para recordar com enorme carinho e respeito a Celso Furtado, de quem fora aluno na Universidade de Yale.

O livro de 1966 extrapola a análise de outro livro de ensaios anterior, no qual se marcava a diferença entre o processo de desenvolvimento capitalista clássico da Inglaterra com o daquele experimentado pelos países latino-americanos.<sup>14</sup> O subdesenvolvimento latino-americano é assim apresentado como a *estrutura híbrida* que resultou da expansão do capitalismo industrial em zonas de colonização europeia anterior, cuja característica é que o “setor moderno” ao crescer não puxa os níveis de produtividade e muito menos ocasiona a modernização do “setor arcaico”. Ao contrário, ante o maior dinamismo do setor moderno, maior a brecha entre ambos. Em poucas palavras, o subdesenvolvimento não é uma etapa/fase do desenvolvimento, mas sim um fenômeno autônomo, no qual a armadilha do binômio da oferta elástica de trabalho e baixos salários não se supera facilmente.

No primeiro capítulo, Furtado (1966 [1972]) se propõe a discutir a chamada “ideologia do desenvolvimento”, baseado em três ângulos articulados de análise: a) o desenvolvimento das forças produtivas; b) a transformação das estruturas sociais e c) o marco institucional. Além de insistir na tese lançada anteriormente de que o subdesenvolvimento deve ser encarado pelo outro lado da moeda, o do desenvolvimento, e não como um escalão a mais para alcançá-lo, ele alerta que a resolução temporária da pugna pela repartição da renda nacional entre a classe trabalhadora e a classe capitalista no centro se dá mediante a inovação tecnológica, ao aumento da produtividade e ao crescimento econômico, enquanto na periferia os resultados da inserção imitativa de novas técnicas de produção intensivas em capital assanham a fratura social já existente. O progresso tecnológico no centro engendraria um círculo virtuoso entre aumento da oferta de bens manufaturados, aumento de salários, incremento dos investimentos para a ampliação do parque industrial e aquecimento da demanda por bens de capital, sendo, desta forma, um fator endógeno de coesão social:

*En las economías capitalistas altamente desarrolladas, el progreso tecnológico constituye no solo el factor básico del crecimiento, sino también un elemento fundamental de la propia estabilidad social” [...] Existe así, un antagonismo de carácter social entre los capitalistas y la clase trabajadora, con respecto a la división del producto. Ese antagonismo, sin embargo, va*

14. Nas suas palavras: “En el análisis que sigue, trataremos de captar el problema del subdesarrollo como una realidad histórica, consecuencia de la difusión de la técnica moderna en el proceso de constitución de una economía de escala mundial”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 11)

*superándose permanentemente, mediante el crecimiento del producto, como consecuencia necesaria de la asimilación de nuevas técnicas de producción.* (FURTADO, 1972 [1966], p. 14-15)

Para a América Latina, onde o empresariado tende a um importante *delay* quando copia as técnicas produtivas dos países avançados – que são os exportadores de bens de capital – o efeito social e político que é gerado pela inovação tecnológica seria substancialmente distinto, agravando as assimetrias da estrutura de poder e minando a trajetória esperada de fortalecimento de instituições políticas estáveis.<sup>15</sup> Se a modalidade de assimilação de tecnologia intensiva em capital em estruturas subdesenvolvidas tem o indesejado efeito de contribuir à deterioração do tecido social de tendência à concentração do poder político em um contexto de crescimento econômico, como seria então em uma situação de prolongada recessão.<sup>16</sup> Ao final do capítulo, Furtado insiste na necessidade de amalgamar economia e política para que se logre impulsar uma “ideologia do desenvolvimento” que seja realmente emancipadora e imune às respostas rápidas do nosso recorrente populismo:

*Al contrario del populismo, el socialismo latinoamericano tendrá que partir de grandes movimientos de masas heterogéneas, para introducir modificaciones en la propia estructura del poder político, que deben ser estratégicamente orientadas para provocar procesos acumula-*

---

15. Ainda sobre tecnologia e formas de organização político-social na periferia: “El presente caso de las estructuras subdesarrolladas, que constituye la regla en América latina es fundamentalmente diverso: la forma cómo la técnica penetra, crea problemas de amplias proyecciones en el plano social. De esta manera con los técnicos quienes, al servicio de los intereses de individuos y grupos privados crean problemas cuyos soluciones requieren decisiones de naturaleza política. Como las decisiones políticas implican tomas de posición respecto a juicios de valor, es decir, están en el plano de la racionalidad sustantiva, no es de extrañar que en los países latinoamericanos el proceso político genere fuertes tensiones que comprometen permanentemente la estabilidad de las estructuras de poder. El análisis que acabamos de esbozar, permite proyectar alguna luz sobre la naturaleza de los problemas con que se enfrentan los países latinoamericanos. Mientras el desarrollo, en la modalidad del capitalismo clásico, creó condiciones de estabilidad social y abrió las puertas al reformismo, la situación de los países latinoamericanos es fundamentalmente diversa: la propia penetración de la técnica engendra la inestabilidad social y agrava los antagonismos naturales de una sociedad estratificada en clases. De esta manera, el camino del perfeccionamiento gradual de las instituciones políticas resulta ser extremadamente difícil”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 22)

16. Assim, a relação entre economia e política nas estruturas subdesenvolvidas fica ainda mais explícita quando “el estancamiento económico engendra el debilitamiento del marco político y la pérdida progresiva de la capacidad de autodeterminación, lo que limita por su lado la aptitud de superar los obstáculos que se oponen al desarrollo. De esta manera, la lucha por superar el subdesarrollo y por conservar una personalidad nacional con autodeterminación, se integran dialécticamente en la práctica de la acción política” (FURTADO, 1972 [1966], p. 27). Para Mauricio Coutinho: “A tendência à estagnação seria, nesse caso, menos ‘técnica’ do que ‘política’, ou o produto de tensões que, ‘alcançando um ponto crítico, teriam que afetar adversamente o processo de crescimento’ (FURTADO, 1966a, p. 85). Enfim, o Brasil parece a Furtado um caso de tendência à estagnação ‘política’, ou seja, aquela na qual as possibilidades de desenvolvimento econômico são afetadas pelo acúmulo de tensões sociais”. (COUTINHO, 2015, p. 465)

*tivos de irreversibilidad creciente. Dicha irreversibilidad solo puede ser conseguida mediante modificaciones en la estructura económica, que debe ser entendida como un sistema de decisiones controladoras de la organización de la producción y de la utilización de la renta social. Existe un proceso de feedback por el cual la reconstrucción del sistema económico permite consolidar las victorias en el plano político y abrir camino a otras que, por su lado, crean condiciones que permitan seguir adelante con la reconstrucción de las estructuras económicas.* (FURTADO, 1972 [1966], p. 26)

Se o primeiro capítulo foi dedicado ao tema das dificuldades de se criar uma ideologia nacional que conduzisse a uma ação política com vistas ao desenvolvimento autônomo e de longo prazo em sociedades assoladas por profundas assimetrias, o segundo ensaio do compêndio se concentra na questão dos obstáculos externos com os quais se depara o desenvolvimento latino-americano. Os obstáculos externos ao desenvolvimento do chamado terceiro mundo estavam emoldurados, no contexto do pós-guerra, pela crescente disputa, em termos de poderio militar e de influência, que as duas grandes potências imprimiam em todo o globo.<sup>17</sup> Nessa nova ordem mundial, a estratégia preferida pelos Estados Unidos para pensar América Latina na construção do que seria seu espaço interno de segurança – e, portanto de retenção da entrada do comunismo na região – se apoiou, sobretudo, na “doutrina do desenvolvimento” e na expansão da empresa transnacional como fiel embaixadora das aspirações de super poder estadunidense e ponta de lança na “soberania hipotecada” das nações na sua zona de influência.<sup>18</sup> A empresas transacionais em si se convertem em centros de “super poder” ao interior dos países hóspedes, intervindo explicitamente ao seu favor

17. Nas palavras do autor: “*Por lo tanto, el mundo de posguerra nació marcado por dos hechos fundamentales: la polarización del poder por una divergencia fundamental entre las dos superpotencias con respecto a la forma de autolimitar-se en el ciclo del propio poder, con la finalidad de crear condiciones de convivencia internacional*”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 33)

18. Conforme Furtado: “*La realidad latinoamericana debe ser analizada teniendo en cuenta que las instituciones políticas y sociales de la región fueron, en su esencia, trasplantados de Europa y que las economías nacionales de América Latina existieron desde el principio como una frontera de la economía europea o europea-norteamericana en la fase más reciente*”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 47) *E continúa: “De esa manera, es perfectamente natural que se procure indagar cuál es el tipo de ‘desarrollo’ que preconizan los Estados Unidos para América Latina. Éste es un problema que jamás fue objeto de una discusión abierta en los círculos gubernamentales de aquel país, y la ‘ayuda económica’ es considerada en el Congreso como un simple complemento de la ‘ayuda militar’, que es definida en el estricto ámbito de la política de seguridad*”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 51) *Finalmente, “una doctrina perfectamente afianzada en los Estados Unidos: que corresponde a las empresas privadas norteamericanas un papel básico en el desarrollo latinoamericano y que la ejecución de la política de ‘ayuda’ de los Estados Unidos debe ser hecha principalmente por intermedio de esas empresas*”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 51-52)

e com o beneplácito do poder da nação matriz na lógica de onde espacialmente se concentrarão determinados investimentos, qual será a índole da tecnologia adotada e a dinâmica do financiamento à pesquisa em inovação e qual o grau de integração nacional é o desejado para suas expectativas de rentabilidade, deixando claro que “os centros de decisão representados pelos atuais Estados fica cada vez mais num plano secundário” (*tradução nossa*, FURTADO, 1972 [1966], p. 54).<sup>19</sup> Dado o comportamento extremante invasivo e daninho das empresas transnacionais que ingressaram na América Latina, não só pelas perversidades na economia que o seu atuar acarreta, mas também pelas inúmeras ingerências cometidas por elas no nosso cotidiano político – não apaguemos jamais da memória o braço civil e o fluxo financeiro que alimentaram as ditaduras miliares –, a bela metáfora, criada por Furtado, que faz a analogia entre o seu impacto e de uma planta que é uma “praga botânica”, que ao ser introduzida a um *habitat* novo, surpreende pela sua delicadeza.<sup>20</sup>

Nesse momento, os países latino-americanos encontravam-se justamente ante a superação da etapa fácil da industrialização substitutiva de importações, e já se apresentava a tendência à estagnação do crescimento como resultado da combinação de mercado interno segmentado com tecnologia crescentemente intensiva em capital.<sup>21</sup> Para Furtado (1972 [1966], p. 48-49), o esforço hercúleo que a América Latina deveria empreender para lograr o desenvolvimento passaria, assim, por mo-

---

19. Na apreciação de um estudioso: “O desenvolvimento, uma espécie de terceira via com o potencial de promover a modernização e a democracia, colidia com os interesses conservadores e esbarrava na desconfiança dos próprios norte-americanos.” Não bastassem tais obstáculos, Furtado (1966a) acrescenta um novo e grandioso tópico: incompatibilidade entre a grande empresa moderna, a democracia e a soberania dos Estados. (COUTINHO, 2015, p. 454)

20. Nas palavras do autor: “*Las grandes empresas, con su avanzada tecnología y elevada capitalización, al penetrar en una economía subdesarrollada, particularmente cuando se encuentra apoyada en muchos privilegios, produce efectos similares a los de ciertos grandes árboles exóticos cuando son introducidos en determinadas áreas: drenan toda el agua y resecan el terreno, provocando un desequilibrio en la flora y en la fauna, la aparición de plagas y cosas semejantes*”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 54-55)

21. Sobre o processo da assimilação da tecnologia por um país dependente: “*El ensayo de industrialización del tipo 'sustitutivo de importaciones', durante un cierto período constituyó una alternativa y permitió llevar adelante algunas modificaciones adicionales en las estructuras productivas de algunos de los países. Pero no obstante ello, ocurre que la formación de organización industrial viable en determinadas condiciones históricas, no es independiente del tipo de tecnología a ser adoptada. La tecnología que América Latina tuvo que asimilar en la mitad del siglo XX es altamente ahorrativa de mano de obra y extremadamente exigente en lo que respecta a las dimensiones del mercado. Dentro de las condiciones presentes de América Latina la regla tiende a ser el monopolio o el oligopolio y una progresiva concentración del ingreso, la cual, a su vez, al condicionar la composición de la demanda, orienta las inversiones hacia ciertas industrias que son exactamente las de elevado coeficiente de capital y más exigentes en lo que respecta a las dimensiones del mercado. La experiencia en América Latina ha demostrado que ese tipo de industrialización sustitutiva tiende a perder impulso, al agotarse la fase de las sustituciones 'fáciles', y provoca eventualmente el estancamiento*”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 47-48)

dificações de três ordens: 1) que a tecnologia empregada não venha a agravar a concentração da renda e a enviar sinais equivocados para a destinação dos novos investimentos reduzindo a eficiência do sistema econômico; 2) tomar medidas no sentido de maior integração econômica entre os países da região para que o problema das dimensões do mercado fosse atenuado<sup>22</sup>; e 3) esmerar-se na capacidade de autodeterminação dos rumos do progresso tecnológico em função da modernização das estruturas sociais. Todas as modificações elencadas não se darão sem a “ação consciente e deliberada de órgãos centrais de decisão” (*tradução nossa*, FURTADO (1972 [1966], p. 49), e o real desenvolvimento seguirá sendo frustrado. Finalmente, sete pontos são sugeridos para se seguir avançando com a análise levantada no capítulo, dos quais destacamos três deles: a) do ponto de vista dos países subdesenvolvidos, “as esferas de influência devem ser interpretadas como sistemas de dominação, as quais reduzem sua liberdade para adaptar as próprias estruturas aos requerimentos de uma política de desenvolvimento” (*tradução nossa*, FURTADO (1972 [1966], p. 56); b) um dos maiores obstáculos externos ao desenvolvimento dos países latino-americanos é a hegemonia estadunidense e como ela atua reforçando as “estruturas anacrônicas de poder” (FURTADO (1972 [1966], p. 56); e c) o sucesso de uma política de desenvolvimento na América Latina está vinculado a que esta seja impulsada por centros políticos nacionais que fomentem valores igualmente nacionais (FURTADO (1972 [1966], p. 57).

É no terceiro capítulo que o modelo de tendência à estagnação de Furtado é *stricto sensu* desenvolvido, o que não significa que ao destacar as variáveis econômicas nos “fatores estruturais do desenvolvimento” se impute a elas a totalidade do poder explicativo da perda de dinamismo secular que aflige as economias de industrialização tardia, periférica e dependente. Como já mencionamos, esta foi a parte do livro que mais ressonância gerou entre seus pares. O ensaio arranca enunciando os dois fenômenos que vinham ocupando a preocupação dos economistas da região: a aceleração da inflação, sobretudo nos países que já vinham avançando na estratégia industriali-

22. Nas palavras do autor: “Toda medida que se tome en el sentido de debilitar a los Estados latinoamericanos como centros políticos capaces de interpretar las aspiraciones nacionales y aglutinar las poblaciones alrededor de ideales comunes, tendrá como resultado limitar las posibilidades de desarrollo de la región. En tal forma, la integración económica latinoamericana solamente se justifica si es concebida como definición de una política común entre Estados nacionales, y no como articulación entre grandes empresas extranjeras que operan en la región”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 56)

zadora; e a redução da taxa de crescimento econômica nas economias com maior diversificação produtiva. O tema da *inflação estrutural* ocupou parte dos esforços de análise de Juan Noyola, Osvaldo Sunkel e do próprio Celso Furtado nos anos 1950, mas infelizmente não teve mais voo que o de nutrir parte da discussão heterodoxa sobre a *inflação inercial* nos anos 1980. Sobre o modelo de estagnação em si, parte dos argumentos do capítulo já havíamos adiantado, mas nos parece pertinente retomá-lo com um pouco mais de detalhe.

Primeiramente, o capítulo em questão faz referência ao fim do período colonial na América Latina, quando a dicotomia entre “conservadores e liberais” estende parte da dualidade observada durante a colônia entre um setor dirigente urbano, com laços de lealdade mais maleáveis com relação ao poder metropolitano, e o setor proprietário de grandes extensões de terra, cuja relação com a Coroa se dava a nível pessoal. A independência política e a rápida integração dos países latino-americanos aos circuitos do comércio mundial – por meio da entrada de capitais estrangeiros e da exportação de produtos primários que marcaram a época do “desenvolvimento *hacia fuera*” – se dão no marco de ganho de força política do grupo liberal.<sup>23</sup> A clivagem na concentração espacial entre agricultura tradicional e agricultura de exportação capitalista, e, portanto, da norma de remuneração do trabalhador em cada uma desses ramos, se faz ainda maior a partir deste período.<sup>24</sup> Na esquematização deste sistema econômico de agricultura, maiormente pré-capitalista a um de agricultura capitalista de exportação, a terra deixa de ser considerada um fator de produção de oferta ilimitada com relativa escassez de mão de obra a ser ranqueada pe-

---

23. “En síntesis, la extraordinaria rapidez del proceso de desarrollo ‘hacia afuera’ encuentra su explicación, en parte latinoamericana, teniendo en cuenta la acción convergente de los siguientes factores: a) disponibilidad de recursos productivos en un sistema económico de tipo precapitalista; b) existencia de un sector de la clase dirigente con motivación schumpeteriana, es decir, orientada hacia la creación de nuevas líneas de exportación y producción, como una forma de defender o aumentar su prestigio e influencia; y c) existencia de una organización política suficientemente articulada para servir de instrumento al grupo dirigente en su esfuerzo tendiente a eliminar los principales obstáculos antepuestos por la estructura social semifeudal al proceso de integración en la economía internacional en rápido desarrollo”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 62-63)

24. Detalhando a formação do nível salarial no campo: “La agricultura de exportación, organizada en empresas de tipo capitalista, tendió a concentrarse en determinadas áreas, según los productos en que se especializaba, facilitando la construcción de la infraestructura requerida para su expansión y su vinculación con los mercados externos. La absorción de mano de obra, suponiendo una demanda externa totalmente elástica a cierto nivel de precios, pasaba a ser determinada por la disponibilidad de tierras de adecuada localización y calidad, por la productividad física de esa mano de obra y por la tasa de salario real, que debería ser superior a la remuneración que obtenía el trabajador en la agricultura tradicional”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 71)

la sua produtividade/localização para exportar com oferta ilimitada de mão de obra. Vale lembrar que a característica essencial é o dualismo gerado pela convivência das duas formas de organização da produção agrícola, sem que isso signifique que a direção do processo é clara em favor da expansão/domínio da organização capitalista e com o rápido desenvolvimento da agricultura de exportação nasce uma nova lógica de formação de capital fixo e investimentos. Tendo como referência histórica o caso da expansão cafeeira no Brasil, Furtado começa o exercício de modelar a dinâmica produto/capital tomando por base uma economia agrícola de exportação. Seu modelo parte de um sistema econômico de três setores: 1) agricultura pré-capitalista; 2) atividades que produzem diretamente para a exportação; e 3) atividades diretamente responsáveis pela expansão dos setores de exportação. Aqui omitimos como se comporta o modelo (FURTADO, 1972 [1966], p. 73-78), mas apresentamos de forma resumida alguns dos seus resultados: a agricultura capitalista, que se desenvolve seguindo o impulso da demanda externa, se beneficia da oferta ilimitada de mão de obra, com salário relativamente mais baixo, que prevalece no setor agrícola pré-capitalista. Só Argentina e Uruguai são mencionados como havendo sido capazes de ter um mercado de trabalho unificado, pois o autor considera que em ambas o setor pré-capitalista foi inteiramente absorvido, com a transição de uma estrutura capitalista sendo completa, e a taxa de salário passou a ser aquela fixada pelas condições de um único mercado de trabalho (FURTADO, 1972 [1966], p. 78). Antes de ampliar o seu modelo de dinâmica da relação produto/capital para ver seu funcionamento com a industrialização, uma última consideração feita é a que há particularidades se o produto de exportação do país é de origem mineral ou agrícola, destacando, com o exemplo da Bolívia, como os saltos de produtividade entre o setor tradicional e o moderno são ainda mais marcados nos primeiros (FURTADO, 1972 [1966], p. 79-80).

