

CELSO PINTO MANGUEIRA
MÁRCIA CRISTINA SILVA PAIXÃO
(ORGANIZADORES)

CELSO ¹⁰⁰anos FURTADO

UFPB



EJ Editora
UFPB



CELSO 100 anos **FURTADO**

COLETÂNEA DE ENSAIOS EM SUA HOMENAGEM





Reitor
Vice-Reitora

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Valdiney Veloso Gouveia
Liana Filgueira Albuquerque



Direção
Gestão de Editoração
Gestão de Sistemas

EDITORIA UFPB

Natanael Antonio dos Santos
Sâmella Arruda
Ana Gabriella Carvalho

Conselho Editorial

Adailson Pereira de Souza (Ciências Agrárias)
Eliana Vasconcelos da Silva Esvael (Linguística, Letras e Artes)
Fabiana Sena da Silva (Interdisciplinar)
Gisele Rocha Côrtes (Ciências Sociais Aplicadas)
Ilda Antonieta Salata Toscano (Ciências Exatas e da Terra)
Luana Rodrigues de Almeida (Ciências da Saúde)
Maria de Lourdes Barreto Gomes (Engenharias)
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)
Maria Regina Vasconcelos Barbosa (Ciências Biológicas)

Editora filiada à:



**CELSO PINTO MANGUEIRA
MÁRCIA CRISTINA SILVA PAIXÃO
(ORGANIZADORES)**

CELSO FURTADO 100 ANOS
COLETÂNEA DE ENSAIOS EM SUA HOMENAGEM

**EDITORA UFPB
JOÃO PESSOA
2021**

Projeto Gráfico
Fotos de capa
Editoração
Eletrônica e
Design da Capa

Direitos autorais 2021 – Editora UFPB

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.

A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Editora UFPB

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Wellington Costa
Sâmella Arruda Araújo

Catálogo na fonte:
Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

C394 Celso Furtado 100 anos : coletânea de ensaios em sua homenagem / Organizadores: Celso Pinto Manguiera, Márcia Cristina Silva Paixão. - João Pessoa : Editora UFPB, 2021.

200 p. : il.

ISBN 978-65-5942-100-8

1. Ciências econômicas. 2. Furtado, Celso Monteiro, 1920-2004. I. Manguiera, Celso Pinto. II. Paixão, Márcia Cristina Silva. III. Título.

UFPB/BC

CDU 33

EDITORA UFPB

Cidade Universitária, Campus I,
Prédio da Editora Universitária, s/n
João Pessoa – PB
CEP 58.051-970
<http://www.editora.ufpb.br>
E-mail: editora@ufpb.br
Fone: (83) 3216.7147



AGRADECIMENTOS

Este livro é fruto do trabalho intelectual, colaboração, estímulo e empenho de várias pessoas que consideram o maior economista brasileiro, Celso Furtado, merecedor de todas as homenagens pela passagem do seu centenário de nascimento. Por esse motivo, manifestamos agradecimento e consideração a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que esta obra literária se tornasse uma realidade.

Desse modo, queremos expressar nossa sincera gratidão.

Em primeiro lugar, à Professora Doutora Margareth de Fátima Formiga Melo Diniz, Reitora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pela pronta aprovação do livro e autorização da sua editoração e publicação pela Editora da UFPB.

À jornalista Rosa Freire d'Aguiar, viúva de Celso Furtado, pelos incentivos à produção do livro e análise dos textos.

À cada um dos autores dos textos que compõem este livro pela disponibilidade e dedicação deles à pesquisa e às reflexões sobre a extensa obra do homenageado, a saber: Alessyara Giocássia Resende de Sá Rocha Vidigal, Alexandre Lyra Martins, Aline Contti Castro, Ana Cláudia Arruda Laprovitera, Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, Cristovam Buarque, Delano Carneiro da Cunha Câmara, Eduardo José Monteiro da Costa, Fernando Joaquim Ferreira Maia, Henrique Zeferino de Menezes, Jailton Macena de Araújo,

Jorge Madeira Nogueira, Luiz Alberto Machado, Márcia Cristina Silva Paixão, Marcos Formiga, Maria Aurora Medeiros de Lucena Costa e Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

Gostaríamos de deixar dois agradecimentos muito especiais. Em primeiro lugar, à Professora Doutora Izabel França de Lima, ex-Diretora da Editora Universitária da UFPB. Em segundo, aos Diretores subsequentes, Professores Reinaldo Lucena e Natanael Antonio dos Santos. Mais do que por terem aberto as portas da Editora, colocaram à disposição dos organizadores todas as facilidades da entidade.

À Professora Aline Nadege de Menezes Sá, Chefe de Gabinete da Reitora da UFPB, pelas valiosas orientações que facilitaram a tramitação de todas as demandas para publicação desta obra.

