

Dentre as lições mais fundamentais legadas por Celso Furtado, figura com grande destaque a noção de que o subdesenvolvimento não é um “estágio” a ser ultrapassado no processo de desenvolvimento no seu devido momento, mas um arranjo institucional específico, uma forma de organização da produção e da distribuição de bens e serviços que poderia evoluir sem que necessariamente significasse realmente sua superação.<sup>1</sup> Mais particularmente, lembrava Furtado, subdesenvolvimento era um *modo de inserção subordinada* do país na economia internacional, que definia seu papel e seus limites. Essa dimensão bastaria para definir a peculiaridade fundamental da natureza do subdesenvolvimento, já que os países hoje desenvolvidos não tinham a quem se subordinar quando viviam uma situação material semelhante à dos hoje subdesenvolvidos.

É talvez fácil, no século XXI, subestimar o quanto essa ideia representou uma ruptura na reflexão sobre o desenvolvimento econômico. O pensamento dominante ao final da Segunda Guerra Mundial era marcado exatamente pela premissa oposta. À direita como à esquerda, predominava a negligência com relação à possibilidade de que o subdesenvolvimento se constituísse em um tema específico. Países subdesenvolvidos eram países pobres, atrasados etc. Todas essas qualificações sugeriam uma defasagem, não um posicionamento estável. Pensadores conservadores tendiam a seguir a linha descrita por Walt Rostow, em sua obra seminal *The Stages of Economic Growth* (que levava o significativo subtítulo *A Non-Communist Manifesto*). A esquerda, por sua vez, contrapunha sua teoria “dos cinco estágios”, segundo a qual toda sociedade teria de passar por

---

\* Professor emérito do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. •

uma fase primitiva, da economia de coleta, seguida do escravismo, do feudalismo, do capitalismo para chegar ao comunismo. Adaptar essa “teoria”, chancelada pelo próprio Stalin, aos fatos históricos era a principal tarefa dos teóricos marxistas mais ortodoxos. Ambas as abordagens soam pré-históricas nos dias de hoje, graças ao sucesso do pensamento que se tornou conhecido como *estruturalista*, do qual autores como Furtado e Raul Prebisch foram pioneiros.

Celso Furtado, além disso, mesmo em suas primeiras obras, já se mostrava livre da ilusão de que a simples industrialização seria suficiente para superar a subordinação estrutural que caracterizava o subdesenvolvimento. Industrializar não era sinônimo de tornar-se desenvolvido, ainda que pudesse representar uma condição para que a transformação fosse, afinal, bem-sucedida.

O Brasil, nas últimas décadas, cresceu, transformou-se, a própria linguagem dos teóricos mudou (já não se fala em subdesenvolvimento, mas de “países em desenvolvimento”, aprisionado numa demorada, quase eterna, transição), mas ninguém nos qualificaria, em sã consciência, de desenvolvidos. Como argumentado por Celso Furtado, o modo de inserção internacional da economia brasileira continua subordinado em muitos sentidos. Não apenas o balanço de pagamentos permanece um determinante central das possibilidades de expansão e transformação da economia, como o país parece ter dado um amplo passo atrás na definição de sua posição no comércio internacional, perdendo mercados para produtos industrializados e voltando a se especializar na exportação de matérias-primas. Mudou o comprador, mas a posição (e as vulnerabilidades engendradas por ela) não é muito diversa da experimentada no passado.<sup>2</sup>

Por mais de vinte anos, a economia brasileira teve suas possibilidades de desenvolvimento comprometidas por um processo de aceleração inflacionária que, por algumas vezes, beirou a hiperinflação. Nesse período, de meados dos anos 1970 a meados dos anos 1990, o Estado, agente fundamental de transformação das economias latino-americanas, foi à bancarrota, e o setor privado sobreviveu aplicando estratégias de operação nas quais mais valia prever melhor a evolução de custos e preços do que aumentar a produtividade. O

resultado foi não apenas a queda da taxa de investimentos da economia brasileira, como a mudança na sua composição. Investimentos cruciais para o desenvolvimento, mas dependentes da capacidade financeira do Estado, como em infraestrutura energética e de transportes, desapareceram. Investimentos privados em progresso técnico e melhoria de produtividade sofreram destino semelhante. De qualquer forma, mesmo que algumas empresas mais ousadas conseguissem manter o olhar no longo prazo, elas não teriam tido possibilidade de incrementar investimentos de forma significativa pelo colapso do sistema financeiro e da capacidade de financiamento de investimentos, que é também característico de processos de alta inflação.