Ao analisar os efeitos da crise de 1929, Furtado (1972 [1966], p. 81) destaca que a interrupção da inserção da América Latina no mercado mundial impôs à região duas tendências: a canalização dos fatores de produção anteriormente empregados nas atividades de exportação para o setor de produção pré-capitalista, e o estímulo à produção industrial, ainda que esteja enfrentando o mercado interno bastante díspar. O grupo de países no qual prevaleceu a segunda tendência- lograram taxas de crescimento econômico iguais ou superiores da etapa de desenvolvimento *hacia afuera*, mas

seguia a inquietude sobre a natureza da industrialização que se consolidava.<sup>25</sup> Para a sua análise, Furtado agrega outros dois setores ao seu esquema de organização econômica: a) o setor manufatureiro, de bens de consumo não duráveis e b) o setor de produção de bens duráveis de consumo e o de produção de bens de capital. Ao estender seu modelo pautado no comportamento da relação produto/capital nesta etapa fácil da industrialização, de substituição de importações de bens de consumo corrente, Furtado (1972 [1966], p. 82-87) demonstra a existência de duas tendências preocupantes: o estrangulamento do balanço de pagamentos, que se ativa apoiado em um maior ritmo de investimentos concomitante com o aumento das importações de bens de capital, e a *inflação estrutural*. Em uma segunda etapa, de industrialização mais avançada, o aumento do setor de bens de consumo duráveis e de bens de capital, dado o elevado coeficiente de capital de ambos, resulta no seguinte processo circular: “a) elevação da relação produto/capital no conjunto do sistema econômico; b) declinação da transferência da mão de obra dos setores de baixa produtividade para os de produtividade mais alta; c) aumento na relação capital/produto da economia como um todo” (FURTADO, 1972 [1966], p. 90). A tecnificação crescente da produção combinada com o aumento da concentração da renda são as causas fundamentais da diminuição do ritmo dos investimentos. Em resumo, um sistema econômico que se caracteriza pela desigual distribuição da renda, pela persistência de um setor pré-capitalista fonte de uma oferta quase ilimitada de trabalho, e convivendo com um setor industrial que utiliza cada vez mais tecnologia intensiva em capital para atender a demanda de um mercado interno fraturado incapaz de comandar uma maior expansão, mastiga um único resultado: a tendência à estagnação.<sup>26</sup> Assim, temos a explicação estrutural, de forma

---

25. Ainda sobre as peculiaridades da industrialização dependente: “En algunos pocos países el impulso dado a la economía nacional por la industrialización, permitió que ésta alcanzase, aunque en periodos limitados, tasas de crecimiento relativamente altas, iguales o superiores a las alcanzadas en la fase de crecimiento de las exportaciones. El problema que se presenta actualmente es el de identificar la naturaleza al alcance de ese proceso de industrialización. ¿Será éste el camino seguro para alcanzar y mantener una elevada tasa de crecimiento en la región?” (FURTADO, 1972 [1966], p. 81-82)

26. “En síntesis, todo sucede como si la existencia de un sector precapitalista de carácter semifeudal, junto a un sector industrial que absorbe una tecnología caracterizada por un coeficiente de capital rápidamente creciente, originase una pauta de distribución del ingreso que tiende a orientar la aplicación de los recursos productivos, en forma de reducir la eficiencia económica de éstos y de concentrar aún más el ingreso, en un proceso de causación circular. En el caso más general, la declinación en la eficiencia económica provoca directamente el estancamiento económico. En los casos particulares, la creciente concentración del ingreso y su contrapartida de población subempleada que fluye hacia las zonas urbanas, crean tensiones sociales que, de por sí, son capaces de hacer imposible el proceso de crecimiento”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 97)

sucinta e assentada em variáveis econômicas, daquilo que posteriormente Furtado viria a enriquecer com a análise da *dependência cultural*, do padrão imitativo do consumo das elites locais, mal guiando a dinâmica de investimentos, evidenciando nossa *dependência tecnológica* e tendo como resultado a crônica perda de dinamismo.<sup>27</sup>

Ainda que a trajetória econômica brasileira tenha exercido clara influência em todos os ensaios, é no quarto capítulo do livro que o centro da discussão é exclusivamente dedicado ao país. Sempre tratando de demonstrar que o desenvolvimento – sua promoção ou obstáculos – é inexoravelmente conectado com o caráter da composição do poder político, mais que da “adequada calibragem” entre elementos técnicos, Furtado parte da leitura da crise, dos anos 1930, de superprodução da economia pautada na produção e exportação de café até a industrialização quando majoritariamente induzida por fatores externos. Por meio da sua lente, a política de compras do estoque excedente do grão por parte do Estado foi um apoio deliberado - mais que uma planejada política anticíclica - para manter a renda de uma fração de classe, que teve como efeito colateral impulsionar a industrialização.<sup>28</sup> Essa *industrialização espontânea* não foi resultado da diversificação estrutural que tem a capacidade de autogerar o desenvolvimento, como no caso da industrialização inglesa. Mas sim resultado da necessidade de produzir internamente para um mercado consumidor de bens manufaturados já existente, que via importação satisfazia a sua demanda, e que dada a escassez de dólares pela crise do setor exportador já não era mais capaz de pagar seus compromissos com o exterior.

A ausência de uma política deliberada de industrialização – ou o passo à *industrialização esclarecida*, como recomendava Prebisch – teve uma série de consequências negativas para o país: a) não preparar a infraestrutura para a transição de uma

27. Adiantando, mesmo que sem muito destaque aqui, a relação economia/cultura/política: “*El meollo del problema no se halla en el comportamiento de los agentes que toman decisiones económicas, los cuales pueden muy bien regirse por estrictos criterios de racionalidad, tanto en función de los medios que utilizan como de sus legítimos objetivos; se halla en las relaciones estructurales que delimitan el campo dentro del cual son tomadas las decisiones relevantes. En este sentido se puede atribuir al problema del estancamiento latinoamericano un carácter estructural. De ese modo, cabe indagar si una política capaz de detener la tendencia al estancamiento a largo plazo no tendrá que asumir la forma de acción consciente y deliberada tendiente a crear relaciones estructurales y condicionar formas de comportamiento capaces de engendrar un proceso social el cual el desarrollo económico sea un componente necesario*”. (grifo nosso, FURTADO, 1972 [1966], p. 100)

28. “*Al defender, contra las fuertes presiones deflacionarias, el nivel del ingreso monetario, en condiciones de declinación de la capacidad para importar, la política de favores al sector cafetalero resultó ser, en última instancia, una política de industrialización*”. (FURTADO, 1972 [1966], p.103)

economia especializada na exportação de *commodities* para uma economia com base industrial, o que fez com que os benefícios do aumento da produtividade dada a industrialização ficassem geograficamente concentrados, dificultando inclusive a mobilidade da mão de obra do campo para a cidade; b) a concentração dos investimentos em indústrias produtoras de manufaturas de luxo, retardando o florescer da indústria de bens intermediários e de capital; e c) a tendência a sobremecanizar a produção com maior discrepância entre os salários recebidos na indústria com relação aos dos demais setores (FURTADO, 1972 [1966], p. 104-107). As modificações na estrutura social, com o trabalho industrial e a urbanização, contudo, não foram traduzidas em um quadro de defesa explícita do projeto industrializador nas instituições políticas, sobretudo no congresso, pela ausência de dirigentes industriais que antagonizassem nos “assuntos da República” com os políticos representantes da oligarquia latifundiária.<sup>29</sup> Entre a pressão dos dois centros de poder – o da burguesia industrial pelo lado econômico e o dos latifundiários pelo político – se forma uma classe média, que a diferencia do seu par europeu, ademais de se localizar em um estrato privilegiado de distribuição da renda, que não soube nem pode canalizar suas difusas demandas em uma bandeira política.<sup>30</sup> Assim, essas máculas no esquema de apoio que se funda o sistema tradicional de poder conformam a “cauda principal da instabilidade que caracterizou ao processo político brasileiro em toda a fase de industrialização” (*tradução nossa*, FURTADO 1972 [1966], p. 115); e de forma mais aguda nos anos 1960.

Neste ponto, elencando as modalidades de interregno levadas a cabo na história da nossa democracia, o autor faz a asseveração talvez mais visionária dos tempos que chegariam:

---

29. Nas suas palavras: “A esa falta de una mayor influencia de la clase industrial en el liderazgo político cabe atribuir, en buena medida, la lenta modernización del marco institucional brasileño. En las manos de la oligarquía tradicionalista, las constituciones políticas representaron un poderoso instrumento para preservar su posición como principal fuerza política”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 110)

30. “La actual clase media brasileña se halla formada básicamente por empleados de servicios con salarios medios y altos, que trabajan en las múltiples organizaciones estatales, en los bancos, en los escritorios de empresas industriales y comerciales, como también en otras formas de servicios que se concentran en las grandes ciudades. Esa clase media constituye la espina dorsal del escalafón administrativo de los órganos del Estado, de las agencias de divulgación de informaciones y de orientación de la opinión pública, y de las instituciones culturales [...] Esa población urbana heterogénea vino a constituir el nuevo factor de influencia decisiva en el proceso político brasileño. Al contrario de lo que ocurrió en la Europa del capitalismo clásico, cuyas luchas sociales asumieron la forma de conflictos de grupos con una conciencia de clase cada vez más definida – lo que hizo posible traducir dichos conflictos en diálogos políticos – en Brasil las tensiones sociales traducen estados de insatisfacción de una masa urbana heterogénea, desposeída de medios para traducir sus vagas aspiraciones en esquemas de acción política”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 114-115)

Para se manter como poder legítimo, um governo deve atuar dentro dos princípios constitucionais e, ao mesmo tempo, corresponder no essencial às expectativas das massas que o elegeram. Porém, ao tentar cumprir o mandato substantivo das massas, com as quais ele pactuou no momento da eleição, o chefe do Poder Executivo entra necessariamente em conflito com o Congresso, sobre o qual exerce um estrito controle a classe dirigente tradicional. Cria-se, assim, para aquele, a disjuntiva de ter que trair seu programa ou buscar uma saída não-convencional. Numa década, essa alternativa incluiu um suicídio, uma renúncia e uma destituição violenta. (*tradução nossa*, FURTADO 1972 [1966], p. 115)<sup>31</sup>

O quinto e último capítulo do livro é dedicado a examinar a ação estatal na operacionalização da política do desenvolvimento. Nos países subdesenvolvidos, uma das tarefas mais difíceis é justamente “preparar o Estado para desempenhar funções múltiplas e complexas, quando a eficácia da ação estatal só é alcançada historicamente como resultado do próprio desenvolvimento” (*tradução nossa*, FURTADO (1972 [1966], p. 118). Romper esta aparente circularidade passa por superar a falsa expectativa que a consolidação de um Estado liberal seria a saída. Somente com um Estado promotor do desenvolvimento, instrumento da coletividade para melhorar as condições de vida da maioria da população, se traça o caminho político para resolver o problema do desenvolvimento. A ação deste tipo de Estado se dá em dois planos: a) atuar com o objetivo de dar as condições necessárias para que a iniciativa individual seja estimulada; e b) incidir diretamente na realocação dos recursos produtivos. Assim, o planejamento aparece como o “esforço ordenador da ação” do Estado e, por sua vez, também se dá em dois planos: a) como técnica administrativa, neutra e racional, de apoio à disciplina interna da própria ação estatal; e b) como esforço externo do Estado, portanto método de governo, buscando “racionalizar os processos econômicos para alcançar os objetivos de autotransformação no qual se fixa a própria coletividade” (*tradução nossa*, FURTADO, 1972 [1966], p. 121). Ademais, o alcance do planejamento engloba três fatores: a) o grau de integração da sociedade; b) a estrutura de poder e as funções designadas pela sociedade ao Estado; e c) o nível de eficiência do governo como operação do Estado, sendo a análise da estrutura de poder que respalda cada governo a

---

31. Não parece ser descabido agregar a esta lista a modalidade de articulação parlamentar e o golpe com verniz constitucional, disfarçado de *impeachment*, de 2016.

última fronteira com que se depara a possibilidade da ação planejadora (FURTADO, 1972 [1966], p. 122-124). Fazendo uma análise do planejamento em um país subdesenvolvido, a hipótese, aqui algo otimista, de como se comportaria o processo político ao redor desta temática, se dá com base em dois fatos: a) a consciência da sua situação de precária condição de existência que a população adquire, cuja percepção seria crescente com a urbanização; e b) a admissão pelo conjunto da sociedade de que o “desenvolvimento espontâneo” é uma ficção, e se colocado em prática teria como único resultado a piora da posição relativa do proletariado latino-americano *vis-à-vis* o proletariado internacional (FURTADO, 1972 [1966], p. 125).<sup>32</sup> Finalmente, Furtado enxergava a generalização da aceitação do planejamento como ferramenta essencial para a reconstrução da estrutura econômica e social dos países subdesenvolvidos, pois por meio do planejamento se poderia alcançar um conjunto de objetivos, como a elevação da taxa de investimentos e a sua reorientação utilizando tecnologia adequada à capacidade produtiva existente, a redução do subemprego e a modificação da composição das importações. Esses objetivos somados alterariam definitivamente o marco político-jurídico-institucional, resultando em uma reforma profunda da administração pública (FURTADO, 1972 [1966], p. 130-135).

### **Considerações finais: o golpe e a estagnação brasileira<sup>33</sup>**

O clima de pesada instabilidade política e econômica que existe hoje no Brasil tem alimentado uma série de discussões e levou a inúmeras controvérsias em relação à avaliação do rumo tomado pelo país a contar da chegada do Partido dos Trabalhado-

---

32. O viés um pouco otimista dessa hipótese também fica claro na seguinte afirmação: “*La combinación de estos dos hechos está gestando en la mayoría de los países subdesarrollados una creciente tensión psicosocial con amplias repercusiones en la esfera política. En líneas generales, las masas urbanas no están en condiciones de participar en el diálogo político ni de traducir sus inquietudes en una programática. Con todo, la sola existencia de las tensiones referidas constituye un factor básico de condicionamiento para todo proceso político, pues crea condiciones favorables a la incursión de líderes carismáticos que ponen en jaque los esquemas tradicionales de la dominación política. La búsqueda de una solución al problema de subdesarrollo se convirtió así en el centro de toda brega política, exigiendo de los grupos dirigentes una definición de propósitos y una exposición de medios para conseguirlos, lo que los ha conducido inexorablemente hacia el planeamiento*”. (FURTADO, 1972 [1966], p. 125-126)

33. Este trecho se baseia na livre tradução e edição de partes dos argumentos originalmente levantados em Crespo e Meireles (2016).

res (PT) ao governo federal. Sem a intenção de traçar um mapa mais completo do que significaram os treze anos e meio da política econômica adotada pelo PT na construção do que antes havia sido celebrado e agora não cansam de esgrachar como o “modelo brasileiro”, queremos tecer nossas considerações finais ancoradas em um breve balanço de como vem sendo descrito este curto e tumultuado período.

No campo ortodoxo, a voz que se ouve por sobre o ruído dos painéis insiste em tachar o governo petista de herdeiro do pior dos hábitos populistas: o desenfreado gasto fiscal, comprando de forma indireta votos por meio da “demagoga política social” para seu “corrupto e criminoso projeto de poder”. Assim, para os defensores dessa perspectiva, a irresponsabilidade fiscal dos governantes petistas conjugada com o gosto pela corrupção endêmica torna-se a principal causa do país estar amargando taxas de crescimento negativas desde 2015. No campo heterodoxo da análise econômica, nos encontramos com ao menos duas perspectivas em lados opostos: o grupo mais à esquerda, que etiqueta medidas como o aumento do gasto público em políticas sociais *neopopulistas* (uma vez que a estrutura produtiva não foi radicalmente transformada e seguimos sendo “reprimarizados” e “viciados em juros elevados”); e aqueles mais entusiastas da era PT, que destacam a retomada do papel do Estado na economia, os programas sociais, o combate à desigualdade na distribuição da renda e a sensível diminuição da pobreza como um divisor de águas na história do país.<sup>34</sup>

Não importando o lado que você escolha, em termos mais gerais, os passos do *lulismo-dilimismo*, no que se refere à política econômica podem ser quase consensualmente divididos em quatro etapas: 1) a de continuidade parcial da gestão econômica levada a cabo pelo governo Fernando Henrique Cardoso, quando Lula (2003-2010) manteve o infame “tripé macroeconômico” – regime de metas de inflação, livre flutuação do câmbio e contundente superávit fiscal – e pôs Henrique Meirelles (agora com o cargo de Ministro da Fazenda do governo Michel Temer) à frente do Banco Central, outorgando-lhe efetiva autonomia administrativa; 2) o momento de desenho do rascunho de uma “nova matriz econômica” – diminuição da taxa de juros, intervenção no mercado cambiário e o aumento do gasto fiscal –, quando no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) assumiu uma equipe econômica com maior

34. Em Meireles (2013) realizamos um exercício mais detalhado de revisão de correntes e autores.

influência desenvolvimentista; 3) a etapa da austeridade, com a política de ajuste fiscal pró-cíclica como resposta atrapalhada da equipe encabeçada por Joaquim Levy para enfrentar a desaceleração global que finalmente tocava à nossa porta; e 4) a etapa fugaz de esperança que com Nelson Barbosa políticas anticíclicas seriam colocadas em prática para atenuar o efeito negativo da nova forma que a crise global vem assumindo.

Com o golpe perpetrado, a austeridade ganha novamente espaço como “a única forma” de manejo da política econômica capaz de fazer com que a economia brasileira volte a crescer. Contudo, ante a contínua instabilidade da vida política interna e com as inúmeras incertezas internacionais – que se multiplicam exponencialmente com Donald Trump na presidência dos Estados Unidos – a estagnação com o retrocesso da coesão social dá sinais de ser o nosso arroz com feijão por um bom tempo.