Ao Centro Internacional Celso Furtado, pela cessão das fotos do mestre que ilustram a capa, à Sâmella Arruda Araújo, Coordenadora de Equipe na Editora UFPB, pelo belo design interno e externo do livro, e a Wellington Costa pela cuidadosa editoração eletrônica.

Finalmente, à Professora Doutora Márcia Cristina Silva Paixão cujo empenho e dedicação incansáveis, seja como autora, seja como organizadora, ofereceu as condições indispensáveis à realização deste trabalho. Em suas mãos sempre presentes e diligentes, depositamos todos os agradecimentos.

PREFÁCIO

Num clima de muitas celebrações e de justificado entusiasmo e orgulho paraibano que, na condição de presidente do Conselho Regional de Economia da Paraíba (Corecon-PB), prefacio a presente obra, que se insere no âmbito das comemorações dos 100 anos de Celso Monteiro Furtado (1920-2004) como uma homenagem do Corecon-PB e do Núcleo Multidisciplinar Celso Furtado da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) ao maior economista brasileiro.

Este livro, **CELSO FURTADO 100 ANOS - Coletânea de ensaios em sua homenagem**, é uma combinação de conhecimentos e relacionamentos com o homenageado expressos em textos de renomados autores de vários estados brasileiros organizados em três eixos temáticos, e obedece a um diferencial que se destaca de inúmeras publicações comemorativas ao centenário de nascimento de Celso Furtado. É, acima de tudo, um fruto de programadas ações e realizações sequenciais promovidas pelo Corecon-PB, em parceria com diversas entidades, em torno do economista paraibano.

Há 40 anos que este Conselho Regional, no cumprimento de sua missão, participa da vida pública do Estado, seja como órgão fiscalizador da profissão de economista, seja como uma das forças motivadoras do desenvolvimento socioeconômico estadual ou como

promotor da preservação da memória de economistas e no compartilhamento dos seus saberes no campo das Ciências Econômicas.

Neste âmbito, o Conselho, entre outros renomados economistas, tem se dedicado a manter viva a memória do paraibano Celso Furtado com o propósito de honrar a trajetória de um dos mais brilhantes pensadores do País, grande intérprete do Brasil e o mais conhecido e conceituado economista brasileiro em todo o mundo.

Segundo esse entendimento e quando do falecimento do ilustre paraibano, em 20 de novembro de 2004, o Corecon-PB iniciou esse propósito lançando o Prêmio Paraíba de Economia Professor Celso Furtado como objetivo de estimular a produção de monografias por alunos em fase de conclusão de cursos de graduação em Ciências Econômicas.

Em 2008, o Conselho instituiu a Medalha **Economista Emérito Celso Furtado**, outorgada anualmente a economista ou personalidade que tenha se destacado pelo estudo e/ou divulgação da obra de Celso Furtado e/ou pela contribuição ao desenvolvimento do Nordeste, especialmente ao da Paraíba.

No ano de 2009, ano do cinquentenário da publicação de Formação Econômica do Brasil, obra seminal de Celso Furtado por sua original combinação de investigação histórica com análise econômica e que

explicou o Brasil aos brasileiros, o Conselho, em parceria com o Sistema Cofecon/ Corecons, a Ordem dos Economistas do Brasil (OEB) e o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento Centro Internacional (CICF) lançou dois livros em João Pessoa-PB: Celso Furtado e a Formação Econômica do Brasil – Edição Comemorativa dos 50 Anos de Publicação (1959-2009), pela OEB; e Celso Furtado Formação Econômica do Brasil - Edição Comemorativa 50, anos pelo CICF.

Em 2010, por ocasião das comemorações dos 90 anos de nascimento de Celso Furtado e durante o XXXVI Encontro Nacional dos Estudantes de Economia (ENECO), o Conselho promoveu, no Centro de Ciências Jurídicas da UFPB, uma mesa-redonda de estudos das ideias e contribuições de Celso Furtado para o desenvolvimento regional, com o lançamento do selo personalizado **90º aniversário de Celso Furtado**.

Em 2018, o Corecon-PB promoveu, ao longo de todo o ano, um amplo debate sobre a economia paraibana entremeado com apresentações da obra e do pensamento do célebre economista, culminando com a entrega à sociedade paraibana do documento **Paraíba: Desafios ao Desenvolvimento**, que deu origem ao Fórum Celso Furtado de Desenvolvimento da Paraíba (FCF) em 2019.

Em meados de 2019, o Conselho organizou uma solenidade no Auditório Celso Furtado do Centro Cultural Ariano Suassuna, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, alusiva aos 99 anos do pensador paraibano e para apresentar a programação das comemorações de seu centenário bem como o projeto de realização do Simpósio Nacional dos Conselhos de Economia - SINCE

2020 sob o tema **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**.