A estabilização de preços, obtida com o Plano Real em 1994, não foi suficiente para a retomada do processo rumo ao desenvolvimento. De fato, apesar da vitória contra a aceleração inflacionária ser muito significativa em si mesma, depois de tantas tentativas fracassadas, a estratégia de estabilização implementada acabou por colocar a economia brasileira em uma armadilha da qual, passados vinte anos do Plano Real, ela não consegue sair.

O Plano Real foi uma engenhosa variante de uma estratégia anti-inflacionária conhecida tanto por sua eficácia quanto pelos seus efeitos colaterais. Fundamentalmente, preços domésticos são impedidos de subir pela ação combinada do controle sobre a demanda agregada doméstica e da liberação de importações. Enquanto importações exercem uma forte pressão competitiva sobre os produtores locais, estes devem ainda lutar para sobreviver à redução de demanda agregada promovida por políticas fiscais e monetárias apertadas. Uma política monetária apertada significa taxas de juros elevadas e estas, por sua vez, atraem capitais externos, valorizando a moeda local e apertando ainda mais o laço que prende o produtor doméstico.

A eficiência de planos assim no combate à inflação é proporcional à dificuldade que essas economias encontram para retomar o caminho do crescimento e o incentivo ao investimento necessário para que se proceda à transformação e à modernização dos processos produtivos. Economistas liberais acreditam que a simples exposição das empresas locais a essa competição aumentada seria suficiente

para, cedo ou tarde, levá-las a investir (ou então, o que nem sempre se explicita, a desaparecer e serem substituídas por empresas estrangeiras mais eficientes). Esse pensamento dominou o curto governo Collor e, ainda mais forte e consistentemente, os dois governos FHC. Ao mesmo tempo, por influência do mesmo pensamento liberal, o processo de erosão das instituições de Estado iniciado pela aceleração inflacionária prévia ao Plano Real assumiu um caráter deliberado, trazendo ao Brasil, tardiamente, a onda liberalizante que se espalhava pelas economias mais avançadas desde o início dos anos 1980. O aparato de planejamento econômico, criado na década de 1950 e reforçado durante o regime militar, pelo menos até o governo Geisel, foi desmontado; empresas públicas foram privatizadas, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi transformado em um promotor de negócios mais do que um agente financeiro ativo etc.

Nos governos Lula, essas tendências foram atenuadas, mas não alteradas em sua natureza. Instituições como o BNDES voltaram a assumir um papel de liderança mais marcado na definição de uma política industrial de contornos algo mais definidos, mas a estrutura construída (ou desmontada) durante o governo precedente foi mantida. Os efeitos mais cruéis dessa estratégia, por outro lado, foram amenizados por políticas sociais compensatórias.

Nesse quadro, sobressaiu-se a permanência, exceto por curtos intervalos, da sobrevalorização cambial iniciada em 1994, e seus efeitos tornaram-se não apenas mais visíveis, mas quase estruturais.

Seja para manter preços domésticos controlados, quando muitos processos de amplificação de choques inflacionários sobreviveram ao Plano Real, seja para atrair capitais externos para financiar déficits de balanços de pagamentos (e acumular reservas), a manutenção de taxas de juros domésticas muito elevadas é uma característica permanente da operação da economia brasileira pós-estabilização. Taxas de juros elevadas mantêm o câmbio sobrevalorizado. Este, por sua vez, prejudica os produtores locais, seja nos mercados internacionais em que competem com produtores de outros países em melhor situação, seja nos próprios mercados locais, em que im-

portações ocupam um espaço cada vez maior. Escapam a essa maldição apenas alguns setores em que o Brasil ocupa uma posição dominante incontestável, dos quais apenas um, a produção de aviões, é avançado, e todos os outros produzem matérias-primas (embora a produção de soja, na qual o Brasil se destaca, seja resultado de um investimento em tecnologia significativo). Com isso, as contas-correntes do balanço de pagamentos brasileiro se fragilizam, e a necessidade de influxos de capitais externos se acentua, aumentando o nosso passivo externo. Para que essa fragilidade não se materialize em uma crise, mantêm-se juros elevados, mesmo com a economia nacional (e a internacional) fria, o que atrai tantos capitais que permitem ao país não apenas financiar seus déficits externos, mas também acumular reservas internacionais.