## Referências

- BIANCONI, R. Estagnação latino-americana e estratégia brasileira de desenvolvimento: análises do início do exílio de Celso Furtado. In: Congresso Brasileiro de História Econômica, XI, Vitória/ES, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo, *Revista de la Cepal*, Santiago, Cepal, v. 88, 2006.
- BORON, A. El precio de la ambición. *Página/12*, Buenos Aires, mayo, 2016. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-299761-2016-05-20.html>>. Acesso em: 20/05/2016.
- COUTINHO, M. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina, de Celso Furtado. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 19, n. 3, 2015.
- CRESPO, R.; MEIRELES, M. La política económica brasileña. *América Latina en Movimiento*, Quito, Agencia Latinoamericana de información-ALAI, año 40, 2ª época, marzo, 2016.
- DOSMAN, E. *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do terceiro mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2011.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*, 14ª Ed. São Paulo: Nacional, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Teoria e Política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- \_\_\_\_\_. *A economia latino-americana – formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Editora Nacional, 1986.
- \_\_\_\_\_. Obra autobiográfica. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- KAY, C. *Latin American theories of development and underdevelopment*. Londres: Routledge, 1989.
- LOVE, J. Raúl Prebisch y los orígenes de la doctrina del intercambio desigual. *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 42, n. 1, ene./mar, 1980.
- \_\_\_\_\_. The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions. *Latin American Research Review*, vol. 40, n. 3, 2005.
- MALLORQUÍN, C. *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*. México D.F.: Plaza y Valdés, 1998.
- \_\_\_\_\_. Teoría e interpretación del estructuralismo de Celso Furtado. *Estudios Sociológicos*, Colégio de México, vol. XVII, n. 49, 1999.

MEIRELES, M. El lulismo y el modelo de desarrollo brasileño: ¿neodesarrollismo o renovación neoliberal?. In: CORREA, E. et al. (Coords.). *Estrategias para un desarrollo sustentable frente a las tres crisis: finanzas, economía y medio ambiente*. Ciudad de México: UAM-Iztapalapa y Miguel Ángel Porrúa, 2013.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. El Trimestre Económico, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, n. 249, 1996, [1949].

TAVARES, M. C. A.; SERRA, J. Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, FCE, v. 38, n. 152, 1971.

## Os anos mexicanos de Celso Furtado<sup>2</sup>

No seu livro de memórias *A fantasia organizada*, de 1985,<sup>3</sup> Celso Furtado relembra com grande riqueza de detalhes seus anos “mexicanos”. Esses anos se desdobram em dois momentos sucessivos: o primeiro é quando ele aceita dirigir um grupo de trabalho da Cepal sobre a situação econômica do México — que resultaria no Estudo sobre o México, como ele o chamava, escrito em 1956 e publicado em 1957<sup>4</sup> — e o segundo é aquele em que reside no país, a partir de 1955.

O projeto do Estudo começa por um paradoxo. Quem propôs a Celso a missão de dirigi-lo foi, naturalmente, Raúl Prebisch, então secretário executivo da Cepal. Mas foi justamente um episódio de insatisfação — talvez o primeiro — com a Cepal e com Prebisch que o motivou a aceitar a missão. Vejamos: em 1954 Celso publicou no Brasil seu primeiro livro de economia, *A economia brasileira*.<sup>5</sup> Surgiu então, conta ele, “uma campanha contra mim na sede central, em Nova York”.<sup>6</sup> O subdiretor da Cepal no Chile, Louis Swenson, escreveu-lhe a respeito, longamente, “em tom de explicação e advertência”, e logo em seguida a cúpula da Cepal fazia circular um conjunto de normas para regulamentar a publicação de trabalhos de seus funcionários. Para Celso, essas normas pareceram claramente restritivas, e revelaram, em seu entender, que novos ventos estavam soprando, em direção contrária aos que embalavam os primeiros tempos da recém-criada agência das Nações Unidas. Agora, os ventos iam no sentido da burocratização e do cerceamento do trabalho intelectual daqueles seus funcioná-

1. Jornalista, tradutora.

2. Texto apresentado no colóquio “Relectura del estructuralismo latinoamericano”, comemorativo dos 65 anos da Cepal no México. Cidade do México, 3 de outubro de 2016.

3. FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*. Celso Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

4. “El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de Mexico”, Cepal, 1 de abril de 1957, E/CN.12/428 e E/CN.12/428/ADD. vol. 1, 2. <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/14439>>.

5. FURTADO, Celso. *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

6. Todas as citações deste texto, salvo observação em contrário, são tiradas da *Obra autobiográfica*, op. cit.

rios que almejassem voo próprio. Celso escreveu uma carta a Prebisch. Nela expressava, pela primeira vez desde que se juntara aos quadros da Cepal em 1949, o desejo de se afastar, de “tirar uma licença, sem vencimentos, por um ano, para estagiar em universidade”. Mas foi exatamente por já ter aceitado a direção do estudo sobre o México, que ele protelou a decisão do afastamento, considerando que a tarefa lhe “daria tempo para planejar uma retirada mais ordenada”. Simultaneamente, seu colega Juan Noyola, que também recebera o convite de uma universidade, modificou os planos e aceitou colaborar com Celso no estudo mexicano, o qual os ocuparia durante todo o ano de 1956.

Celso partiu para o México em outubro de 1955. A Cidade do México seria o ponto final de uma longa viagem pelos Estados Unidos e pelo próprio território mexicano, de automóvel. Conta ele suas primeiras impressões:

O México era como uma viagem fantástica num mundo de muitas dimensões. Por mais que me esforçasse, não tomava pé na fabulosa herança cultural desse país. Em cada região, descobria coisas novas, sendo as populações muito mais diversificadas do que em geral se supõe. A riqueza da civilização colonial mexicana também me causava perplexidade. As residências dos grandes senhores superavam em riqueza o que na época possuía de melhor a metrópole espanhola. Contrastava com a modéstia do que produzira como residências a nossa civilização do açúcar, e mesmo o nosso século XVIII mineiro.

Uma vez instalado, dedicou-se ao projeto. A pequena equipe que dirigia era formada por quatro economistas: ele mesmo, os mexicanos Juan Noyola e Oscar Soberón, e o caçula do grupo, o chileno Osvaldo Sunkel, que acabara de ingressar na Cepal. Soberón, conta Celso, tinha bons contatos com a administração mexicana e os advertia a todo instante sobre a natureza do terreno em que pisavam. Reuniam-se frequentemente para confrontar as ideias. Tudo indica que o clima de cooperação foi muito produtivo. Relembra Celso: “Poucas vezes terei visto um grupo de pesquisadores afinarem tão bem no estudo de um problema. Qualquer ideia nova que um avançava, os demais se empenhavam de imediato em aprofundar”. Noyola e Sunkel, em seu entender, completavam-se: “Noyola saía sempre na frente, mas Sunkel sabia alcançá-lo, e, se necessário, ir ainda mais longe”.

Em pouco tempo perceberam a insuficiência das estatísticas do país.<sup>7</sup> Nas suas memórias, Celso conjectura sobre o que estaria por trás desse empecilho:

Se as autoridades locais faziam tanto mistério com certos dados, era, em boa parte, para ocultar a insuficiência dos mesmos. Não havia cálculo da renda nacional a partir do fluxo de pagamento a fatores, e as estimativas de produto real não tinham caráter oficial: os dados publicados pelo Banco do México e pela Nacional Financiera nem sempre eram concordantes.

Sua impressão era de que a economia mexicana “é muito mais controlada do que aparenta o discurso oficial”. Noyola, por sua vez, já tinha insistido em que o crescimento da economia mexicana se fazia com persistente concentração de renda. Justamente, essas observações de Noyola teriam sido uma das motivações do estudo. Celso conta que “o projeto de elaborar um estudo sobre a economia mexicana era antigo na Cepal.” Os economistas designados para fazê-lo já imaginavam que não seria fácil realizá-lo, não só pela desconfiança natural que encontraram de início, como pela incompletude das informações. Decidiram, então, que se concentrariam na tendência ao desequilíbrio externo da economia mexicana. Pois se conseguissem entender a experiência passada, poderiam “tentar utilizar a técnica de projeções para detectar os fatores potencialmente desequilibradores num futuro previsível.”

Deixo a análise do Estudo propriamente dito para os economistas e os historiadores da Cepal.

O que nele me interessou, a partir da leitura das memórias de Celso e de sua correspondência, foi o destino reservado ao Estudo. Diz Celso que a visão de conjunto de todos os problemas foi edulcorada no texto que prepararam, e que ainda assim encontraram grandes resistências por parte de Prebisch, “que temia se pudesse dele deduzir um apelo a maior intervencionismo.” Ele continua: “Dávamos por evidente que o desenvolvimento mexicano se estava realizando com excessivo custo social (forte concentração de renda), o qual poderia ser reduzido se as modificações estruturais fossem antecipadas”.

---

7. O mesmo problema se colocaria para Celso um ano depois, em 1957, quando ele chefiou um estudo econômico sobre a Venezuela. Cf. “Um olhar pioneiro” de Rosa Freire d'Aguiar, em D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Ed. Contraponto, 2008.

Nada disso, porém, devia ser dito com clareza, pois feriria susceptibilidades. E aqui Celso faz uma instigante reflexão sobre os técnicos que trabalham em organismos internacionais e multilaterais como as Nações Unidas. A seu ver, eles enfrentam um problema típico da estrutura dessas agências, que pode ter consequências negativas. É que “a liberdade de pensamento [do que escrevem] era tolerada se os problemas abordados fossem abstratos: relação de trocas, excedente estrutural de mão de obra, tendência ao desequilíbrio externo e coisas tais.” Contudo, se tocassem em aspectos mais concretos, e desvantajosos para os casos estudados, ninguém se apresentava para assumir as recomendações ou diagnósticos elaborados pelos técnicos internacionais.

No caso dos quatro economistas que levaram adiante o Estudo sobre o México, tratava-se de uma assessoria independente dos governos, mas comprometida com a causa do desenvolvimento. Noyola e Celso trocaram ideias sobre a ambiguidade de sua posição. Diz este:

Meu ponto de vista era que, mesmo não utilizados, nossos trabalhos constituíam uma contribuição valiosa para ampliar o debate e ajudar a tomada de consciência de certos problemas. O que importava era que não nos submetêssemos às pressões dos governos, ou que a elas resistíssemos o mais possível. Noyola, que vivia o problema também como mexicano, era mais pessimista.

Tudo indica, pela correspondência de Celso, que houve, sim, pressões da administração mexicana para não se publicar o Estudo: “Tivemos de redigir várias vezes as mesmas coisas, para polir todas as arestas” — escreve ele. Durante a preparação do trabalho, Prebisch teria se posto em uma posição defensiva. E a razão principal de não dar publicidade ao Estudo seria a “conhecida intolerância de personalidades ligadas ao governo mexicano diante de ‘intromissões externas.’” Lembra Celso que Noyola percebia isso com clareza e mostrava-se acabrunhado: “Com frequência transparecia a sua insatisfação com a evolução política de seu país. Mais especialmente, preocupava-o a dependência de toda a *intelligentsia* com o poder político, em rápida burocratização. A isso atribuía o clima de hipocrisia e o hábito generalizado de usar dois discursos”.

De Santiago também chegavam ecos sobre a preparação do Estudo:

*Me parece muy bien tu programa sobre la oficina de México, y comprendo las dificultades que han debido tener para seguir adelante. Sin embargo, estoy seguro de que ustedes lograrán lo que antes no ha logrado nadie. (a Juan y a Osvaldo muchos abrazos, y lo mismo a Víctor y demás compañeros de la oficina.)*<sup>8</sup>

O texto final do trabalho foi mimeografado para apresentação na conferência de La Paz, realizada em maio de 1957, mas não foi publicado em sua forma definitiva, “constituindo hoje uma raridade para colecionadores de obras da Cepal.”<sup>9</sup>

Em carta de julho de 1957, Noyola escreve:<sup>10</sup>

*El estudio de México continua siendo objeto de comentarios puramente impresionistas. Parece que como tú dices va a tardar en ser digerido, pero para ello es preciso que sea leído en su totalidad. Creo que muy pocos lo han hecho y que casi todo mundo sigue opinando de oídas. Es muy curioso, sin embargo, observar que nadie se atreve a objetarlo, y que incluso en los sectores en que creíamos que caería mal la reacción há sido aparentemente muy favorable y hasta entusiasta.*

Independentemente do destino do Estudo, Víctor Urquidi, que dirigia a subseção da Cepal no México, empenhava-se em conseguir sua publicação. Ao tentar captar o essencial do que diziam os autores do Estudo, convenceu-se da importância dele. E do fato de que, finalmente, alguém se atrevia a abordar pontos sensíveis.

De fato, em uma carta a Celso, quando este já estava na Venezuela, onde faria outro estudo, Urquidi lhe escreve:

*Ayer tuvimos una conversación con Haralz y DeVries, del Banco Internacional, acerca de nuestro estudio sobre México. Les ha interesado mucho e hicieron algunas observaciones, particularmente relativas al modelo, que tienen a Juan muy pensativo. La impresión que ha*

8. Carta de José Antonio Mayobre a Celso Furtado, Santiago, 23/7/1956. Arquivo pessoal.

9. Este comentário de Celso data de 1985, quando escreveu *A fantasia organizada*, op. cit. Hoje o documento está, na versão mimeografada, disponível no Repositorio Digital de la Cepal, cit.

10. Carta de Juan Noyola a Celso Furtado, julho de 1957. Arquivo pessoal.

*causado el estudio en México sigue siendo muy buena y entiendo que le ha sido muy útil a la Comisión de Inversiones. La demanda, tanto de funcionarios como de empresas particulares, es superior a nuestra oferta y esperamos en unos días más tener listos 250 ejemplares mimeografiados. En el Banco de México están estudiando el informe. En el Fondo Monetario han hecho también un resumen, el cual te envío anexo.<sup>11</sup>*

No ano seguinte, quando Celso já estava em Cambridge, a convite de Nicholas Kaldor, Urquidi torna a lhe escrever:

*En la Sociedad Mexicana de Economía tuvimos tres sesiones para discutir el estudio sobre Mexico. Aun muchas de las personas que muestran simpatía hacia al estudio no aciertan a comprender su verdadero significado y hemos perdido mucho tiempo en discusiones marginales sobre todo acerca del cálculo de la sobre o subvaluación. Pero de todos modos fueran discusiones útiles e han servido para imponer mayor respecto por el trabajo serio que hemos realizado. Prebisch aún no me contesta sobre mi petición de que se imprima inmediatamente el estudio e que se incluya la introducción general que tu redactaste, que realmente es necesaria para situar correctamente dicho trabajo. Respecto a la situación aquí en México, creo que se salva simplemente con un prólogo especial aclarando que el estudio no tiene ninguna implicación de recomendaciones al gobierno, ni mucho menos que su publicación impresa implica aprobación o juicio alguno de parte del gobierno. Simplemente se considera como una aportación útil al estudio de los problemas del país.<sup>12</sup>*

O que ressalta das memórias de Celso e das cartas trocadas com seus colegas daquela primeira geração de cepalinos é que, para ele, o ano de 1956, passado praticamente todo no México, foi de intenso trabalho, mas também trouxe uma dose de frustração com o destino do Estudo que dirigiu.

Curiosamente, esse cenário se repetiria de modo parcial no ano seguinte. Em início de 1957 Celso se mudaria para Caracas, com a responsabilidade de elaborar um estudo sobre a economia venezuelana. A divulgação posterior desse estudo não foi muito diferente daquela reservada ao trabalho sobre o México. Em 1957 a Venezuela vivia os estertores da ditadura militar de Pérez Giménez, o qual também não via com bons olhos, para dizer o mínimo, quem desejasse observar de perto a economia de seu

11. Carta de Víctor Urquidi a Celso Furtado, México, 24/7/1957. Arquivo pessoal.

12. Carta de Víctor Urquidi a Celso Furtado, México, 10/3/1958. Arquivo pessoal.

país e seus problemas. Conta Celso em suas memórias que não demandava muita argúcia perceber que “por trás das grandes obras de infraestrutura corria o dinheiro da corrupção que nutria os sustentáculos da ditadura.”

O estudo, tal como o do México feito em 1956, era essencialmente técnico. Em agosto de 1957 Celso retornou a Santiago com o trabalho venezuelano finalizado. No mês seguinte, foi para o Rio de Janeiro fazer uma série de conferências e, em outubro, partiu para Cambridge, onde passaria um ano no King’s College em projetos de pesquisa e escreveria seu livro *Formação econômica do Brasil*. Enquanto isso, nem o governo venezuelano nem a Cepal divulgaram, e sequer utilizaram em seus cursos, o estudo sob a direção de Celso. Pois ele teria abordado certos tópicos que desagradaram às autoridades ver tratados no trabalho — como os elevados salários pagos no país, a sobrevalorização da taxa de câmbio, a afirmação de que o desenvolvimento da Venezuela fora desarmônico, ou o elenco dos fatores que acentuaram a desigualdade na distribuição da renda.<sup>13</sup>

O fato é que às vésperas do Natal de 1957, em Cambridge, Celso recebeu uma carta de Mayobre que punha, enfim, os pingos nos is: “As pessoas que chegam [da Venezuela] [...] querem que não se publique o estudo”.<sup>14</sup> O trabalho seria, portanto, rotulado de *não existente*. No ano seguinte, com a queda da ditadura de Pérez Giménez, o *fantasma* circulou amplamente. Uma cópia terminou indo parar no Banco Central da Venezuela. Mas até o ano 2000, quando estivemos pela última vez em Santiago, para inauguração da exposição “Celso Furtado: vocação América Latina” e da Sala Raúl Prebisch, não figurava na Biblioteca da Cepal.

Com o tempo, os dois estudos perderam a condição de fantasmas. O da Venezuela, publiquei-o no Brasil, a partir do original manuscrito de Celso, que encontrei em nosso apartamento no Alto da Boa Vista depois do falecimento dele, em 2004.<sup>15</sup> O segundo, hoje se inclui, em versão mimeografada, no Repositório Digital da Cepal. E, graças a esta iniciativa de Hugo Beteta, diretor da sede da Cepal no México, e do professor Arturo Guillén, está sendo aqui amplamente comentado.

13. Cf. *Ensaio sobre a Venezuela*, op. cit.

14. Carta de José Antonio Mayobre a Celso Furtado, 23/12/1957. Cf. “Um olhar pioneiro”, cit.

15. *Ensaio sobre a Venezuela*. Op. cit.