No final de 2019, a jornalista Rosa Freire d'Aguiar lançou, em João Pessoa, a convite do Corecon-PB e da Academia Paraibana de Letras (APL), o livro **Diários Intermitentes de Celso Furtado 1937 - 2002**. Na oportunidade, participou de uma audiência com a reitora da UFPB, professora Margareth Diniz, e solicitou a criação de um órgão na Universidade tendo como referência o pensamento de Celso Furtado.

Em atendimento a esse pedido e com a participação do Corecon-PB, foi criado o Núcleo Multidisciplinar Celso Furtado do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFPB, que promoveu, em 2020, um Curso Livre para divulgar a obra do intelectual paraibano para a atual geração.

No mês de julho de 2020, dois grandes eventos marcaram as comemorações do centenário de Celso Furtado: no dia 26, organizada pelo Corecon-PB a solenidade para emissão do selo personalizado alusivo ao centenário, outorga da Medalha Celso Furtado, lançamento do Cordel "Celso Furtado homenagem ao seu centenário" e apresentação da edição do Suplemento Literário Correio das Artes "As Lições de Celso Furtado" do Jornal União da ECP S.A., além do volume 1 "Interpretações" da trilogia "Celso Furtado a esperança militante"; no dia 31, com decisiva participação do Corecon-PB, a Assembleia Legislativa da Paraíba (ALPB) realizou uma sessão especial comemorativa ao "Ano Celso Furtado" instituído pelo Cofecon e o Governo do Estado da Paraíba.

E para marcar com muito brilhantismo os últimos momentos do "Ano Celso Furtado", o Corecon-PB, em parceria com

a UFPB, apresenta à sociedade brasileira a presente obra, intitulada **CELSO FURTADO 100 ANOS - Coletânea de ensaios em sua homenagem**.

O livro é composto por três partes, ligadas por relações temáticas: a primeira, "Da longa convivência à superação do status-quo"; a segunda, "Uma abordagem interdisciplinar do desenvolvimento"; a terceira, "Sonhos de um mundo com seus livros e discípulos".

Sinto-me realizado e feliz por fazer este prefácio, pois considero um reconhecimento à minha dedicação e, em especial ao Corecon-PB, em exaltar e lembrar, nestas duas décadas do século 20, o mais influente cientista social brasileiro, Celso Monteiro Furtado.

Ao finalizar este prefácio, faço meu o desafio deixado pelo professor Cristovam Buarque no último ensaio deste livro "E agora, Celso?" quando trata do futuro: "Este é o desafio para os discípulos de Celso Furtado, seguir o que ele nos ensinou no passado, adaptar ao presente que ele formulou para o futuro; e avançar nas propostas de um mundo que ele não teve tempo de ver."

Acredito que a resposta a esse desafio não pode ignorar uma advertência do mestre Celso Furtado, para quem tão importante quanto desenvolver o Brasil é evitar "que os benefícios desse desenvolvimento se concentrem nas mãos de poucos". Uma questão crucial para um País ainda tão desigual.

Economista Celso Manguiera

Presidente do Conselho Regional de Economia do Estado da Paraíba (Corecon-PB)

SUMÁRIO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
------------------	----

Márcia Cristina Silva Paixão (org.)

PARTE I DA LONGA CONVIVÊNCIA À SUPERAÇÃO DO STATUS-QUO 21

CELSO FURTADO: RELATO DE UMA LONGA CONVIVÊNCIA	23
--	----

Clóvis Cavalcanti (UFPE/Fundação Joaquim Nabuco/EcoEco/ISEE)

CELSO FURTADO: UM VISIONÁRIO PRAGMÁTICO	37
---	----

Marcos Formiga (UnB/CEAM/n-Futuros)

PARTE II UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR DO DESENVOLVIMENTO 43

CAPÍTULO 1 ÉTICA EM FURTADO: DE SUA CONCEPÇÃO AOS DESAFIOS ÉTICOS DE UM PROJETO ESTRUTURALISTA NA ATUALIDADE	45
---	----

Alexandre Lyra Martins (UFPB)

CAPÍTULO 2 CULTURA E DESENVOLVIMENTO NA VISÃO DE TRÊS GRANDES ECONOMISTAS	57
--	----

Luiz Alberto Machado (Instituto Fernand Braudel)

Eduardo José Monteiro da Costa (UFPA)

CAPÍTULO 3 CELSO FURTADO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGRÁRIO NO BRASIL	91
--	----

Alessyara Giocássia Resende de Sá Rocha Vidigal

(Universidade Presbiteriana Mackenzie)

Fernando Joaquim Ferreira Maia (UFPB)