Incapaz de competir na produção de bens mais avançados, já que os produtores locais são sufocados pelas duas lâminas da tesoura, juros altos e câmbio sobrevalorizado, o Brasil volta-se para suas “vantagens comparativas”, exportando matérias-primas e atrelando o dinamismo de sua economia e suas possibilidades de transformação ao desempenho de outras economias. Atualmente, quando a China espirra, o Brasil pega um resfriado. O Estado, incapacitado pela perda de substância institucional e, não se pode ignorar, intelectual,<sup>3</sup> se vê impotente para mudar os rumos trilhados pela economia brasileira diminuindo sua subordinação. Sem termos a intenção de pôr palavras na boca de Celso Furtado, mas baseando-nos no que escreveu, é difícil não reconhecer que retornamos a um estado de subdesenvolvimento, que julgaríamos ultrapassado há apenas algumas décadas, apesar do aumento da renda e do bem-estar da população do país verificado no período.

Visto do início de 2015, é inevitável reconhecer que a situação da economia brasileira é difícil. A economia mostra-se estagnada, e as perspectivas que se abrem para o futuro imediato só parecem favoráveis para os otimistas profissionais (que, quem sabe, podem até acertar uma vez ou outra). Mas é do futuro menos imediato que tratava Furtado na sua reflexão de toda a vida sobre o desenvolvimento. E, com relação a este, as preocupações são certamente

grandes. É preciso definir uma “estratégia de saída” do Plano Real, no sentido que não é possível garantir eternamente o controle da inflação apenas com juros excepcionalmente altos (em comparação com qualquer outra economia em situação similar) e câmbio sobvalorizado. Esses instrumentos foram importantes na transição para a estabilidade, mas sua sobrevivência constitui barreira efetiva à transformação da estrutura produtiva brasileira e à inserção mais apropriada na economia internacional, superando nossa posição de supridores de matérias-primas a economias mais dinâmicas. Isso exige instrumentos adequados, mas requer, antes de mais nada, a reconstrução da capacidade de planejar e definir políticas consistentes e sustentáveis de desenvolvimento para além dos discursos geralmente autocongratatórios, mas vazios de conteúdo, de governos.

O quadro internacional é certamente mais complexo hoje em dia, e não apenas por causa da crise internacional que se prolonga. O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento, está mais limitado em suas opções hoje que no passado, por conta de acordos e tratados multilaterais de comércio que, frequentemente, ultrapassam seus limites naturais para legislar sobre movimentos de capitais, políticas econômicas domésticas etc. É improvável, contudo, que essas dificuldades, indubitavelmente maiores, sejam fatais, e há muitos exemplos de países que enfrentam, com mais sucesso, limitações semelhantes. Mas para isso é preciso ter uma estratégia, ter um plano. Essa é a segunda (de muitas) lições cruciais deixada por Celso Furtado.

## Notas:

1. Já no livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, publicado originalmente em 1961, Furtado afirmava: “o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas.” FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado, 2009. p. 171.

2. Basta ver como a desaceleração da economia da China, que havia se tornado a grande compradora das exportações não apenas brasileiras, mas sul-americanas em geral, impactou negativamente essas economias nos últimos dois a três anos.

3. O desmonte das estruturas estatais de planejamento é patente na redução do Ministério do Planejamento, criado por Celso Furtado no governo Goulart, à função de controlador contábil da execução orçamentária. O Estado brasileiro se vê incapaz de refletir e de atuar sobre o processo de desenvolvimento da economia do país. Mesmo as celebradas políticas sociais dos últimos anos têm caráter muito mais compensatório, do que transformativo.