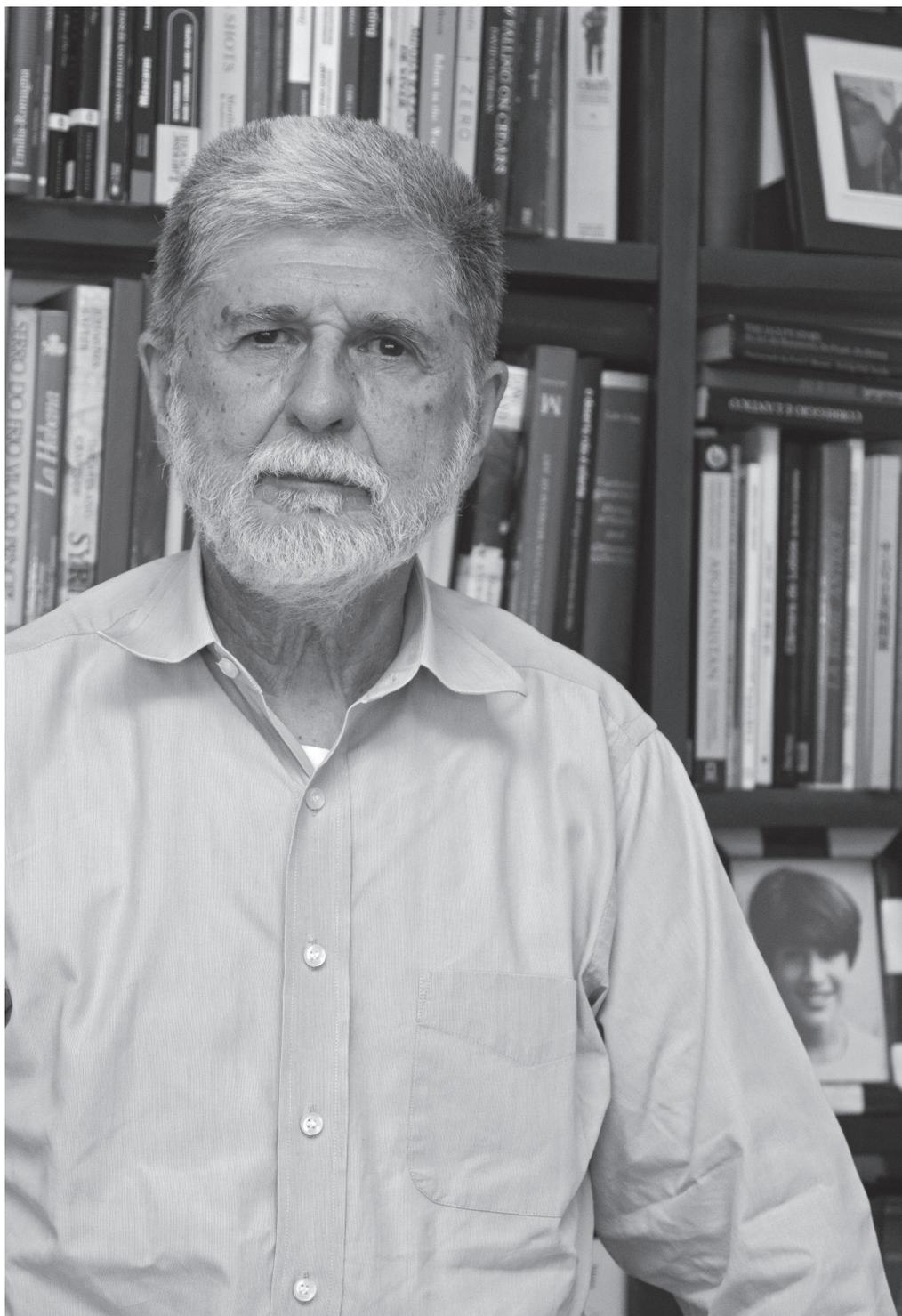


FOTO SÉRGIO CARA

# Embaixador Celso Amorim

POR CARMEM FEIJÓ, GLAUBER CARVALHO, INGRID SARTI,  
MARCOS DANTAS E ROBERTO SATURNINO BRAGA

A entrevista com Celso Amorim, embaixador e ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, ocorreu em março deste ano na sua residência no Rio de Janeiro. Foram quase três horas de conversa comigo, com os professores da UFRJ Ingrid Sarti e Marcos Dantas, e com Glauber Carvalho e o ex-senador Roberto Saturnino Braga, respectivamente, coordenador e diretor-presidente do Centro Celso Furtado.

O embaixador Celso Amorim é o chanceler brasileiro mais longevo no exercício da função, tendo ocupado o cargo em duas ocasiões: de 1993 a 1994, com o presidente Itamar Franco, e de 2003 a 2010, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sob sua gestão mais recente, a realização de uma política externa em prol da autonomia e do desenvolvimento, consubstanciada no lema de uma diplomacia “ativa e altiva”, resultou na projeção de uma imagem positiva do país e na liderança de proposições de mudanças do cenário internacional. Entre as muitas conquistas para a diplomacia de nosso país, o chanceler destaca a criação do IBAS, fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul, iniciativa que antecedeu a formação dos BRICS. Celso Amorim foi também ministro da Defesa, no governo da presidenta Dilma Rousseff, do qual ressalta a criação da Escola Sul-Americana de Defesa, na União de Nações Sul-Americanas – Unasul.

O momento desta entrevista é bastante oportuno, dado o cenário de crise política aguda que prejudica e faz retroceder conquistas e avanços da inserção internacional de nosso país. O depoimento do chanceler Celso Amorim é um alento, pois nos faz lembrar que há relativamente pouco tempo nosso país gozava de uma reputação muito positiva baseada no protagonismo que assumiu em suas relações exteriores.

**Carmem Feijó**  
Editora

**CARMEM FEIJÓ: Embaixador, vamos começar pela sua formação e seus primeiros anos na vida profissional e os fatores que o levaram a escolher a carreira diplomática.**

EMBAIXADOR CELSO AMORIM: Minha vida profissional começou com o cinema; eu fui assistente de direção do Ruy Guerra e do Leon Hirszman. No caso do Ruy Guerra no título aparece como continuísta, mas na verdade eu acabei trabalhando como assistente. Eu era muito jovem. Quando terminei o colégio, eu era muito interessado nas filosofias estrangeiras, em particular por Jean-Paul Sartre, então, a minha ideia era seguir o existencialismo, a autenticidade. Quando anunciei para minha mãe – meus pais eram separados e minha mãe era quem me mantinha –, que não faria vestibular, eu não disse “quero ser autêntico”, mas disse que não sabia bem o que queria e ela aceitou. Ela me disse: “Casa, comida e roupa lavada. Nem para a condução, nem para o cigarro”. Achei uma resposta genial e de uma sabedoria fantástica porque ela não me reprimiu, não me negou, mas também não estava ali para isso.

Fiz algumas traduções. Quando eu tinha 18 para 19 anos fiz a primeira tradução e adaptação brasileira do Mágico de Oz, e em seguida fui assistente de direção do Ruy Guerra e do Leon Hirszman no episódio do *Cinco Vezes Favela*. Eu teria continuado no cinema, tinha convites para três ou quatro outros filmes, isso era 1961, 1962. Mas teve um sujeito que tinha sido gerente de produção dos Cafajestes, que era um detetive de polícia, o João Elias, que me ofereceu dirigir um filme. Eu era muito jovem e achei que tinha que dar uma recuada, e para isso precisava de tempo e para ter tempo eu tinha que estudar. Mas não tinha coragem depois de dois anos sem estudar, como um “vagabundo”, chegar para a minha mãe e dizer que tinha resolvido fazer uma faculdade. Eu tinha que fazer uma coisa que já pudesse me manter, e, claro, eu já gostava de política externa, foi a época do San Tiago Dantas, da Política Externa Independente (PEI). Um amigo meu, colega de colégio, passou para o exame do Instituto Rio Branco que naquela época não exigia faculdade, você podia tentar diretamente, como uma academia militar. Foi assim que virei diplomata. Entrei em 1963, no auge da PEI, fazendo planos, pensando em trabalhar com o ministro Araújo Castro. Eu não conhecia ninguém, nenhum diplomata, salvo esse meu amigo que fez o concurso e passou.

**ROBERTO SATURNINO BRAGA: Mas em 1963 já era em Brasília?**

Já era Brasília, mas o corpo do Itamaraty só mudou em 1970. O gabinete era em Brasília. O meu sonho era ir trabalhar no gabinete do Ministro Araújo Castro em Brasília. Aí veio o golpe em 1964, e passei os cinco ou seis anos seguintes vendo como eu poderia sair do Itamaraty. Tentei fazer cursos no exterior, quando fui para Londres, meu primeiro posto. Meu supervisor foi o Ralph Miliband. Seu livro *O Estado na Sociedade Capitalista* ficou famoso, e depois foi traduzido pela Zahar. Ele era uma pessoa de grande conhecimento. Eu teria precisado de quatro anos, mas por uma circunstância burocrática, fui mudado de posto para a Missão junto à OEA. Em Washington, eu frequentava a Biblioteca do Congresso para tentar terminar minha tese sobre ideologia do desenvolvimento social no Brasil. É impressionante como eles têm tudo. Lá tem desde o número 1 da revista *Novos Rumos do Partido Comunista Brasileiro*. Eu poderia ter feito, mas o trabalho na missão era intenso e a vida foi mudando. Trabalhei no gabinete do Silveira. Apesar de ser governo militar, tinha coisas positivas de política externa. Eu me interessei. E depois fui para a Embrafilme.

Então o começo da minha carreira foi cinema e, em seguida, jovem diplomata, tentando sair do Itamaraty. Não consegui sair. Depois fui para a Embrafilme.

**SATURNINO: Nunca mais voltou ao cinema?**

Só como presidente da Embrafilme. Tem dois galardões que eu guardo da Embrafilme. Um é uma manchete do Glauber Rocha dizendo que somente a Embrafilme poderia ter produzido um filme como a *Idade da Terra* e que contou com a participação criativa do diretor-geral Celso Amorim. Coisa que não é comum artista elogiar um dirigente estatal, não é brincadeira.

O outro foi quando eu saí da Embrafilme. Samuel Pinheiro Guimarães trabalhava comigo, era o Diretor Administrativo. Mas foi uma decisão minha aprovar que fosse feito o filme *Pra frente Brasil*, que foi o primeiro filme (tinha filmes pequenos) realmente de impacto, com atores globais, Reginaldo Farias, que tratou do problema da tortura. Nesta época, pelo menos oficialmente, já não existia a tortura. O Geisel já tinha feito reformas, mas ainda era um nervo exposto e eu tive que sair da Embrafilme. Recebi o recado: “Ou você pede exoneração, ou a gente demite a bem do serviço público”. Acabei pedindo. Escrevi uma carta reafirmando a liberdade de

expressão, que consta no estatuto da Embrafilme. E aí voltei ao Itamaraty. Fui Ministro Conselheiro na Holanda.

Eu me esqueci de completar os galardões; o outro foi quando eu saí da Embrafilme por causa do filme *Pra frente Brasil* e o Castelinho (Carlos Castelo Branco, jornalista) publicou uma notinha dizendo que a Embrafilme tinha tentado trabalhar para ampliar os espaços de abertura e o diplomata Celso Amorim não foi compreendido. São coisas que eu guardo dessa época.

Agora tive, por exemplo, o apoio do Noam Chomsky para o meu livro em inglês. Acho que é outro galardão que eu vou deixar para os meus filhos.

**GLAUBER CARVALHO: Em outras oportunidades, o senhor comentou sobre sua percepção da dificuldade da interação entre cinema e televisão já naquele momento da Embrafilme. Quais foram as questões para a expansão do cinema diante do domínio da televisão?**

Sim, já era difícil, e continua sendo, para os filmes brasileiros chegarem à televisão, pois eram muito carregados politicamente e socialmente. Naquele momento a censura era muito grande também. Eu acabei saindo por causa do filme *Pra frente Brasil*, mas não é só isso. Cada filme que era produzido não correspondia ao gosto das pessoas no poder. O filme *Pixote* falava muito de pobreza. O filme *Eles não usam Black Tie* tinha o problema das greves em São Bernardo.

Então, era preciso encontrar um filme que tivesse “categoria”, fosse bem produzido e que ao mesmo tempo não fosse ofender a censura de maneira direta, já que isso a televisão não passaria mesmo. Fizemos uma tentativa com o filme *Gaijin*, da Tizuka Yamasaki. Em uma conversa com uma pessoa da fundação Roberto Marinho, o Magaldi (João Carlos) – não é o Sábato Magaldi, teatrólogo, não – ele disse que faria uma versão do *Gaijin* para a TV. Compraram o filme, pagaram para fazer uma série, apro-

Eu só trabalhei com grandes questões, cinema, política de informática e política externa, sempre remando contra a corrente, seria um possível título da minha autobiografia.

veitando cenas que não aparecem no filme. Pagaram tudo e não passaram. Eles só queriam o “padrão Globo”. Esse problema persiste, e é a questão da grande televisão, onde era impossível entrar. A Embrafilme, ainda assim, chegou a ser a maior distribuidora do Brasil, maior que qualquer americana (não a soma das americanas). Tanto em número de filmes quanto em receita, em faturamento. O que não era pouca coisa.

**SATURNINO: O que não é sabido pela maioria das pessoas.**

Isso em 1981, o último ano que eu tenho completo da Embrafilme. Era a maior distribuidora. Tenho o registro de 21 prêmios internacionais daquele ano. Os mais variados, como o Leão de Ouro de Veneza, por *Eles não usam Black Tie*; outro que ganhou prêmio no festival de Moscou (O Homem que Virou Suco, do João Batista de Andrade). O *Pixote*, do Babenco, foi prêmio da crítica em Nova York. Ou seja, era uma produção muito diversificada. Eu diria que hoje melhorou para quem produz o audiovisual. Do ponto de vista profissional, do cineasta, melhorou muito. Eu tenho três filhos que fazem cinema. Hoje, temos a Lei do Audiovisual e a possibilidade de passar as produções nos canais a cabo, como fez meu filho Vicente Amorim, por exemplo, com sucesso, com o Romance Policial: *Espinosa*, estrelado pelo Domingos Montagner, que morreu afogado. Foi muito bom, só passa no GNT, mas emprega mão de obra. A Embrafilme acabou tendo essa característica, era uma espécie de caixa de assistência. Até hoje esse tipo de produção ainda atinge pouca gente. Naquela época a gente tinha que lutar ainda contra as distribuidoras estrangeiras, contra os exibidores brasileiros e contra a censura.

**SATURNINO: Sobre política externa, que é uma coisa tão fascinante e importante, decisiva para nós brasileiros especialmente, já desde a doutrina Monroe, pelo menos, estamos enquadrados em uma liderança continental que gera alguns conflitos e quando os conflitos são muitos fortes há intervenção, direta ou indireta. Quando os conflitos não chegam a esse ponto, eles arranjam um jeito de nos impor sua vontade. Eu acho que a luta pela política de informática foi um desses momentos de conflito no qual eles conseguiram impor a vontade sem intervenção, embora eu acredite que até haveria intervenção se continuasse a se desdobrar. Queria um pouco do relato da sua experiência nesse particular, na gestão do Renato Archer, quando você foi assessor internacional.**

A política de informática – tenho que fazer justiça – começou com o governo militar. Começou com os militares no Conselho de Segurança Nacional.

**SATURNINO: O general Joubert Brízida contou isso em ótima entrevista publicada no Cadernos do Desenvolvimento nº 19.**

Quando o Renato entrou, ele abraçou completamente. E o Renato, digamos, para mim, proporcionalmente, foi como o Lula depois em outro momento. Ele tinha uma força para defender essas questões, indiscutível. Agora, nós fomos até onde podíamos, porque a pressão era muito forte e, dentro do Brasil, em termos dos ministros, o Renato ficou meio isolado e o Brasil acabou cedendo. Os americanos não chegaram a praticar violência, nem chegaram a retaliar propriamente, mas eles fizeram uma coisa que em comércio é suficiente. Eles publicaram uma lista dos produtos que eles retaliariam. Então, você imagina a pressão dos industriais brasileiros de aço, suco de laranja. Então, a pressão em cima do próprio Sarney foi irresistível. Eu só trabalhei com grandes questões, cinema, política de informática e política externa, sempre remando contra a corrente, seria um possível título da minha autobiografia. (risos)

Depois da Embrafilme, me mandaram para uma espécie de doce exílio, que foi a embaixada em Haia. Fui como número dois da embaixada, como Ministro Conselheiro. O ministro Guerreiro disse que não me mandariam para nada com muita projeção. Eu ficaria por lá descansando.

Bom, eu fui para Haia e fiquei dois anos e meio; depois desse período, quando meu pai fez 80 anos, eu vim ao Brasil para visitá-lo. Tive que forçar para vir, pois não podia sair de lá, mas não tinha nada a ver com política, era administrativo. Vim e fui assistir a um evento. Vejam que curiosa a vida, pois quando eu era presidente da Embrafilme, claro, me dava bem com muitas pessoas, incluindo o Marcílio Marques Moreira, que foi diplomata, a mulher tinha feito vestibular de filosofia junto comigo, eu cheguei a fazer naquela tentativa de sair do Itamaraty no começo, que não deu certo. Eu tinha muito boa relação com o Marcílio, e era uma das pessoas que eu conhecia no Rio. A mulher dele me disse que não daria para ver o Marcílio, que estava viajando, mas ele daria no dia seguinte uma palestra sobre San Tiago Dantas no instituto Helio Jaguaribe. Eu imaginei que fosse uma palestra acadêmica e fui só com blazer, sem gravata, mas na verdade era uma sessão solene e uma homenagem aos vinte anos da morte do San Tiago Dantas. Fala-

ram várias pessoas, o próprio Helio Jaguaribe; alguém falou pelo lado jurídico, Antônio Gallotti, que tinha sido colega dele, o Marcílio e o Renato Archer, que eu não conhecia. Para não dizer que não havia nenhum diplomata, isso porque era pelos vinte anos da morte de San Tiago Dantas, provavelmente nosso maior chanceler, tinha um aposentado, que era o Antônio Castelo Branco. E mais ninguém. E eu me apresentei dizendo que estava como representante informal do Itamaraty (isso era 1984). É incrível que não houvesse pelo menos um chefe de representação, de cerimonial. Eu conversei com Renato, dois minutos na porta. Falei do San Tiago, da minha admiração das políticas dele, pois o Renato foi subsecretário parlamentar do San Tiago Dantas, nas relações exteriores. Dois dias depois eu estava indo para São Paulo para finalmente visitar meu pai e o Renato estava no mesmo avião, Electra, e eu fiquei conversando com ele. Tinha um rapaz no meio que perguntou se eu não queria trocar de lugar para conversarmos melhor. Depois disso, criei uma relação com ele e fui convidado para trabalhar no Ministério da Ciência e Tecnologia. O que teve uma influência muito grande na minha vida. Tive contato com muitas pessoas, Ulysses Guimarães, o que me aproximou mais da política propriamente dita.

**GLAUBER: Sua carreira depois contempla a diretoria-geral para Assuntos Culturais no Ministério das Relações Exteriores, a Embaixada de Genebra, depois o senhor foi ministro das relações exteriores do presidente Itamar Franco. Isso tudo englobou um grande período no qual contamos com sua representação no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com participações decisivas do Brasil dando ênfase ao multilateralismo, como na Rodada Uruguai, para depois ter a criação da Organização Mundial do Comércio, com impacto para o comércio internacional, assim como as negociações do Mercosul para a nossa região. Como o senhor vê esse período e essas questões?**

Os meus períodos fora do Itamaraty não foram férias da política externa. Veja, a Embrafilme não estava fora dos antagonismos internacionais. Até hoje não sei se eu saí mesmo por causa do filme *Pra frente Brasil* ou se já estava na cabeça de alguém, porque após a minha saída, ela deu uma amansada, e depois o presidente Collor extinguiu a Embrafilme. Não é uma coisa que estivesse fora do contexto. E no Ministério de Ciência e Tecnologia, eu tive que tratar da política nacional de informática

e também das questões de patente, que eram relações conflitivas com os EUA e com outras potências. Eu era diretor de assuntos econômicos quando o acordo do Mercosul foi assinado; eu chefeiei o lado brasileiro na negociação. Claro que os presidentes e os ministros é que assinaram.