CAPÍTULO 4 TRIBUTAÇÃO SOBRE AS EXPORTAÇÕES DE MINÉRIOS BRASILEIROS COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO SOCIOECONÔMICA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	109
--	-----

Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (UFPB)

Delano Carneiro da Cunha Câmara (UFPI)

CAPÍTULO 5	CELSO FURTADO: LIÇÕES AOS AMBIENTALISTAS E AOS DEPENDENTISTAS CONTEMPORÂNEOS	127
	<i>Márcia Cristina Silva Paixão (UFPB)</i> <i>Jorge Madeira Nogueira (UnB)</i>	
CAPÍTULO 6	AS CONTRIBUIÇÕES DE CELSO FURTADO PARA A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO.....	145
	<i>Aline Contti Castro (UFPB)</i> <i>Henrique Zeferino de Menezes (UFPB)</i>	
CAPÍTULO 7	INFLUÊNCIA DA ACEPÇÃO FURTADIANA DE DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE PROMOÇÃO DO DIREITO À SAÚDE: REFLEXÕES À LUZ DAS DECLARAÇÕES DE ALMA-ATA (1978) E ASTANA (2018).....	159
	<i>Maria Aurora Medeiros de Lucena Costa (UFPB)</i> <i>Jailton Macena de Araújo (UFPB)</i>	
CAPÍTULO 8	A URGÊNCIA DE SE RETOMAR OS ESTUDOS E A PRÁXIS POLÍTICA DE CELSO FURTADO E DOS ESTRUTURALISTAS: UMA ANÁLISE SOBRE O CONCEITO DE ESTRUTURA E DECISÕES NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	167
	<i>Ana Cláudia Arruda Laprovitera (UNICAP)</i>	
PARTE III	SONHOS DE UM MUNDO COM SEUS LIVROS E DISCÍPULOS	177
	E AGORA, CELSO?	179
	<i>Cristovam Buarque (UnB)</i>	
	SOBRE OS AUTORES.....	193

INTRODUÇÃO

Márcia Cristina Silva Paixão (org.)

Como o próprio título anuncia, este livro reúne artigos em homenagem ao mestre Celso Furtado. Natural de Pombal, “das cidades mais ásperas do sertão” do estado da Paraíba, como ele mesmo registrou em seus diários, é um dos intelectuais brasileiros mais reconhecidos nacional e mundialmente. Nas palavras da jornalista, tradutora e pesquisadora Rosa Freire d’Aguiar, viúva do célebre economista:¹

Se a vida pudesse ser desfiada em acelerado, eu lembraria que Celso foi jornalista aos 19 anos, funcionário público aos 23, advogado aos 24, doutor em economia aos 28; foi segundo tenente da FEB aos 24, pioneiro da Cepal aos 29, criador e superintendente da Sudene aos 39, ministro do Planejamento aos 42; foi professor de grandes universidades na Europa e nos Estados Unidos, embaixador e ministro da Cultura. (D’AGUIAR, 2006)

Dedicado como intelectual e técnico de governo à causa abraçada de superação do subdesenvolvimento econômico brasileiro, Furtado desenvolveu suas análises desde uma perspectiva interdisciplinar, recorrendo a diferentes áreas das Ciências Sociais e Humanas. O propósito desta coletânea é homenageá-lo destacando tal singularidade de sua contribuição.

Sendo também uma obra comemorativa do centenário de seu nascimento, ela promove o reencontro de intelectuais brasileiros que conviveram com o mestre. A primeira parte, intitulada “Da Longa Convivência à Superação do Status-Quo”, é iniciada com o relato do Professor Clóvis Cavalcanti (UFPE/ Fundação Joaquim Nabuco/EcoEco/ISEE) sobre sua “agradável e rica convivência” com “um mestre em todos os sentidos de [sua] geração”, como ele mesmo define. Seu artigo corresponde a uma verdadeira viagem no tempo e começa transportando o leitor para 1959, quando, ainda no curso científico, começou a tomar conhecimento de Furtado e dos debates na imprensa sobre os obstáculos à instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Em seguida, fala de sua experiência como estagiário da própria Sudene, do reencontro emocionante com Celso em Yale, de uma convivência quase diária até o final daquele ano, seguida por troca de correspondência até outro reencontro singular: o Professor Clóvis Cavalcanti foi escolhido “paraninfo substituto” de seu mestre! E pela turma de concluintes da UFPE de 1968, liderada por Marcos Formiga que, por sua vez, assumiu a Superintendência da Sudene em 2000 e também faz sua homenagem na primeira parte deste livro. O Prof. Clóvis conclui seu relato recuperando memórias dos anos 1970 aos anos 2000, desde a coincidência de projetos de publicação

¹ D’AGUIAR, Rosa Freire. *A Memória do Futuro*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2006-2020. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=78. Acesso em: 19 ago. 2020.



incluindo a dimensão ambiental como fez o mestre em sua célebre obra "O Mito do Desenvolvimento Econômico", até despedir-se dele nesta vida muito bem representado pelo Professor Cristovam Buarque, seu aluno de mestrado em 1967 – aqui, mais um belo reencontro, pois o tributo de Cristovam conclui esta obra – passando pelas últimas orientações recebidas de Celso Furtado relacionadas com um projeto de desenvolvimento para Angola: "Ele recomendou que não propuséssemos nada com base no capital externo."

A homenagem do Professor Clóvis Cavalcanti é seguida de reflexões do economista Marcos Formiga (UnB/CEAM/n-Futuros) que exaltam a precocidade do mestre ao intuir e ambicionar, nas suas palavras, "uma viagem intelectual de considerável altitude", qual seja a de explicar os problemas sociais brasileiros da segunda metade do século XX como produtos de um conjunto de processos históricos. Marcos Formiga também exalta o espírito investigativo estatístico do mestre, determinante para o conhecimento e compreensão das especificidades brasileiras numa época de carência de dados sobre o próprio produto nacional. Recupera, ainda, a inovadora leitura teórica de Furtado sobre o papel anticíclico do estado brasileiro na crise do café na década de 1930 e que culminaria no processo de industrialização do País. Conclui nos contando sobre o encontro de Furtado com uma reedição de "História Econômica do Brasil", de Roberto Simonsen, como fonte de sua ideia de se apoiar em informações econômicas quantitativas para revelar a história de formação do País e, a partir dela, fazer previsões sobre os determinantes do tão almejado desenvolvimento. Para Marcos

Formiga, "Celso Furtado é tão importante para a Economia Brasileira quanto Adam Smith é para a Ciência Econômica."

A segunda parte do livro é interdisciplinar. Reúne contribuições de professores das Ciências Sociais Aplicadas que, inspirados por Furtado, contemplam o objetivo do desenvolvimento sob diversos enfoques, quais sejam: o papel da ética e da cultura, a função social da propriedade rural, o governo como regulador da extração e do uso de ativos ambientais, as contribuições do mestre para o estudo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional, a presença de suas premissas desenvolvimentistas nas relações internacionais de promoção do direito à saúde. Essa parte é encerrada com uma discussão sobre os conceitos de (sub)desenvolvimento, estrutura e decisão no pensamento de Furtado.

O Prof. Alexandre Lyra Martins (UFPB) apresenta um esboço da concepção ética subjacente à tese estruturalista de Celso Furtado, considerando suas premissas metodológicas e o conceito central de subdesenvolvimento periférico, para delinear os desafios éticos contemporâneos de um projeto político inspirado em suas ideias. Conclui que, como adepto da tradição da economia política clássica, Furtado se alinha à ética smithiana, mas com a introdução do referido marco conceitual, vem a recomposição dos princípios éticos que norteiam sua obra e a proposta de repactuação social em torno do desenvolvimento das periferias econômicas.²

Luiz Alberto Machado (Instituto Fernand Braudel) e Eduardo José Monteiro da Costa (UFPA) abordam os

2 Texto do autor.

elementos culturais que se constituem em fundamentos essenciais da análise de três grandes economistas que são considerados referências internacionais nos estudos e pesquisas relacionadas ao processo de desenvolvimento, uma área que se tornou conhecida como economia do desenvolvimento: Celso Furtado, Douglass North e Amartya Sen.³

Alessyara Giocássia Resende de Sá Rocha Vidigal (Universidade Presbiteriana Mackenzie) e Fernando Joaquim Ferreira Maia (UFPB) aplicam o pensamento de Celso Furtado à função social da propriedade rural. Os autores ressaltam que a relevância do trabalho reside na análise crítica da efetividade dessa função para o desenvolvimento do setor agrário brasileiro. O problema que o trabalho busca enfrentar é que qualquer política agrária no Brasil, e a função social da propriedade rural norteia a política agrária, se dá num contexto de uma estrutura fundiária marcada historicamente pelo não acesso à propriedade da terra e pela desigualdade na distribuição da propriedade, o que cria dificuldades para o desenvolvimento agrário de forma satisfatória e inclusive para toda a população. Especificamente, investiga-se a hipótese de se a função social da propriedade rural pode assegurar a expansão da produção, criar empregos em escala adequada, melhorar progressivamente o nível técnico e assegurar a elevação do nível de vida da população rural em função do aumento de produtividade.⁴

Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (UFPB) e Delano Carneiro da Cunha Câmara (UFPI), recorrendo também a Celso Furtado “que defende,

considerado o déficit histórico e estrutural do País, a necessidade na mudança na matriz econômica de natureza exploratória, mediante a formação de grandes reservas monetárias, preparadas para dar suporte a essa transição”, abordam a situação da tributação brasileira da mineração voltada para a exportação como instrumento de regulação para preservação ambiental e incentivo ao desenvolvimento. Propõem uma alíquota *ad valorem* sobre minérios exportados *in natura* como incentivo a um novo incremento da industrialização interna da mineração, como oportunidade de maior geração de renda, equilíbrio fiscal e da balança comercial, além de prevenir o esgotamento desses recursos no longo prazo. Os autores inclusive contrastam essa proposição com a política recente centrada na austeridade fiscal e consequente corte de investimentos públicos que comprometem a prestação de serviços essenciais para a população.

Para Márcia Cristina Silva Paixão (UFPB) e Jorge Madeira Nogueira (UnB), controvérsias contemporâneas sobre as relações conflituosas da sociedade brasileira com os seus recursos ambientais podem ser iluminadas pela leitura atenta de certos escritos de economistas talentosos. Os autores exploram dois aspectos atuais sobre o uso dos recursos ambientais no País: a degradação da diversidade biológica por desmatamento e o investimento estrangeiro na exploração de recursos naturais. Esses aspectos podem – e os autores sugerem que devem – ser analisados à luz de conceitos adiantados por Celso Furtado em seus escritos. Assim, evidenciaram-se inovadoras contribuições do mestre, como também o potencial de agregação de valor analítico a essas contribuições. Os autores concluem advertindo que é essencial evoluirmos a

3 Texto dos autores.

4 Texto dos autores.

partir de Celso Furtado para efetivamente honrarmos o extraordinário intelectual brasileiro.

Aline Contti Castro (UFPB) e Henrique Zeferino de Menezes (UFPB) resgatam elementos inovadores da contribuição de Celso Furtado para o estudo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional, analisando o suposto processo de desenvolvimento de novas economias inseridas no mercado mundial e a relação Estado-Mercado nesses países. Como pontos fundamentais, destacam uma ruptura de Furtado “com o ‘etapismo’ da Teoria da Modernização e com as percepções ‘reformistas’ da economia política liberal”, e suas análises das estruturas de poder em nível global que determinam o desenho estrutural da relação Estado-Mercado-Indivíduos. Ressaltam a contribuição de Celso Furtado para a origem da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) e para a consequente ampliação da agenda internacional em favor de problemáticas próprias de economias em desenvolvimento. Passam pelo surgimento da Economia Política Internacional no pós-guerra, o diagnóstico da relação entre subdesenvolvimento e dependência centro-periferia no capitalismo global e chegam aos desafios históricos das economias periféricas: “globalização, estagnação e desigualdades”. Concluem com notas utópicas, podendo-se destacar a “necessidade de um debate global sobre os meios de impedir o aprofundamento das desigualdades sociais e do aumento da degradação do meio físico.”

De forma muito oportuna, Maria Aurora Medeiros de Lucena Costa (UFPB) e Jailton Macena de Araújo (UFPB) trazem para o corpo desta obra uma discussão

relacionada com a pandemia de covid-19 que ora aflige o mundo todo. Os autores relacionam premissas desenvolvimentistas de Celso Furtado com diretrizes previstas em duas declarações internacionais voltadas para a atenção e os cuidados primários à saúde - Declarações de Alma-Ata (1978) e Astana (2018). Especificamente, discutem a relevância da cooperação internacional como instrumento de direcionamento e alocação de um volume maior de recursos técnicos e financeiros para necessidades sociais básicas, especialmente os países em desenvolvimento. Em síntese, a convergência das duas Declarações com o pensamento de Furtado se verifica na medida em que elas procuram garantir o desenvolvimento como ele mesmo definiu: “um processo de adaptação das estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem”. E isto a começar pela garantia dos direitos humanos universais a partir da desconstrução de dois problemas centrais: a ideia de superioridade cultural e o processo de periferização socioeconômica. Por fim, os autores chamam a atenção para a importância da Declaração de Astana como um instrumento de reconfirmação do compromisso de cooperação internacional assumido por meio da também recente Agenda 2030, voltada para o desenvolvimento humano econômico e sustentável e mais especificamente, nas palavras dos autores inspirados em Furtado: garantindo qualidade de vida e melhores meios de acesso à cidadania no seu aspecto mais amplo, como parte de um projeto solidário global, tão necessário, especialmente, no momento de grave crise sanitária e de saúde [em] que se vive.”