O GATT é um caso longo, mas posso dizer que o acordo que resultou da Rodada Uruguaí é em muitos pontos muito negativo para os países em desenvolvimento em geral, mas eu achei que o Brasil não podia ficar de fora, tanto que depois a China e a Rússia entraram. Tínhamos que fazer o melhor possível em circunstâncias muito ruins, porque predominava o Consenso de Washington no mundo e no Brasil era o governo Collor, com uma visão neoliberal. A gente fazia das tripas coração para tentar obter o máximo. Com muito custo, naquele momento nós conseguimos garantir algumas ambiguidades, no acordo sobre propriedade intelectual (TRIPS). Em uma situação política mais favorável, no começo dos anos 2000, nós transformamos essas ambiguidades em flexibilidades (no que toca aos aspectos relativos à Saúde). A Declaração de Doha sobre o acordo TRIPS e Saúde Pública a respeito é importante e é sempre citada, inclusive no documento sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

**GLAUBER: Na ONU, o Kofi Annan destacou-se muito pelos estudos para a reforma do sistema da organização. O senhor sempre enfatizou a importância do multilateralismo e da participação brasileira como membro permanente do Conselho de Segurança.**

Porque o multilateralismo? Porque é a regra, é a lei. Lembrando que não podemos confundir multilateralismo com multipolaridade. É melhor você viver com a norma do que não a ter. Eu me lembro de quando eu era jovem, reclamávamos que vivíamos em uma democracia burguesa, que não valia nada... aí depois veio o golpe e ficamos com saudade da democracia burguesa. As leis eram feitas pela classe dominante, mas eram leis, você sabia onde pisava. Eu fui duas vezes embaixador em Genebra. Na segunda vez, quando eu voltei, o Brasil estava perdendo o caso contra os canadenses no caso Bombardier-Embraer. Eu costumo dizer que quando eu cheguei lá estava 3x0 para o Canadá, e chegou no 4x4, então não foi de todo ruim para o Brasil. Não foi mérito meu não, foi o Ronaldo Azevedo que é hoje o Diretor-Geral da OMC, que trabalhava muito neste tema. Mas o Fernando Gasparian, de quem

eu era amigo, me ligou dizendo que estava fazendo um movimento para o Brasil sair da OMC. Eu disse que, infelizmente, ele não poderia contar comigo. Nem era por causa do meu emprego, mas se estávamos mal com a OMC, seria muito pior sem ela. Eu tinha vivido as ameaças de sanções unilaterais na época do Ministério da Ciência e Tecnologia e não tinha onde me amparar. Era a vontade americana e estava acabado. Eles não foram mais longe porque também não quiseram criar caso demais com o Brasil. Mas fizeram pressões, tanto que a lei de patentes brasileira, que tem algumas coisas positivas, em outros aspectos ela é pior que o acordo de TRIPS da OMC. Coisas que hoje até estão superadas, como a pipeline. Então, sem o multilateralismo - eu estou falando da parte econômica - o que nós podemos obter na OMC (ou impedir que outros obtivessem) na ALCA, por exemplo, seria impossível. Acho até engraçado quando a imprensa brasileira diz que fizemos a opção ideológica pela OMC e pelo multilateralismo. A OMC, no fundo, é uma invenção americana originalmente no GATT, claro, apoiada nas ideias do Keynes. Era para ser sobre “comércio e emprego”, mas tiraram o emprego e deixaram o comércio. Fez parte de toda a arquitetura do Pós-Segunda Guerra Mundial. Alguém chamar a OMC de opção ideológica é ridículo. Mas, por que o multilateralismo? Porque ele nos dá alguma garantia. Não é absoluta, obviamente que os mais fortes sempre serão mais fortes, mas essa capacidade de pressão dos fortes fica um pouco moderada, tanto que nós ganhamos casos importantes, como o açúcar, o algodão, o próprio caso da Embraer não foi mal para nós no fim das contas. Ela está aí, manteve sua posição, como a terceira maior produtora de aviões civis. Agora, tem coisas ruins, um acordo muito negativo foi daquela época (e fomos até onde podíamos) foi o TRIMs, sobre medidas de investimentos relacionadas ao comércio. Esse é o acordo que está nos pegando

Porque o multilateralismo?  
 Porque é a regra, é a lei.  
 Lembrando que não podemos confundir multilateralismo com multipolaridade.  
 É melhor você viver com a norma do que não a ter.

agora nessas questões de apoio ao setor automobilístico. O multilateralismo é importante também na área de paz e segurança, da ONU. E fui embaixador lá também. Não impedimos que os EUA invadissem o Iraque, mas adiamos, conseguimos evitar, talvez, o pior, em certo momento. Por isso, a gente quer reformar o conselho de segurança, mudar a composição. Eu tive uma experiência muito importante na ONU quando presidi o Conselho de Segurança, talvez tenha sido a coisa mais importante que eu fiz na ONU, mais até do que a campanha pela reforma. Eu presidi três painéis, três comissões sobre o Iraque. Isso é uma coisa que não posso dizer “nunca antes na história”, mas de fato eu não sei de nenhum outro caso no Conselho de Segurança da ONU em que se tenham destacado temas da agenda e entregue sua condução a uma pessoa. O Conselho de Segurança não conseguia nem trabalhar, porque o assunto estava muito envenenado logo depois de um bombardeio ao Iraque pelos EUA e Reino Unido, sem autorização da ONU, em dezembro de 1998. Então em 1999 o Brasil presidiu o Conselho. Eu, como presidente, propus a criação dessas comissões. O objetivo não era só resolver o problema do Iraque, era tirar um pouco o Iraque dali para poder tratar de outras coisas; de Angola, da Etiópia, tratar de outras coisas que estavam acontecendo. Mas também, claro, procurar uma solução, e eu, quando já não era Presidente do Conselho, coordenei estes três painéis. Eu acho que foi um caso muito interessante. No livro do Hans Blix, que foi o último inspetor da ONU antes da decisão norte-americana de atacar o Iraque em 2003, ele cita os painéis como um exemplo de busca de uma solução pacífica. É claro, não se consegue fazer tudo. O Conselho de Segurança é um órgão de fato poderoso. Quando os EUA querem, eles fazem de um jeito ou de outro, e não só eles. Eu estava lendo um livro do Noam Chomsky, em que ele relembra a questão da antiga Iugoslávia. É curioso, porque, nessa questão, a Sérvia foi demonizada. Não que o Milosevic fosse uma maravilha, mas de alguma maneira todos ali fizeram grandes barbaridades. A Sérvia talvez tenha feito mais porque era a mais forte. Mas o que eu quero dizer é o seguinte: nunca houve uma autorização da ONU para os bombardeios na Sérvia, em relação ao Kosovo. Isso foi feito por meio da OTAN, sem autorização da ONU e contra um artigo da própria OTAN, que diz que se necessita, para o uso da força, da aprovação da ONU. O que se viu foi o emprego unilateral da força sob o pretexto de salvar a população em uma questão humanitária, si-

tuação essa que em boa parte foi criada por eles próprios, quando eles forçaram a Sérvia a agir em determinada direção.

Bem ou mal na ONU você tenta modular as decisões. E me lembro, antes desse episódio, de como nós conseguimos evitar durante algum tempo o uso da força. Foi em uma das resoluções sobre a antiga Iugoslávia. Para justamente não deixar margem e houvesse uma intervenção sem autorização do Conselho, o Brasil propôs colocar ao final “de acordo com os princípios e propósitos da Carta”. Vejam que frase mais do que óbvia; é a mesma coisa que você dizer no Senado “de acordo com a Constituição brasileira”. Bom, levou umas oito ou dez horas para conseguirmos isso, depois de muita consulta da delegação norte-americana ao departamento legal dos EUA. Eles são muito legalistas. Curioso porque eles têm um lado legalista não por causa do Direito Internacional, mas por causa dos processos internos que o governo pode sofrer. Depois de dez horas nós conseguimos colocar a frase.

Outra passagem. Eu tinha conseguido tirar dez dias de férias e fui com minha mulher para um cruzeiro na Grécia e no meio do cruzeiro recebo dois telefonemas, primeiro alguém da embaixada dizendo que eu ia receber uma chamada do Conselho de Segurança. Em seguida, ligou o embaixador do Japão, acho que era presidente do Conselho. Ele disse que precisava de uma pessoa para presidir o Comitê de Sanções da ex-Iugoslávia. Eu disse que estava de férias, que eram quinze os membros do Conselho e perguntei se ele não poderia arrumar outro. Ele disse que não, pois o meu era o único nome que era aceito tanto pelos russos quanto pelos americanos. Não era por minha causa, era o Brasil. Então você vê o prestígio que nós temos e o San Tiago Dantas intuía isso. Se você pega um dos discursos dele, inclusive na própria Câmara, ele dizia que o Brasil, sendo um país grande por sua dimensão e peso, não poderia ficar só defendendo nossos interesses. Claro que os defenderíamos, mas teríamos que contribuir também para resolver os grandes problemas internacionais. E a gente tem potencial para isso. Só que, internamente, estou falando da década de 1990, o discurso era sempre de que o Brasil não poderia se meter muito. Mesmo quando eu fui presidente dos três comitês sobre o Iraque, a notícia não foi recebida com entusiasmo em Brasília. Diziam para eu ir com cuidado, não sei se era medo político de dar confusão, ou se era o complexo de vira-lata, ou a combinação das duas coisas.

**MARCOS DANTAS: A polêmica internacional relativa à internet, autonomia internacional, a internacionalização da internet... o mesmo fenômeno acontece, o Brasil é o país que tem a confiança dos vários atores que desconfiam todos de todos, como Estados Unidos, Rússia, Cuba, França. O Brasil é em quem eles confiam em vários fóruns.**

Aí entra o chamado *soft power*, mas mesmo para você ter o *soft power* é preciso ter um pouco do *hard power*; para ter o poder brando tem que ter o poder duro. Digamos que foi essa a nossa tentativa de fortalecer os grandes projetos na área da defesa, até para dar aos militares a missão que de fato é deles, defender o país.

**GLAUBER: E a proposta de mudança da ONU chega até seu ministério e a aliança do G4 é um tema forte.**

Sim, teria muito orgulho se tivesse inventado o tema, mas não fui eu quem criou. Ela foi lançada pela primeira vez no governo Sarney, em um discurso do Sarney na ONU. Claro, ela foi considerada em 1945, com o presidente Roosevelt que pensou em incluir o Brasil, mas curiosamente na época houve uma oposição da União Soviética e do Reino Unido. A URSS porque achava que seríamos caudatários dos americanos e o Reino Unido achava que isso enfraquecia a Europa e eles queriam mais membros europeus. Eles queriam que a França entrasse. E os EUA no final tiveram, talvez, que optar entre o Brasil e a China. Claro, não ficou colocado assim na negociação, mas na prática, e preferiram a China porque era a China do Chiang Kai-Shek, e devem ter se arrependido profundamente.

**SATURNINO: Na verdade o Brasil foi o único país independente que lutou na guerra, porque Canadá e Índia eram do império britânico, acho que não teve outro.**

Foi o único latino-americano que mandou tropas. A África era toda colônia e a Ásia também, então sim, foi o único país em desenvolvimento.

**SATURNINO: Deveria ter o assento.**

E também pela nossa dimensão. E o Roosevelt achava isso e queria que o Brasil fosse. Infelizmente, ele morreu. Como tinha essa barganha, porque eles queriam muito a China, contra o Japão, e como disse, era a China do Chiang Kai-Shek que era muito ligado a eles. Em tempos mais recentes essa ideia foi relançada na época do governo

Sarney na última Assembleia Geral daquele período. Eu tenho quase certeza de que quem deu a ideia para o Sarney foi o Paulo Nogueira Batista, nosso embaixador da ONU, homem de grande valor, extraordinário internacionalista. Depois, na época do Itamar, quando eu era Chanceler, nós tratamos muito do assunto e tínhamos um bom embaixador na ONU que era o Ronaldo Sardenberg. Quando eu fui embaixador lá, durante um período do governo Fernando Henrique, a reforma era o grande tema. Em um certo momento, os EUA se interessaram pela reforma, não para colocar o Brasil ou a Índia, mas eles queriam alguém que apoiasse no financiamento das operações. Depois da primeira guerra do Golfo eles não queriam arcar sozinhos com as despesas de ser a polícia do mundo. Eles queriam ser a polícia e decidir onde seriam as ações, mas queriam que outros entrassem para pagar, como a Alemanha e o Japão. Na realidade, havia uma estranheza com relação ao Brasil e à Índia. Hoje em dia é impensável fazer uma reforma do Conselho, se é que vai algum dia acontecer, só com Alemanha e Japão. Se fizerem, terão países em desenvolvimento. Então, eu me peguei muito nisso, era assunto central, sempre acreditei muito que o Brasil tinha que ter um papel importante. Já, ao contrário do que a imprensa diz, não resolvemos ir para o Haiti para ter uma vaga no Conselho, mas tudo era interpretado assim. Eu acho que esse movimento de apoio era natural. A mídia é muito interessante, pois agora está criticando o fato de o Brasil estar fora do Conselho. Vai ficar de fora por muitos anos.

Dentro da OMC, é tudo meio informal. Claro, formalmente, no voto, todos são iguais, mas na prática se você projetar imaginariamente que existe um Conselho de Segurança lá, o Brasil é “membro permanente”. O Brasil foi muito atuante, sobretudo durante a Rodada de Doha. Essa foi, talvez, uma das grandes mudanças do processo de negociação. Antes havia na OMC ou no GATT o que se chamava de QUAD: EUA, União Europeia, Canadá e Japão. E tudo era decidido entre eles, antes de ser levado para o plenário mais amplo. Na Rodada de Doha, sobretudo a partir de Cancun, em 2003, no lugar do QUAD, passa a existir o G4: EUA, União Europeia, Brasil e Índia (dois países em desenvolvimento no lugar de dois países desenvolvidos). Tudo isso tem a ver muito com a ação diplomática do Brasil, as posições que defendeu com altivez. Ao contrário do que se pensa, os países grandes respeitam. No meu livro eu conto com mais detalhes, mas há episódios da diplomacia brasileira com os quais eu não poderia sonhar. Tem um episódio que o Lula conta muito, às vezes de maneira floreada: “o Colin Powell não fazia nada na América Latina sem ligar para o Celso”. Nós criamos

Tudo isso tem a ver muito com a ação diplomática do Brasil, as posições que defendeu com altivez. Ao contrário do que se pensa, os países grandes respeitam.

o grupo de amigos da Venezuela. Isso foi uma coisa absolutamente fundamental para manter a paz por algum tempo pelo menos. Nós tínhamos convencido o Chávez de que deveria fazer o referendo revocatório e ele aceitou que tivesse observação internacional da OEA. Foi difícil fazer o Chávez engolir o grupo de amigos. O Fidel Castro no início ficou contra, e tinha muita influência. Para o Brasil, não poderia ser um grupo de amigos do Chávez, tinha que ser um grupo de amigos da Venezuela; tinha que ter quem falasse com as forças de oposição. Às vésperas do referendo se realizar, com todas as

características que teve de diálogo constante, por coincidência eu estava nos EUA com o Lula em reuniões na ONU, e li que o Roger Noriega, um subsecretário americano, ia falar no Senado. Naquele dia, o Colin Powell já tinha me ligado por outra razão e eu falei com ele que estava muito preocupado com a visita do Noriega no Senado. Ele no início não entendeu e me disse que não podia controlar os senadores. Eu disse que estava muito preocupado com o que o Noriega iria falar, porque se ele dissesse algo enviesado, depois viria o Chávez dizer o dobro e ficaríamos em uma escalada. Aí o Colin disse que mandaria o discurso que o Noriega faria. Isso é uma coisa importante. Ele perguntou para quem mandar e eu disse para ele enviar para o Luiz Filipe de Macedo Soares, que era o chefe da área da América do Sul e América Latina no Itamaraty. Eles mandaram o texto pela embaixada americana, para o ministro Luiz Filipe dar o *placet* do Brasil a um discurso que um funcionário americano ia fazer no Senado americano! Isso não acontece com frequência, não. Na diplomacia não é uma coisa corrente.

Outro exemplo, na OMC, em uma das vezes que estive em Genebra, houve uma disputa entre os europeus e os norte-americanos para saber quem ia ficar conversando mais tempo conosco. Eu pensava, “o que que é isso?!”. Outro episódio que se passou com o Roberto Azevedo, que era diretor da área econômica. Viria ao Rio de Janeiro um grupo de congressistas japoneses, eles queriam ver se o governo estava

agindo direito, lá o ministro não dura mais do que dois, três anos. Foram falar com o Roberto, não sei se eu os recebi nesse dia. Mas o Roberto Azevedo me contou assim. Eles queriam esclarecer uma coisa que não entendiam. Vou falar em inglês que fica melhor: “*In world trade Brazil small, Japan big. In WTO Brazil big, Japan small. How come?*”. Era nosso poder de arregimentação. Quando foi decidido, em 2005, só implementada agora, a eliminação dos subsídios à exportação com data certa, juntamos um grupo de mais de cem países em torno do Brasil, que iam das Ilhas Maurício até a Índia, com interesses mais variados, conseguindo desmentir o que a Europa dizia sempre, que o interesse do Brasil e da Índia era um e dos países pequenos era outro. Não. Juntamos todo mundo, porque a gente também sabia que cada país tem que sacrificar alguma coisa para poder ter alianças políticas. Não se pode querer tudo. O Brasil tinha uma presença no mundo extraordinária. No grupo G4 que tratava da reforma do Conselho de Segu-

rança, Alemanha, Japão, Brasil e Índia, nós tivemos uma reunião muito importante em um momento que poderia ter saído alguma solução, em 2004 ou 2005, uma reunião em Londres, na Lancaster House, com os africanos. Que era indispensável, pois se tivéssemos conseguido o apoio dos africanos a resolução teria passa-

do naquela época. Mas não conseguimos porque não só os americanos, mas, vamos falar a verdade, os nossos amigos chineses trabalharam muito contra a reforma. Vários africanos também por outros motivos tinham dificuldade, como o Egito, por exemplo. Quem coordenava as atividades do G4, que era rotativo, nessa época era o ministro alemão, Joschka Fischer, do Partido Verde. E ele sempre pedia para eu falar com os africanos, pois nossa interlocução era mais fácil. Isso para dizer que o Brasil tinha uma capacidade de mobilização internacional que os outros não tinham. Só o Lula era amigo do Chávez e do Bush. Só ele podia chegar e falar companheiro Chávez e bater a mão na perna do Bush.

Na OMC, em uma das vezes que estive em Genebra, houve uma disputa entre os europeus e os norte-americanos para saber quem ia ficar conversando mais tempo conosco.