Ana Cláudia Arruda Laprovitera (UNICAP) faz breve apresentação dos conceitos de desenvolvimento e

subdesenvolvimento e sua relação com o de estrutura e decisão na visão de Celso Furtado. Para a autora, trata-se de sistema conceitual e epistemológico que possibilita uma reflexão crítica sobre o processo de desenvolvimento capitalista, estando imbricado dentro dessa análise o papel dos sujeitos na tomada de decisão e seus efeitos no processo de desenvolvimento econômico.⁵

Fechamos o livro com uma pergunta de discípulos ao mestre: “E agora, Celso?”. Discípulos representados aqui pelo Professor Cristovam Buarque, outro mestre, que, adiante, arremata sua homenagem com uma recomendação às gerações atuais e futuras de brasileiros: “Seguir o que ele nos ensinou no passado, adaptar ao presente que ele formulou para o futuro; e avançar nas propostas de um mundo que ele não teve tempo de ver.” Cristovam Buarque é cirúrgico em seu diagnóstico do Brasil atual a partir das ideias de Furtado, assim como em suas recomendações de orientações políticas, econômicas, sociais, ambientais e institucionais para o País, a própria Cepal e, por extensão, para a Sudene. Entre elas, propõe a substituição do conceito *econômico* de *pobreza* por uma versão *social* dele: o nível de acesso a bens e serviços essenciais é que importa! Para o problema da manutenção da concentração da renda, relembra que a solução, à luz da experiência exitosa de outros países, é a educação pública de qualidade, principalmente desde a de base. E alerta sobre a necessidade de se reconhecer o bem estar social, a estabilidade monetária e jurídica e o conhecimento como fatores de produção essenciais na era da globalização e da inteligência artificial. Para o Estado como

indutor do desenvolvimento, propõe a substituição do *keynesianismo puro tradicional* por um *keynesianismo social e produtivo*, e do conceito de *renda mínima* pelo de *renda inclusiva com vinculação*. Toca em pontos delicados como a exaustão fiscal e moral do Estado brasileiro; os efeitos da globalização – entre eles, “nossas cidades cresceram, mas se transformaram em ‘monstrópoles’” –; e os limites ao crescimento, como revelado por Furtado em “O Mito do Desenvolvimento Econômico”. Ao final, ilumina nossas mentes com uma proposta de mundo utópico pelo qual, a exemplo do mestre, insiste em lutar.

5 Texto da autora.





PARTE I



**DA LONGA CONVIVÊNCIA
À SUPERACÃO DO *STATUS-QUO***

CELSO FURTADO: RELATO DE UMA LONGA CONVIVÊNCIA

Clóvis Cavalcanti (UFPE/Fundação Joaquim Nabuco/EcoEco/ISEE)

1 INTRODUÇÃO

Ao escrever este artigo, novo texto meu sobre Celso Furtado, não quero fazer nenhuma análise das contribuições do grande economista, ou “mais-que-economista”, como diria Gilberto Freyre (1900-1987). Algo já foi por mim tratado a esse respeito em artigos publicados¹. Meu propósito agora é relatar um pouco da minha convivência com Furtado, um mestre em todos os sentidos de minha geração. Em 1959, ano em que tomei conhecimento do ilustre paraibano, eu terminava o científico no Colégio

Nova Friburgo, internato da Fundação Getúlio Vargas, na cidade fluminense do mesmo nome. Esse educandário era uma novidade pedagógica revolucionária, com discussões extraclasse sobre problemas brasileiros, uma biblioteca excelente que nos dava acesso à imprensa carioca. Sem TV na escola, sem Internet, etc., ler jornal e as revistas semanais da época (*O Cruzeiro*, dos Diários Associados, onde Gilberto Freyre mantinha coluna, e *Manchete*, do Grupo Bloch) era coisa que muito me atraía. No internato, estudavam muitos alunos de famílias de políticos e intelectuais conhecidos. Lá estava em 1959, por exemplo, o primogênito de Miguel Arraes, eleito prefeito do Recife naquele ano, José Almino. Um filho (Fernão) do biógrafo e escritor Gondim da Fonseca (1899-1977), autor do livro *O que Sabe Você sobre o Petróleo?*, de 1953, um clássico nacionalista em defesa da criação da Petrobrás, era também aluno. Tive a oportunidade de conhecer pessoalmente seu pai, a quem visitei na companhia de dois professores. Havia muitas outras oportunidades assim de formação para alunos adolescentes como eu. Um bisneto do grande militar Marechal Cândido Rondon (1865-1958), por exemplo, também foi meu colega.