**MARCOS: Existe a tese de que há uma trajetória no Itamaraty que afirma um projeto de política autonomista no campo internacional. Que poderia vir do San Tiago Dantas, com a participação, por exemplo, de Ítalo Zappa, que foi um diplomata que abriu as fronteiras com a África. Daria para situar uma trajetória disso até chegar ao governo Lula?**

Tivemos também o Ovídio Melo com Angola. A minha geração no Itamaraty, apesar do golpe militar em seguida, a maior parte das pessoas que entraram quando eu entrei ou um pouco antes pegou um momento de grande projeção do Brasil com a PEI, o período democrático, o próprio Juscelino, a cultura brasileira. E muita gente teve uma postura positiva. Eu poderia citar vários nomes, talvez não tenham tido a ressonância do Ítalo Zappa ou do Ovídio Melo, mas que também guardavam essa tradição. Acho que o próprio governo Geisel, com o Silveira, encarnou muito isso, com algumas exceções. As relações com Cuba não foram reatadas, mas houve o reconhecimento do MPLA em Angola, quando o Brasil foi o primeiro país a reconhecer e foi algo muito inesperado. Um ponto fora da curva mesmo para os americanos. Aqui existia um governo militar que eles apoiaram, que supostamente estava do lado deles na Guerra Fria, mas que reconheceu o governo “marxista” em Angola. Foi um gesto de grande coragem e de visão. Eu não tenho todos os detalhes, eu sei que o papel do Ovídio Melo como representante em Luanda foi fundamental; o Zappa era o chefe de departamento da África, e por aí vai. Até que ponto Geisel tinha uma visão estratégica e sabia que Angola tinha petróleo (e isso teria sido importante), eu não sei. Existe sim, de fato, essa tradição autonomista. Mesmo assim alguns aderiram, como ocorreu no golpe e no AI-5. Houve muitas coisas deploráveis dentro do Itamaraty que eu prefiro não entrar. Mas tirando as situações extremas, na verdade o Itamaraty tem sim uma visão de Estado. Ele é também “plasmável”. A diplomacia, o corpo dos diplomatas é um pouco como um violino, se você toca, ele funciona bem, mas se você não toca ele começa a desafinar. Quando exageram demais para um lado, o corpo do Itamaraty faz resistência, mas ele tem uma tendência geral a não quebrar lanças ou pedir demissão em massa. São funcionários e aquilo é profissão deles. O que acontece em algumas situações é que os melhores se encolhem, cumprindo funções secundárias para se proteger.

**INGRID SARTI: Há uma preocupação, particularmente na academia, de se definir a política externa como efetivamente uma política de Estado ou de se indicar o quan-**

**to ela é muito sensível às questões de governo. Dentro de sua fundamental elaboração de uma proposta inovadora para a política externa como “ativa e altiva”, como o senhor situa essa questão?**

Há uma política de Estado sim, partindo de que é necessário preservar aqueles princípios básicos que estão na Constituição: a autodeterminação dos povos, a não intervenção, o apoio aos direitos humanos, democracia, enfim, a integração latino-americana, solução pacífica de controvérsias. Isto está na Constituição. Isso faz parte da política de Estado do Brasil. A política externa, por sua vez, é uma política como outras políticas. É como você tem em qualquer país do mundo, comparando agora o Trump com o Obama. Eles não seguem a mesma política. Claro que eu suponho que nenhum dos dois vai querer, digamos, chamar um invasor estrangeiro para tomar conta diretamente dos EUA. Mas cada governo terá a sua política, como tem as políticas econômica, social, tem sua política externa. Essa diferença é importante. O que nós tentamos fazer foi, dentro dos princípios gerais, dar ênfase a certas questões que estavam ligadas. Por exemplo, a afirmação da independência nacional, item fundamental. Como você faz isso no mundo de hoje? Isso depende da análise que você tem do mundo. Se você acha que o melhor para você, como achavam os militares logo depois de 1964 de maneira óbvia, como Roberto Campos e outros, e como acho que creem alguns do que estão no governo agora, que a melhor maneira de você manter a independência é ser subordinado a outro país grande e ser independente somente em relação aos pequenininhos, então você segue esse caminho. Foi o que tentou o Castello Branco, com o Roberto Campos. Na nossa época, nós achamos que para você ser independente em um mundo no qual você não pode ser autárquico, absolutamente não pode ficar sozinho, você

Na nossa época, nós achamos que para você ser independente em um mundo no qual você não pode ser autárquico, absolutamente não pode ficar sozinho, você tem que jogar com vários atores, com várias forças, procurar equilibrá-las.

tem que jogar com vários atores, com várias forças, procurar equilibrá-las. Por isso, se eu fosse designar um conceito que esteve muito presente em toda a política e que ajuda a explicar (veja, bem entendido, não é a única explicação) obviamente, desde a integração sul-americana até os BRICS, é a visão da multipolaridade. Não fomos nós que inventamos a multipolaridade, mas se você trabalhar por um mundo mais multipolar, você tem mais chance, como um país grande, de ter uma política externa mais independente e você será capaz de defender seus interesses e ao mesmo tempo ser solidário com os países em desenvolvimento mais próximos.

### **MARCOS: Porque é tão difícil para a sociedade brasileira aceitar essa ideia da multipolaridade, os parâmetros da política ativa e altiva?**

Sociedade brasileira é um conceito meio vago. Se você for procurar os editoriais dos grandes jornais brasileiros, obviamente ela nunca vai entender nem querará entender. Se você falar o povo... não sei se o povo todo. Mas eu acho que é surpreendente. Para mim era. Eu nunca fui político, nunca fui eleito. Eu tive sempre um único voto, o do presidente que me escolheu. Primeiro foi o Itamar. Eu fui ministro dele com muita honra, um homem de bem, correto. E depois o Lula, nas relações exteriores, e a Dil-

ma, na defesa. Eu fico surpreso em ver como a política externa é reconhecida. Em várias situações que eu vivi, em porta de sindicato, quando eu fui com o Lula em campanha de reeleição. Em lugar de gente humilde que me reconhece. De alguma coisa eles gostaram, podem não conhecer os detalhes. Eu acho que o povo brasileiro, falando de modo geral, não necessariamente a elite, gosta de ver o Brasil, como o Chico Buarque resumiu bem, tendo a capacidade de dizer não para os fortes e ao mesmo tempo ser so-

Se eu fosse designar um conceito que esteve muito presente em toda a política e que ajuda a explicar (veja, bem entendido, não é a única explicação), obviamente, desde a integração sul-americana até os BRICS, é a visão da multipolaridade.

lidário com os que dependem ou são mais fracos que nós. Já as elites não têm interesse. Eu sempre digo que eu nunca posso ser candidato a nada, pois digo essas coisas com a maior franqueza. Eu pensava nisso em 2006 quando o Lula foi reeleito e fez o comício da vitória na Av. Paulista. Eu nunca falava em comício, era sempre figuração. Acho que o Lula queria esquentar a plateia e eu acabei sendo o primeiro a falar. Quando eu percebi aquele sentimento, eu pensei, por que será que a mídia brasileira é mais reacionária que a maior parte da elite brasileira, não digo toda, mas grande parte? E pensei, tendo sido discípulo de Ralph Miliband, que elas fazem a mediação da dependência e garantem a hegemonia. Hoje em dia você não pode garantir a hegemonia baixando os Marines no Brasil. Não é cogitável uma coisa dessas, então você tem que ter outros meios mais sutis de dominação e a mídia cumpre bem essa função.

**SATURNINO: Permita-me lembrar um momento político que eu vivi, que foi a passagem dos governos militares de Castello e Costa e Silva, quando a mídia os apoiava inquestionavelmente, para o governo Geisel, quando a mídia começou a fazer certas críticas, a colocar subterfúgios e algum despreço. Em seguida vieram os americanos com a política de direitos humanos, o Jimmy Carter veio aqui e o Geisel ficou danado. E teve a eleição de 1974 que refletiu isso. Eu fui eleito senador em 1974 dentro de uma vitória nacional e arrasadora do MDB; em 1970, quatro anos antes, a Arena arrasou; em 1974, no governo Geisel, foi a vez do MDB.**

Com o Carter, eu acho que a mídia não queria ficar mal com aqueles de quem eles dependem. Acho que essa é a questão principal. Eu vou contar um episódio com um elemento de vaidade, mas será ilustrativo. Em 2009, um editor da revista americana *Foreign Policy* escreveu um artigo chamado *The World's Best Foreign Minister*. Depois eu até o procurei. Mas na época não o conhecia. Ele tinha acompanhado alguma coisa que eu tinha feito sobre a OMC, América do Sul, Venezuela e aí coincidiu que o Brasil ganhou o direito de fazer as Olimpíadas e então ele escreveu este artigo. Um jornalista do Estado de São Paulo pediu uma entrevista comigo logo depois. Foi uma boa entrevista, grande, sobre vários aspectos, já que estávamos ficando envolvidos na questão do Irã. No final ele me fez uma pergunta que deveria estar na pauta dele. “A que o senhor atribui o fato de ter sido escolhido pela revista *Foreign Policy* como melhor ministro do mundo?” Eu disse: “É que eles estão mal informados, eles não leem o Estado de São Paulo.” Isso eu conto no meu livro, mas eles não publicaram.

**INGRID: Nós entendemos quando você diz que “o Brasil tem capacidade”, mas existem certamente questões da ação internacional que devem ser levadas em conta, particularmente a diplomacia presidencial que foi muito importante no período do governo Lula. O que você percebe que teve na construção desse projeto diplomático que foi tão relevante que conseguiu ampliar o Mercosul, criar a Unasul, criar os BRICS. Qual o destaque da capacidade de articulação da diplomacia presidencial do governo Lula, que faz com que se entenda por que a população conhece mais política externa hoje do que jamais? O que houve além do papel do Estado, que você sintetizou muito bem?**

Se você me permitir ser imodesto nessa questão... eu quero dizer que a força veio do Lula, não tenho a menor dúvida. A força, a atração que o Brasil criou, tudo isso veio do Lula. Ele deu sorte e foi inteligente, eu acho, de escolher um ministro que conhecia e pensava como ele, que conhecia os meandros da diplomacia e que tinha já visto o enorme potencial que o Brasil possuía. Então, juntos, nós pudemos elevar esse potencial ao máximo. Uma vez o Marco Aurélio Garcia, sobre o Irã, falou uma coisa muito elogiosa, que a força política veio do Lula, mas a ourivesaria foi do Itamaraty, do Amorim.

O Itamaraty tem gente de primeira categoria, uma ótima equipe, mas que precisa ter liderança, chefia e tem que ter um objetivo definido, claro que muitos dos objetivos foram sendo definidos na medida em que os fatos ocorriam.

Por que eu falei política externa ativa e ativa? Para dar um exemplo, em 2002, quando fui nomeado eu não imaginava que ia ter BRICS. Já tinha o acrônimo, mas não imaginávamos que chegaríamos ao ponto de poder coordenar os países e fazer um grupo real. Uma vez eu encontrei o Jim O’Neill, o economista que inventou o acrônimo, que era BRIC, não tinha a África do Sul, cuja presença acho que ajuda a dar legitimidade. Eu falei para ele: “Jim, você que inventou os BRICs, né?” Ele disse: “Sim, fui eu”. E eu disse: “Mas fui eu que fiz!” (risos)

Era uma realidade potencial, mas não era uma realidade em ato, para ser aristotélico. Então, eu acho que o Lula nos permitiu desenvolver todo o potencial, que, tendo sido embaixador na ONU, em Genebra duas vezes, embaixador em Londres, ministro do Itamar e outros postos, eu percebia que existia, mas que a gente não conseguia concretizar. O que acontecia, mesmo no governo Fernando Henrique, que também praticou a diplomacia presidencial. Aliás, o primeiro livro que existe a respeito disso é sobre o governo Fernando Henrique. Mas tinha aquela coisa do Brasil não poder fazer.

Volta e meia voltava a questão: quem decidia a grande política do Brasil era o Fernando Henrique com o Malan. O problema era não afetar os objetivos político-econômicos. Eu era embaixador em Genebra e tinha apoio do ministro Celso Lafer, mas quando vinha uma pressão, ele recuava. Uma coisa positiva, por exemplo, foi a declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, talvez uma das coisas mais importantes que nos permitiu ter uma política de genéricos e até hoje manter. Eu me lembro de receber apoio do José Serra. Esse mérito o Serra tinha, não cedia facilmente à pressão. Era mais nacionalista, por isso foi retirado do Planejamento e mandado para Saúde. Então, eu cheguei a receber indiretamente, por assessores, nesse tema de TRIPS, que nós estávamos tentando mudar um pouco, a mensagem de que eu até poderia seguir por essa linha, mas não deveria aparecer nas fotos com a Índia. Eu estranhei. Pensei: o que a Índia tinha a ver? Era um governo liberal, mas era mais protecionista, tinha lei de investimentos. A principal coisa que conseguimos como positivo da rodada de Doha foi a Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública, porque tive esse apoio setorial.

**SATURNINO: Houve, já em período recente, um novo conflito com a questão da internet relacionado aos EUA.**

Sim. Quando eu fui Ministro da Defesa estive mais envolvido. A nossa preocupação principal era desenvolver o *software* nacional. Aproveitar esses grandes eventos tipo Copa do Mundo para contribuir com a empresa nacional de *software*, etc. Claro que já tínhamos um grande setor de computação, mas sempre há áreas novas que você tem condição de manter o mínimo de autonomia. Ciente, claro, que não há defesa absoluta. O próprio Leon Panetta, Secretário de Defesa do Obama, dizia que os EUA podiam sofrer um ataque cibernético maior e não teriam como resistir. Por exemplo, uma das coisas que a presidenta Dilma aprovou, foi que o uso das comunicações internas fosse de *software* do Serpro, Serviço Federal de Processamento de Dados. Pelo que eu sei, nunca chegou a ser implementado totalmente, porque, claro, leva tempo, mas acho que isso agora não é nem mais norma, foi abandonado. Eu li outro dia que nós lançamos um satélite (que é francês, com aprendizado brasileiro), mas tem também a interpretação de dados do satélite e outras fontes que também já tínhamos. Eu li que isso vai ser agora fonte de licitação internacional. Uma coisa que não sei se é verdade, ouvi que teria uma reação da aeronáutica, não sei como se resolveu, mas a ideia é totalmente absurda, como se desabilitam instrumentos básicos da soberania.

### **CARMEM: E o Obama espionou o Brasil e as empresas brasileiras?**

É a tal história, não sei se é frase do Millôr Fernandes, da época da ditadura: o fato de eu ser paranoico, não quer dizer que não esteja sendo perseguido (risos). Então, o fato de a gente não acreditar em teorias conspiratórias, não quer dizer que algumas delas não possam ser verdadeiras. Sobretudo, quando você começa a ver muitas coincidências.

O que aconteceu com a energia nuclear, o petróleo, o pré-sal, provavelmente mais importante do que tudo, muita coincidência. Meu pai no alto de sua sabedoria, aos 98 anos, ele faleceu com 102, disse: “Vocês estão cutucando a onça com vara curta!” Eu na época achava que não. Sempre quisemos ter uma posição independente, fazer a integração sul-americana. Quando poderíamos pensar na Unasul – União de Nações Sul-Americanas? Nunca. Em uma reunião de todos os países latino-americanos sem uma tutela externa? Nunca. Quando que o Brasil teve uma política de ter uma aliança ou pelo menos um grupo com grandes países em desenvolvimento? Política simultânea do país e da região para África e países árabes, fizemos a primeira cúpula da América do Sul com os países árabes, por exemplo. Naquele momento, veio a Condoleezza Rice, secretária de Estado norte-americana, perguntar se não poderiam assistir como observador. Eu disse que era uma reunião só nossa. A imprensa insistiu se não iríamos convidar os EUA como observador. Eu disse que poderiam observar, sem problema, que era uma reunião pública, bastaria ligar a televisão e assistir.

Sobre a energia nuclear, o Brasil é o único país, não nuclearmente armado, que projeta ter um submarino de propulsão nuclear. De repente tudo foi criminalizado. Eu acho que as pessoas que cometeram crimes têm que ser punidas, agora, foi tudo feito de uma maneira tal e de uma forma tal que todos os instrumentos importantes para a afirmação do Brasil como país independente foram destruídos em seis meses. Esse é o ponto. Todos.

Qual é o pivô? Qual é o motivo? Por que tudo ao mesmo tempo? As grandes empresas brasileiras já não existem. Porque as grandes, que são grandes mesmo, já competem internacionalmente. O BNDES com a linha de créditos externos criminalizada é uma coisa inacreditável. Não é nada abstrato. Quando saiu a questão do Snowden ou do Wikileaks, eu estava no Ministério da Defesa, saiu a questão de espionagem e de grampo no Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty. Por quê? Era uma disputa comercial, só? Acho que é mais complexo e está ligado ao crescimento da presença brasileira. Depois dessas denúncias todas, você imagina um embaixador em Moçambique ou Zâmbia e chega a Odebrecht, a Vale, ele vai ajudar? Não tem nada a

ver como é feito o negócio. Como, aliás, eu nunca vi os EUA saírem atrás das empresas deles, que, claro, não são santas. Eles agem, mas, em geral, discretamente, internamente - estou dando um crédito - mas não fazem essa destruição geral.

No Brasil, se tivermos outro governo progressista, como esperamos, vai levar muito tempo para conseguir reverter. Muito tempo. Veja, se eu fosse presidente da República Dominicana e aparecesse uma empresa brasileira qualquer. Temos o apoio do BNDES. Ele vai recusar, vai pensar que vai sair na imprensa que eu levei propina, independente se eu levar ou não, já estou na mídia. Como aconteceu com o Peru, aconteceu com o Santos na Colômbia, como aconteceu com a República Dominicana. Agora, você pegar os seus dados todos e dar para o Departamento de Justiça americano para fazer a investigação deles. Quando eles fizeram isso com qualquer outra empresa norte-americana: “Brasil, vê se vocês não têm aí alguma coisa contra tal empresa.”

**SATURNINO: O governo brasileiro tem uma relação com os EUA em que isso é uma realidade, mas é uma realidade que não é explicitada. Todo mundo finge que não é nada, é apenas uma relação, quando há uma relação de fato.**

Lá tem um governo oculto também, isso já foi dito várias vezes. Eu não sei se o Obama em si deu uma ordem para espiar a Dilma, eu creio que não, não precisa. Agora, eu já falei isso para o Lula, que quando o Obama chegou para o Lula, lá na reunião do G20 e disse: “Esse é o cara”, outros podem não ter registrado, mas a NSA registrou. É mais ou menos como o beijo do Judas, *Ecce homo*. É desse que vocês têm que ir atrás. Claro que ele pode não ter dito com essa intenção, mas é isso que foi captado. O país que está tendo uma política externa independente, que faz um acordo com o Irã sem pedir licença, que vai na OMC e estraga, segundo eles, o acordo que eles tinham pré-desenhado com a União Europeia, quebra o monopólio do petróleo, cria os BRICS e seu banco. Tudo isso junto.

Eu preciso fazer justiça à Dilma. Eu acho que a política externa na época da Dilma sofreu um pouco. Indiscutivelmente, ela tinha menos interesse, os orçamentos caíram e isso se reflete nas ações. A tal história do violino, se bem tocado é bem tocado. Agora ela certamente manteve a altivez, acho que caiu na atividade, não muito, mas a altivez ela manteve. Ela cancelou a viagem aos EUA no momento correto, mesmo sabendo que ia enfrentar a mídia brasileira, e criou o Banco dos BRICS, dois exemplos que para mim são suficientes.

**INGRID: Ela reduziu a atividade mais em relação à América do Sul, mas em relação aos BRICS ela deu um impulso, correto?**

Aos BRICS ela continuou dando. Não mudou muito na realidade. Na minha área de defesa, por exemplo, optou pelos caças da Suécia, que é um país que não é da OTAN e que transfere tecnologia. O Conselho de Defesa Sul-Americano que já existia, mas foi consideravelmente reforçado. Eu não sei como está agora. Criamos a Escola Sul-Americana de Defesa. A única instituição de educação e pesquisa era o Colégio Interamericano de Defesa, em Washington, que até hoje atrai, porque é difícil você acabar com as coisas de uma vez e, claro, não teria que acabar tola. Algumas coisas que temos que aprender em termos de gênero, raça, essas coisas podemos aperfeiçoar com eles, já a doutrina que foi criada lá não tem nenhum cabimento.

**SATURNINO: Eu me lembro na eleição de 1974, quando eu me elegi senador pelo Rio, Itamar em Minas e o Quércio em São Paulo, logo os três foram convidados para uma viagem de um mês nos EUA com companhia, fazendo o roteiro que quisesse. Eles têm isso. Eles tratam de convidar a elite. Todos os chefes militares e que se destacam são convidados para lá.**

Continuam a ser, mas com moderação. Logo depois do episódio da espionagem tive que dizer aos comandantes militares que uns dois convites não seriam aceitos. Eles me respeitaram e não foram.

**SATURNINO: Em termos de doutrina, no seu contato com a Defesa, os órgãos de segurança militares brasileiros têm essa visão crítica ou continuam com a questão do comunismo?**

Não podem mais pensar nessa questão. Mas o pensamento da direita foi muito hábil para associar os problemas com movimentos sem-terra, por exemplo, pois eles têm que ter alguém como meta. Militar existe para lutar contra. Podem construir ou participar de atividades contribuindo para questões brasileiras, mas não é a meta deles. É um erro querer puxar os militares politicamente, pois é muito complicado.

Nossa geração sabe bem disso, falávamos de militares nacionalistas, mas na hora H foram todos mandados embora. Eu acho que eles apreciam mesmo é quando se privilegia a vocação natural deles, que é direcionada para a defesa da pátria, do País. Eles compreendem isso bem. Eu senti muito boa a cooperação na Zona de Paz e Coopera-

ção do Atlântico Sul. Os militares participaram com boa vontade, fizemos a primeira atividade para valer, operacional de vigilância marítima, feita na Bahia. A ideia em si é mais antiga. Então, as manobras IBSAMAR, modestas, mas é começo de um entendimento. Da integração sul-americana eles participaram muito ativamente no Conselho de Defesa, mas na hora H de ir para o exterior, o destino é Washington, e é difícil de cortar, por que no fim esse é um benefício que eles têm. É um prêmio quase. Então, criar a Escola Sul-Americana de Defesa com sede no Equador foi muito importante. Se isso não tem continuidade, esse é que é o problema.

**SATURNINO: E esta relação do Brasil, África do Sul e Índia, dentro dos BRICS. Há, aparentemente mais afinidades?**

Essa é outra história que está no livro *Breves Narrativas Diplomáticas*, quando eu conto sobre a criação do IBAS. Eu na realidade no início não pensava em BRICs. Mas na época do governo Itamar Franco, tive a honra de viajar à África do Sul para a posse do Mandela, pois o Itamar não viajava. Fui depois à Índia para uma reunião do G15. No governo Lula eu fui várias vezes à Índia. Eu fiquei com a ideia de que haveria ali uma construção, eram três democracias, países multirraciais e multiculturais e cada um em um continente do mundo em desenvolvimento. Então, no segundo dia do governo, a ministra Nkosazana Zuma foi me ver. Ela depois se tornou presidente da União Africana, a primeira mulher do Zuma (Jacob Zuma). Ela queria criar um grupo um pouco menor, sete ou oito países. Eu falei para a Nkosazana para fazermos uma coisa mais simples, de três países. No G15 não conseguia aprovar projeto nenhum. Três países e ela topou. Ela iria à Índia e perguntou se poderia falar com o ministro indiano. Acertamos em junho, quando o ministro indiano veio ao Brasil para a criação do IBAS. Nós passamos dois anos ou mais sendo cortejados pelos russos e pelos chineses, que queriam entrar para o IBAS. É claro que todos tínhamos o desejo de ter uma melhor relação com a China ou com a Rússia, inclusive o Igor Ivanov falava espanhol, mas eu dizia que queria manter essa personalidade do IBAS - chamávamos de G3 - e que poderíamos fazer o G3+1 ou G3+2. Eles perceberam também esse lado de que éramos países democráticos e tínhamos uma capacidade de ação que eles não tinham, nem têm. Eles nos cortejavam até que, em 2006, o chanceler russo o Serguey Lavrov, que tinha sido meu colega na ONU, virou ministro, e me procurou na ONU, e disse que queria fazer uma reunião à margem da Assembleia Geral. Eu achei uma

boa ideia: a multipolaridade é isso, quanto mais você pode jogar com os grupos, melhor. Então, disse que faríamos uma reunião dos BRICS. Ele me perguntou por que eu dizia assim (BRICS e não BRIC), e eu disse que era o plural. Não era a África do Sul naquele momento. No final acabou sendo, alguns anos mais tarde, 2010, a África do Sul participou da reunião e fizemos juntos IBAS e BRICS, em Brasília. Eu achava que o IBAS tinha que manter a personalidade. Para essas coisas a Dilma era menos sensível. Os BRICS eram uma realidade muito concreta, ela era da parte econômica, percebia isso com muita força. E de fato os BRICS eram muito mais importantes para algumas coisas, como

a reforma do sistema de cotas do Banco Mundial, reforma do sistema de cotas do FMI. Para questões do G20 o IBAS não tem peso, mas os BRICS têm. Porque tem a força da China e da Rússia e o *soft power* dos outros. Uma vez o Medvedev disse para o Lula e para mim que não tinha ilusões, que a Rússia estava no G8 por causa da bomba atômica. Tinha um lado simpático do IBAS que infelizmente não continuou. Nós tínhamos reunião de ministros e cúpulas de presidentes todos os anos, desde 2005 ou 2006 até 2010. Isso meio que se perdeu e é uma pena porque o IBAS tem um *soft power* que os BRICS não têm e tem uma capacidade de mediação diferente.

Nós passamos dois anos ou mais sendo cortejados pelos russos e pelos chineses, que queriam entrar para o Ibas. [...] Eles perceberam também esse lado de que éramos países democráticos e tínhamos uma capacidade de ação que eles não tinham, nem têm.

**INGRID: Chegando ao final, conta um pouco da sua parceira com uma pessoa que é muito querida, o atual presidente do Conselho Deliberativo do Centro Celso Furtado, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.**

Nós somos amigos há muitos anos. O Samuel era um ano na minha frente no Instituto Rio Branco, gostava de organizar grupos de estudos e sempre foi muito severo nos

grupos, cobrava se você tinha lido o livro ou não. Eu era um pouco indisciplinado. Depois continuamos mantendo uma relação. O primeiro trabalho mais interessante que tive no Itamaraty foi na gestão Magalhães Pinto, em um breve período do Governo Costa e Silva antes do AI-5. Foi uma tentativa incipiente de reviver a PEI. O Samuel trabalhava com Paulo Nogueira Batista, secretário de planejamento político, e me convidou para trabalhar com eles. Depois trabalhamos nós dois na assessoria de planejamento do Silveira. Também coincidiu na época que havia algo de positivo a fazer.

Quando fui presidente da Embrafilme, eu convidei o Samuel para ser o diretor administrativo e financeiro. Logo que eu cheguei à Embrafilme vi que era uma coisa muito boa, mas também muito complicada. Havia um candidato que se apresentou como candidatado do Golbery (isso era governo Figueiredo). Eu cheguei para o Eduardo Portela, que era o Ministro da Educação, um homem liberal, mesmo com um pensamento conservador, mas bem liberal em termos de democracia e liberdade de expressão. Eu falei com ele que o problema era que eu precisava nomear alguém de confiança para diretor administrativo, porque senão era melhor ele me nomear como diretor administrativo e deixar outra pessoa qualquer ser presidente. Não poderia fazer as atividades sem poder confiar. Ele disse para eu nomear quem eu quisesse. Eu nomeei o Samuel. Continuamos a amizade, sempre com muito boa relação. Samuel teve papel fundamental nos primórdios com a integração com a Argentina, no governo Sarney. Um papel de grande importância, muito maior que o meu, que nessa época estava no Ministério da Ciência e Tecnologia. Até que no governo Lula, eu não conhecia o Lula...

### **MARCOS: Como ocorreu sua aproximação com o Lula?**

Que eu saiba, eu não recebi nenhuma indicação direta do PT. Eu não sei. Eu não conhecia outras pessoas do PT fora o Marco Aurélio Garcia. O Luiz Dulci disse em outras ocasiões, contudo, que eu não conhecia o PT, mas o PT me conhecia. Muito lisonjeiro, mas não sei. A Marina Silva me disse quando fomos assumir como ministros que me viu uma vez em Nova York e pensava que se um dia o partido chegasse ao poder, como estava chegando, que eu deveria ser o ministro das relações exteriores. E, para falar francamente, eu nunca tinha conversado com o Lula, só o vi uma vez na embaixada da Alemanha Oriental (veja quanto tempo!) quando eu trabalhava no ministério da Ciência e Tecnologia ou no departamento cultural do MRE e ele foi lá a um evento antes da eleição. Não me lembro de ter falado com ele e nunca mais o vi pessoalmente.

Acho que o Lula tomou apenas uma decisão, ele queria uma pessoa de Estado. Pensou que deveria ser um diplomata. Não queria fazer uma coisa partidária. Tiveram algumas indicações, eu soube por outras pessoas. Entrevistou duas outras pessoas. Começaram a falar no meu nome, não sei como. Até uma história que contam que o próprio Serra disse que eu teria sido Ministro dele. Não sei. Uma moça estava num coquetel e avisou minha esposa que saiu de um coquetel no qual disseram que eu seria ministro do Serra, e chegou ao outro onde disseram que eu seria ministro do Lula. (risos) O fato é que ele entrevistou algumas pessoas e não sei o que teria convencido que eu seria o mais indicado dos três. Uma coisa que escreveu o Matias Spektor, pode ter de fato acontecido. O Matias diz que Lula teria contado que eu fui o único que discordou de uma coisa que ele disse. Não sei se discordei de fato. Ele tinha me perguntado sobre a ideia de tirar a parte de comércio exterior do Itamaraty e colocar em uma secretaria na presidência. Eu disse que era totalmente contra, a capacidade estava toda no Itamaraty. Talvez pela indicação positiva de Marco Aurélio, que era a única pessoa da cúpula do PT que eu conhecia bem. E ele próprio seria o candidato natural. E o Samuel também certamente agradaria. No final da segunda conversa que eu tive com o Presidente Lula, eu disse que no Itamaraty tinha um cargo muito importante, o de Secretário Geral, que era mais importante que os secretários executivos dos outros ministérios, pois o Ministro do Exterior viaja muito. E ele me disse com essas palavras: “coloque uma pessoa que seja honesta e da sua confiança”. Eu disse que indicaria o Samuel Pinheiro Guimarães. Até havia outra pessoa na sala que disse: “O rapaz da ALCA!”. Foi assim, sem outras questões. E olha que teve gente do PT, que chegou a recear o nome do Samuel, pois estavam preocupados em ter uma boa relação com os EUA.

**CARMEM: Temos muito a agradecer ao Embaixador pela disponibilidade. Não falamos das perspectivas e do mundo em crise.**

Eu agradeço. A questão é que o Brasil é um país muito importante. Agora estamos vivendo um momento muito ruim, talvez como vivemos nos governos militares, internacionalmente também. Quem sabe em um segundo capítulo.

# Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres

De Erik S. Reinert

Rio de Janeiro: Contraponto Editora/Centro Celso Furtado, 2016.

A edição em português organizada pelo Centro Internacional Celso Furtado e a Contraponto do livro de Erik S. Reinert – *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres* – vem em hora oportuna. O livro coloca e discute as questões cruciais sobre o desenvolvimento e de como a vida de milhões de pessoas são afetadas pelas diferentes formas de alcançá-lo ou não. Em retrospectiva que abrange “desde a época da Itália Renascentista ao Extremo Oriente moderno”, Reinert mostra como os países ricos adotaram todo um conjunto de políticas – com várias combinações de intervenção do governo, protecionismo e investimento estratégico – para impulsionar o desenvolvimento. Resgatar e revitalizar conhecimentos antigos, mas cruciais, num contexto contemporâneo e de uma forma eficaz e estimulante é um dos principais objetivos da obra.

O livro fornece inúmeros exemplos de como o sucesso e a riqueza foram alcançados, com casos em que o oposto foi infligido a muitos países que continuam pobres, verificando-se em muitos deles o retrocesso e até a “primitivização”. Isto devido à adoção de políticas que, além de impedirem o desenvolvimento, de fato levaram à devastação das atividades produtivas existentes. Os casos da Mongólia, Ruanda e Peru são citados como exemplos de como a “exposição a forças econômicas externas” ao invés de estimular a diversificação, a inovação e a mudança técnica podem destruir capacidades.

---

1. Pesquisadora e professora associada à RedeSist, IE/UFRJ.

Em linha convergente com Amsden, Wade, Hirschman, Freeman, Perez, Evans, Chang e na América Latina, Prebisch, Furtado, Tavares, Herrera, Ferrer, Cano, Coutinho, Belluzzo, Erber, Fiori, entre tantos outros, Reinert reitera que as economias desenvolvidas tiveram sua base no protecionismo e no ativismo do Estado. Sublinhando que, historicamente, a transformação produtiva tem resultado de políticas públicas que visam: manter a estabilidade macroeconômica, fornecer infraestruturas e serviços públicos, orientar políticas industriais seletivas e estimular as empresas a inovar e a crescer. Porém, adiciona que, quando os líderes e os representantes desses países desenvolvidos “aconselham” os países pobres sobre como desenvolver-se, o fazem com “quase perfeita ignorância da história real”. Nessa linha, o autor elabora e discute seu principal argumento: “as nações ricas mantêm pobres os países pobres, com base em teorias que postulam a inexistência dos fatores que criaram sua própria riqueza” e na sequência aponta as sistemáticas tentativas de suprimir esse entendimento colocado como lógico e fundamental.

Assinalando que são bem conhecidas as suposições simplificadoras que tornam as “teorias econômicas dos livros-texto” mais distantes e, portanto, ainda menos relevantes para o mundo real, Reinert pontua as mais fundamentais: aquelas que eliminam a diversidade e as diferenças, igualando todos os seres humanos, instituições, atividades e agentes econômicos, assim como as nações. O autor ilustra com o conceito de “firma representativa”, o qual equipara as empresas gigantes que operam nas partes mais desenvolvidas do mundo com “um jovem de 12 anos de idade que trabalha por conta própria em uma favela de Lima”. Esses e outros pressupostos, como o de “informação perfeita”, são igualmente criticados pela supressão teórica do tempo (história) e do espaço (geografia).

Seu principal foco de críticas são as políticas de “livre” comércio e “livre” mercado. O autor mostra como as políticas e as diretrizes com tal orientação, quando aplicadas em ocasiões e contextos específicos, acabaram por aprofundar exclusões, distorções e dependências. Daí sua insistência em repetir que: “quanto mais pobre o país, tanto menos os ventos do *laissez-faire* sopram na direção certa”.

O livro fornece uma crítica abrangente das políticas do “Consenso de Washington e seus descendentes ligeiramente modificados”, além de páginas de evidências sobre como as políticas econômicas ortodoxas ignoraram os contextos e sua história e, portanto, não contribuíram para que os países se desenvolvessem. Reinert mostra como

os salários reais no Peru atingiram o pico “quando o país fez tudo ‘errado’ de acordo com as Instituições de Washington, como o NAFTA, que destruiu a indústria do México”. Assim como discute como a China e a Índia se desenvolvem, ignorando completamente a política do FMI. Em resumo, são demolidos os principais refrões “rotineiramente recitados aos formuladores de políticas dos países em desenvolvimento: como obter os preços corretos, os direitos de propriedade corretos, as instituições certas, a governança correta, a competitividade certa”, etc.

Reinert sustenta que os argumentos a favor da globalização – especialmente os de economias de escala, mudanças técnicas e sinergias – são também os argumentos contra a globalização. E critica como “economia paliativa” os Objetivos do Milênio, que visam aliviar a pobreza ao invés de “realizar as mudanças estruturais fundamentais que resultam em verdadeiro desenvolvimento econômico”. Acrescenta que as atuais políticas paliativas correm o risco de “minar o potencial de desenvolvimento das ajudas sociais”, além de levar à criação e reforço do “colonialismo de bem-estar social”. Esse, por meio de uma “governança à distância”, exerce “formas de controle social neocolonialista”, sutil e “geradora de dependência que se apropria da autonomia local por meio de políticas bem intencionadas, mas em última instância moralmente equivocadas”.

Portanto, o livro enfrenta muito bem o desafio de suscitar controvérsias. Não apenas pelas sólidas críticas às teorias abstratas, que ignoram história e geografia, mas também pelo descarte do receituário dos Objetivos do Milênio e, ainda, por referenciar conhecidos economistas – conselheiros econômicos de diversos governos da América Latina, do Leste Europeu, da extinta União Soviética, da Ásia e da África – por vezes como Átila, o rei dos hunos, símbolo da crueldade e da vilania; por outras como Marie Antoinette (“deixe-os comer brioche”), por sugerir a um país, onde apenas 4% das pessoas fora da capital têm acesso à eletricidade, que se especializasse no desenvolvimento de *software*.

Mais do que causar destruições e perdas de importantes capacidades, o autor reitera que os países ricos têm sistematicamente proibido a adoção por parte dos demais de todos os métodos que usaram para enriquecer. Aponta para as restrições das “condicionalidades” impostas pelos organismos internacionais de financiamento e reafirma sua conclusão: “para receber o apoio, os países pobres devem se abster de usar as políticas que os países ricos usaram e ainda usam”. Acrescenta que, como de praxe,

essa e outras deficiências do projeto liberal conduzem seus defensores à inevitável conclusão de que é preciso aprofundar esse mesmo projeto. Conclui que “a incapacidade de realizar-se é, ao mesmo tempo, uma fraqueza do modelo, no plano da realidade, e uma fonte do seu vigor, no plano da ideologia”.

Clamando que “o mundo é governado pelos mais toscos modelos econômicos” e que a ausência de contexto na doutrina econômica dominante é um defeito fatal, que impede qualquer grau de compreensão qualitativa, Reinert reafirma que um problema central é que essa forma (tosca) de teorização substituiu e levou ao esquecimento uma tradição muito mais rica de pensamento social, político e econômico. Essa tradição teórica, que o autor visa resgatar, é apontada como “fundamentada numa compreensão da história e não na matemática: O Outro Cânone”.

À edição brasileira do livro, adicionam-se dois brindes sob a forma de prefácio e de posfácio. O último focaliza os efeitos da crise internacional de 2008 em seu quádruplo desafio: financeiro, energético, ambiental e social. Após examinar como diversas partes do mundo foram impactadas e reagiram, Reinert compara a segunda década do século XXI com os anos da Grande Depressão e afirma que o caminho que temos pela frente não está mais claro do que naquela época. Retoma os alertas de Keynes em 1933, sobre os efeitos danosos do “calculismo financeiro autodestrutivo” e também os argumentos em prol da “desglobalização”. Reitera que, sempre que razoável e possível, os bens devem ser produzidos “em casa” e as “finanças devem ser primordialmente nacionais”. Reinert finaliza sua contribuição propondo a realização de processos de “desglobalização seletiva” e reafirmando que “o livre comércio criou uma pobreza intolerável na periferia mundial”, além de ter iniciado um “declínio econômico bem no cerne do capitalismo”.

Essas são algumas das razões por que o livro de Reinert tem sido apontado, no mundo inteiro e por diversos analistas, como a melhor fonte de informação e de conselhos aos países menos desenvolvidos e a todos aqueles que desejam trilhar os caminhos do desenvolvimento. Desejo uma boa leitura e excelentes reflexões.

## O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, fundado em 22 de novembro 2005, possui a missão precípua de participar e enriquecer o debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente o do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento do seu patrono, Celso Furtado.

Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX. Intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele se deve a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado desde o final dos anos 1940, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. A agenda do desenvolvimento supõe permanente adequação às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva seu nome.

### Atividades

A programação do Centro é elaborada pela diretoria em consonância com o Conselho Deliberativo, aprovada na Assembleia Geral dos sócios e patrocinada pelos Associados Patronos (BNDES, Caixa, BNB e Adece). A temática é diversificada e abrange o desenvolvimento em suas diversas concepções, passando pelos estudos da economia, das políticas sociais, do desenvolvimento regional, da industrialização, da integração sul-americana, da economia internacional, e, propriamente, das análises sobre o pensamento e obra de Celso Furtado, cujo acervo bibliográfico está todo catalogado e aberto ao público na Biblioteca Celso Furtado.

As atividades acadêmicas têm se concentrado em seminários, mesas-redondas e congressos.

Resumidamente, em onze anos o Centro organizou:

- 45 seminários e palestras com professores do Brasil e do exterior, sobre temas como Cidades Médias; Integração sul-americana; Comunicações e novas mídias; Saúde e desenvolvimento; China e relações Sul-Sul.
- 5 ciclos de conferências, entre os quais “O Pensamento de Celso Furtado” e “Transformações recentes do capitalismo contemporâneo”.
- 8 congressos internacionais de grande porte.
- 5 pesquisas documentais: “Memórias das instituições do Desenvolvimento: o BNDES: 1) O papel do BNDE na industrialização do Brasil; 2) Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1950-1980; 3) Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo 1982-2004” (3 vol. publicados + 1 no prelo); “A inflação”; “A Integração sul-americana”; “Os Boêmios cívicos – a Assessoria Econômica de Vargas”; “A Sudene de Celso Furtado”.
- 11 cursos, ministrados em diversas cidades brasileiras, em parceria com universidades e instituições acadêmicas.
- Curso “Macroeconomia e desenvolvimento”, realizado em mais de vinte cidades, em parceria com o Ipea, governos estaduais, agências de fomento.
- 36 bolsas de estudo de mestrado e doutorado em parceria com o Banco do Nordeste.

## Publicações

O Centro edita, semestralmente, a revista acadêmica *Cadernos do Desenvolvimento*, dedicada ao debate interdisciplinar sobre o desenvolvimento. Em versão impressa e virtual, com site próprio, a publicação traz artigos acadêmicos inéditos, resenhas, e ao menos uma longa entrevista com um intérprete do desenvolvimento no Brasil ou no exterior. Também edita números especiais da revista *Memórias do Desenvolvimento*, que são voltados para documentos históricos e pesquisas sobre instituições financiadoras do desenvolvimento no país. A consistente produção editorial contempla ainda três coleções: *Pensamento Crítico* divulga seus próprios projetos de investigação e pesquisa, essencialmente em e-books, em parceria com a Editora Folio Digital; em coedição com a Editora Contraponto, a coleção *Arquivos Celso Furtado*, traz a público textos inéditos do acervo pessoal de Celso Furtado; e *Economia Política e Desenvolvimento* vem republicando obras clássicas há muito esgotadas ou de grandes nomes atuais da

economia política e do desenvolvimento. Também edita vários livros considerados seminais para o estudo do desenvolvimento, como “Brasil, sociedade em movimento”. Esta obra, que comemorou, em 2015, os 10 anos de atividades do Centro Celso Furtado, é uma coletânea de 45 artigos de pesquisadores nacionais e internacionais, que refletem sobre os obstáculos, as aspirações e reivindicações do modelo de desenvolvimento brasileiro.

## Site e redes sociais

O Centro Celso Furtado mantém três sites: o do Centro, o da Biblioteca Celso Furtado e o da revista “Cadernos do Desenvolvimento”. O Centro também está presente nas redes sociais Facebook e Twitter, e tem no YouTube um Canal Centro Celso Furtado que divulga todos os vídeos de seus eventos.

O portal do Centro Celso Furtado se conecta a outros sites, como o dos patronos, dos parceiros, como o Clube de Engenharia; e a Escola de Sociologia e Política de SP, da Rede de Cidades Médias, o da Rede de Desenvolvimento, o do Procondel (site de pesquisa documental da Sudene), etc.

---

### **CENTRO CELSO FURTADO**

Av. Rio Branco, 124, sl. 1304.  
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

METRÔ: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo  
TELEFONE: 21-2178-9540  
E-MAIL: [centro@centrocelsofurtado.org.br](mailto:centro@centrocelsofurtado.org.br)  
HORÁRIO: de 2ª a 6ª, de 9h às 13h e de 14h às 18h

**[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)**  
**[www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br)**  
**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**



CURTA NOSSA PÁGINA:  
[www.facebook.com/centrocelsofurtado](http://www.facebook.com/centrocelsofurtado)



SIGA-NOS:  
[www.twitter.com/centrocfurtado](http://www.twitter.com/centrocfurtado)



ACESSE NOSSO CANAL:  
[www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1](http://www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1)

## *The Center, its creation and its evolution*

*The International Celso Furtado Center for Development Policies was inaugurated on November 22 2005, and its principal mission was to take part in and help enrich the debate regarding different strategies for development, in line with the views of its patron Celso Furtado, and especially that of Brazil and Latin America.*

*The Center's creation represented an important tribute to the memory of one of the most important economists of the 20<sup>th</sup> Century. Both an intellectual and a public figure, Furtado became a worldwide reference in the struggle against underdevelopment. For over fifty years, his intellectual output exerted an extraordinary influence on the shaping of a critical conscience in Latin America. We owe him our understanding of the fact that structures of power and production need to be modified in order to enable development to break with the logic of dependence and the concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado from the late 1940s on, between nations and within nations, were accentuated by the new conditions imposed by global capitalism. The development agenda assumes there to be on-going adaptations to the transformations that have taken place in the economy and in society in recent decades. However, the challenge remains to build the institutions entrusted with reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This was Furtado's dream and the task that the Center that bears his name has taken upon itself.*

## *Activities*

*The Center's program has been compiled by its Board of Directors in conjunction with the Deliberative Council, with the approval of the General Assembly, and is being sponsored by its Associate Patrons (BNDES, Caixa Econômica Federal, BNB and Adece). The thematic is diverse and encompasses the development in its diverse conceptions, through, for instance, economics, social policies, regional development, South American integration and international economics studies, and also on the works and ideas of Celso Furtado, whose bibliographic archives have been fully catalogued and are available to the public.*

*Academic activities are focused on seminars, roundtables and conferences. Briefly, in eleven years, the Centre organized:*

- *45 seminars and lectures with Brazilian and international teachers on topics such as Middle Cities; South American integration; Communications and New Media; Health and development; China and South-South relations.*
- *5 conference cycles, including "The Celso Furtado Thought" and "Recent transformations of contemporary capitalism."*
- *8 major international congresses.*
- *5 documentary research: "Memories of development institutions: the BNDES: 1) The role of the BNDE in Brazilian industrialization; 2) Golden developmentalism years: 1950-1980; . 3) Between developmentalism and neoliberalismo: 1982-2004 "(3 vol published + 1 in press); "Inflation"; "The South American integration"; "Boêmios Cívicos - the Economic Advisory of Vargas"; "The Celso Furtado's SUDENE".*
- *11 courses, taught in several Brazilian cities, in partnership with universities and academic institutions.*
- *Course "Macroeconomics and development" held in more than twenty cities in partnership with Ipea, state governments and development agencies.*
- *Concession of 36 master's and doctoral scholarships in partnership with the Banco do Nordeste.*

## Publications

The Center publishes a six-monthly academic magazine entitled *Cadernos do Desenvolvimento* (Development Journal), which specializes in the interdisciplinary debate on the subject of development. With printed and virtual editions and its own website, this publication offers readers previously unpublished academic articles, reviews and at least one full interview with a proponent of development in Brazil or abroad.

Special editions of the academic magazine *Memórias do Desenvolvimento* (Memories of Development) deal with historical documents and research into the institutions that fund development in Brazil.

The Center also has a regular editorial output in the form of three special collections: *Pensamento Crítico* (Critical Thinking), which publishes its own investigative and research projects, jointly published with *Folio Digital*; *Arquivos Celso Furtado* (The Celso Furtado Archives), jointly published with *Editora Contraponto*, which brings to light previously unpublished texts from Celso Furtado's personal archives; and *Economia Política e Desenvolvimento* (The Political Economy and Development), which re-publishes classic works which have disappeared from the shelves, or that by great authors of the present day and that deal with the political economy and development.

Also publish a number of books considered to be seminal to the study of development, such as "Brasil, sociedade em movimento" (Brazil, a society on the move). This work, which in 2015 commemorated ten years of the Celso Furtado Center's activities, is a collection of 45 articles by national and international researchers who reflect on the obstacles, the aspirations and the demands of the Brazilian development model.

## Website and social networks

The Celso Furtado Center has three websites: that of the Center itself, that of the Celso Furtado Library and that of the "Cadernos do Desenvolvimento". The Center is additionally present on the social networks Facebook and Twitter and runs a Celso Furtado Center Channel on YouTube where it publishes videos of all its events.

The Celso Furtado Center portal has links to other websites, such as that of the Associate Patrons, that of the activities partners, such the *Clube de Engenharia* (Engineering Club); *Escola de Sociologia e Política de SP* (School of Sociology and Politics of SP); *Rede de Cidades Médias* (Medium-sized Cities Network); *Rede de Desenvolvimento* (Development Network); *Procondel* (Sudene document research website), etc.

---

### CELSO FURTADO CENTER

Av. Rio Branco, 124, sl. 1304.  
Edifício Edison Passos, Centro - 20040-001  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

SUBWAY STATION: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo  
PHONE: 21-2178-9540  
E-MAIL: [centro@centrocelsofurtado.org.br](mailto:centro@centrocelsofurtado.org.br)

OPENING HOURS: From Monday to Friday,  
9 a.m. - 1 p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.

[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)  
[www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br)  
[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)



LIKE OUR PAGE:  
[www.facebook.com/centrocelsofurtado](https://www.facebook.com/centrocelsofurtado)



FOLLOW US:  
[www.twitter.com/centrocfurtado](https://www.twitter.com/centrocfurtado)



VISIT OUR CHANNEL:  
[www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1](https://www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1)

# Biblioteca Celso Furtado

Reunindo o acervo formado por Celso Furtado ao longo de sua vida acadêmica e profissional, a Biblioteca Celso Furtado possui uma coleção de mais de sete mil volumes que refletem as disciplinas que o fascinaram desde jovem: história, literatura, economia, ciências sociais, filosofia, cultura. E, principalmente, o desenvolvimento econômico, com foco no Brasil e na América Latina.

Celso Furtado (1920-2004) nasceu na Paraíba, formou-se em direito no Rio de Janeiro e, aos 22 anos, entrou para o serviço público como técnico de administração e organização. Depois do doutoramento em economia, em Paris, morou dez anos no Chile, onde integrou a equipe fundadora da Cepal. Aí firmou e ampliou o leque de interesses que guiaram sua atividade de intelectual, professor e homem público: a compreensão do Brasil, o estudo e a teoria do desenvolvimento. Nos anos 1960, implantou e dirigiu a Sudene e foi ministro do Planejamento. Durante os vinte anos de exílio lecionou economia do desenvolvimento e economia latino-americana nas universidades de Paris, Cambridge, Yale, American e Columbia. Nos anos 1980 foi embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia e ministro da Cultura.

Em 2006, deu-se início à organização da biblioteca pessoal de Celso Furtado, com a transferência dos livros que se encontravam em seus apartamentos no Rio de Janeiro e em Paris, e ao processamento das coleções que hoje compõem a Biblioteca, instalada na sede do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, e inaugurada em 2009.

Ela congrega toda a produção intelectual de seu titular, em português e em uma dúzia de línguas, uma importante coleção de artigos e livros sobre Celso Furtado, revistas acadêmicas sobre economia, América Latina e Brasil, desde os anos 1940, importantes obras de referência na área de ciências sociais. A Biblioteca Celso Furtado também inclui a coleção do CICEF e uma Videoteca com DVD's e gravações das atividades acadêmicas do Centro Celso Furtado. Dois destaques da BCF são o Banco de Teses sobre Celso Furtado, com cerca de 40 trabalhos de mestrado e doutorado, quase todos disponíveis on-line, e, inaugurado em 2013, o Banco de Artigos sobre Celso Furtado, com cerca de 200 textos on-line, de autores brasileiros e estrangeiros que escreveram sobre sua vida e sua obra. Consulte o site [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br)

---

## SERVIÇOS

Acesso às bases de dados por internet  
Consulta ao acervo (local e *on-line*)  
Reprodução de documentos  
Levantamentos bibliográficos  
Empréstimo da Coleção CICEF  
Sugestões de compras  
Videoteca

## BIBLIOTECA CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sl. 1304.  
Edifício Edison Passos – Centro - 20040-001  
Rio de Janeiro – RJ – Brasil  
Tel.: 55 21. 2178-9541  
BIBLIOTECÁRIA: Aline Balué  
[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)  
HORÁRIO: De 2ª a 6ª feira, de 10h às 13h e de 14h às 18h

## The Celso Furtado Library

Bringing together a collection built up by Celso Furtado over the course of his personal, academic and professional life, the Celso Furtado Library contains more than seven thousand volumes, which between them reflect the subjects that fascinated him from early on in his life: history, literature, economics, social sciences, philosophy, culture, and principally, economic development, with a focus on Brazil and Latin America.

Celso Furtado (1920-2004) graduated in Law and joined the civil service as an administration and organization technician. After he got his PhD in economics, in Paris, he moved to Chile where he lived for ten years, and where he was one of the founding members of Eclac (Cepal). While there, he expanded the scope of the interests that would later guide his activities as an intellectual, professor and public figure: understanding Brazil and the study and theory of development. During the 1960s, he implemented and ran Sudene (Superintendency for the Development of the Northeast), and was Minister for Planning. During his twenty years in exile, he taught development economics and Latin American economics at the universities of Paris, Cambridge, Yale, American and Columbia. During the 1980s, he was Brazil's Ambassador to the EEC (European Economic Community), and Minister of Culture.

The year of 2006 saw the start of efforts to organize Celso Furtado's personal collection, with the transfer of books from his apartments in Rio de Janeiro and Paris, and the processing of the collections that today make up the Library, located at the headquarters of the International Celso Furtado Center for Development Policies, and inaugurated in 2009.

The Celso Furtado Library brings together all the intellectual output of the man whose name it bears, in Portuguese and a dozen other languages, an important collection of articles and books about Celso Furtado, academic magazines about economics, Latin America and Brazil going back to the 1940s, and important reference works in the field of social sciences. The Celso Furtado Library is also home to the CICEF collection and to a video library with DVD's and recordings of the Celso Furtado Center's academic activities. Two important features of the Library are its Databank of Theses about Celso Furtado, which contains around 40 master's and doctorate theses, almost all available online, and, its Databank of Articles about Celso Furtado, set up in 2013, which has around 200 texts available online by both Brazilian and international authors on the subject of his life and works. Please access the website [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br).

---

### SERVICES

Access to the Library databases via internet  
Archive consulting access (in loco and on-line)  
Copying of documents  
Bibliographical surveys  
Lending of the CICEF Collection  
Purchase suggestions  
Video library

### ADDRESS

Av. Rio Branco, 124 - sl. 1304.  
Edifício Edison Passos - Centro - 20040-001  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
Tel.: 55 21. 2178-9541  
LIBRARIAN: Aline Balué  
[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)  
OPENING HOURS: From Monday to Friday,  
10 a.m. - 1 p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.

## Submissão de artigos

1. Cadernos do Desenvolvimento é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos para submissão artigos bem estruturados que apresentem contribuições relevantes baseados em pesquisas acadêmicas com reflexões teóricas ou metodológicas e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no estrangeiro, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos aceitos para submissão serão enviados a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, para avaliação crítica da contribuição do trabalho acadêmico, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol.
6. Os textos deverão ser submetidos pelo site da revista: [www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)
7. Dúvidas no processo devem ser enviadas para a secretaria da revista *Cadernos do Desenvolvimento*, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no e-mail: [cadernos@centrocelsofurtado.org.br](mailto:cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

# Normas para Publicação

1. Os artigos deverão ter entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) laudas digitadas, no editor de texto Word, em papel formato A4, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, margem superior 3,5 cm, margem inferior e direita 2,5 cm, margem esquerda 3 cm, com alinhamento à esquerda.
2. As notas, citações e bibliografia devem obedecer às normas da ABNT.
  - 2.1. As notas explicativas, quando necessárias e em número reduzido, devem vir no rodapé.
  - 2.2. As referências bibliográficas devem vir no final do texto.
  - 2.3. A menção aos autores citados no texto deve vir entre parênteses, conforme segue: (OLIVEIRA, 1998, p. 48), ou seja, sobrenome do autor em caixa alta, ano e página da publicação. A referência completa deve constar das referências bibliográficas.
  - 2.4. As citações de mais de 4 linhas devem ser feitas em recuo e com a fonte 1 ponto menor (tamanho 11).
3. Na submissão do artigo o autor ou autores deve(m) apresentar um resumo e palavras-chave no idioma do artigo e em português. O resumo não deve exceder 150 palavras.
4. Na submissão do artigo, o autor ou autores deve(m) apresentar um minicurrículo em português, com no máximo 30 palavras para cada um deles.
5. Cadernos do Desenvolvimento não publicará imagens, mapas e gráficos com cores, apenas com gradações de tons de cinza.
6. Para os artigos aceitos, os autores deverão encaminhar para a secretaria da revista tabelas, gráficos e quadros em arquivos originais abertos em Excel. Imagens e mapas só serão aceitos em número reduzido e quando se constituírem em uma contribuição original do artigo. Neste caso, devem vir nas extensões TIF, CDR e JPG, com resolução mínima de 300 dpi. Reproduções já disponíveis em outras fontes devem ser referenciadas às fontes originais.
7. Os textos submetidos à redação devem estar cuidadosamente revisados e respeitar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.

Este caderno foi composto  
nas tipografias Minion Pro e Klavika,  
e impresso em papel Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup>,  
na Gráfica Vozes

### **CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO**

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado  
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**

ISSN 1809-8606