Nessa atmosfera foi que acompanhei os relatos da grave seca nordestina de 1958

1 “Celso Furtado e a Persistência do Subdesenvolvimento”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; REGO, José Márcio (org.). **A Grande Esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34, 2001. p. 61-76; “Meio Ambiente, Celso Furtado e o Desenvolvimento como Falácia”, **Ambiente e Sociedade** (Unicamp-Campinas), v. 5, n. 2, ago./dez. 2002 e v. 6, n. 2, jan./jul. 2003, p. 73-84; “Celso Furtado y el Subdesarrollo”, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, 2005, v. 11, n. 1, jan./abr., p. 13-20; “Celso Furtado and Underdevelopment: A Review of the 10th Edition of Teoría e Política do Desenvolvimento Econômico (Theory and Policy of Economic Development)”, **Espisteme – Revista Multidisciplinar da Universidade Técnica de Lisboa**, ano VI, 2. série, n. 15-16-17, 2005-2006, p. 137-144; “Crescimento Econômico, Desenvolvimento e Ecologia: Uma Construção a Partir de Celso Furtado”. In: FURTADO, Celso et al., **O Pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, 2009, p. 197-232.



e das ações empreendidas sob o comando do Presidente (em 1956-1961) Juscelino Kubitschek (1902-1976). Ajuda sólida para tanto foi a série de reportagens penetrantes de Antônio Callado (1917-1997), publicadas no *Correio da Manhã*, do Rio de Janeiro². Na sequência da estiagem no Nordeste, o nome de Celso Furtado, sempre em destaque, começou a ocupar espaço na minha mente. Em 1959, as menções a ele ficaram mais intensas e eu me interessei mais pelo personagem, acompanhando o desenrolar da formulação da nova política que ele propunha para o Nordeste, com o respaldo de Juscelino. Os debates na imprensa e no Congresso se acentuavam, até que chegou o momento da votação da proposta de Celso por deputados e senadores. Chamava a atenção o senador paraibano Argemiro Figueiredo (1901-1982), que era feroz crítico do contrerrâneo, a quem combatia brandindo dois argumentos principais. Primeiro, Furtado seria comunista e estimulava a “subversão da ordem”, ao propor algo – a reforma agrária – que os donos do poder repudiavam e estigmatizavam. Segundo, o senador Argemiro de Figueiredo dramatizava o problema da seca, propondo a velha solução hidráulica da construção de açudes e da irrigação. Era a forma de tentar derrotar a lúcida proposta de convivência com a seca, do histórico GTDN – sigla do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, criado sob a batuta de Furtado³. O senador

defendia uma estratégia na linha dos “industriais da seca”, de manutenção de privilégios e impedimento do processo de transformação social de que o Brasil era carente. Em dezembro de 1959, participei de manifestações de rua no Recife de apoio a Celso e ataque ao senador, considerado inimigo da iniciativa então proposta de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (a emblemática Sudene).

2 CONHECENDO CELSO FURTADO E ENTRANDO NA SUDENE

Em março de 1960, fui aprovado para o curso de economia da então Universidade do Recife (UR). Os escritórios do novo órgão, criado no findar de 1959, no Recife, ficavam no edifício Teresa Cristina, a cerca de 500 m da Faculdade de Ciências Econômicas, onde eu estudava. Um colega meu de turma, maranhense, Mariano Mattos, logo encontrou como ingressar na Sudene para trabalhar como “auxiliar de pesquisa” (estagiário). Eu passava lá de vez em quando para vê-lo e aproveitava para me inteirar daquela grande novidade, inclusive porque abria o leque de oportunidades de trabalho para futuros economistas. Com a importante referência de que as pessoas que faziam parte da equipe de Furtado tinham uma reputação que muito nos animava. Os professores da faculdade, ao contrário, com algumas exceções (Fernando Mota, único economista do grupo, Manoel Correia, Germano Coelho, Armando Souto Maior, Ivan Loureiro, rigoroso na matemática, Newton Sucupira), eram antiquados, não tinham conteúdo para nos oferecer e nos frustravam como profissionais atualizados que queríamos ser. Enquanto isso, na

2 Das reportagens, resultou o clássico *Os Industriais da Seca e os “Galileus” de Pernambuco: Aspectos da Luta pela Reforma Agrária no Brasil* (Rio: Editora Civilização Brasileira, 1960).

3 Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*. Rio: Departamento da Imprensa Nacional, 1959. Esse documento foi escrito pelo próprio Celso Furtado e apresentado solenemente ao Presidente Juscelino em fevereiro de 1959.

Sudene, eu podia falar (foi assim que os conheci no começo de 1960) com Chico de Oliveira (1933-2019), Juarez Farias, Luís de Vasconcelos, Naílton Santos, Estevam Strauss, Jáder de Andrade, Antônio Amado. Nessas visitas, terminei cruzando com Celso Furtado, imponente na sua elegância, mas sem bloquear o acesso. Ele não ficava conversando conosco. Na verdade, muito sisudo, dava a impressão de ser trancado. Chegava e saía. A sala de Mariano ficava junto das do grupo mais jovem, Chico de Oliveira, um dos caçulas, sempre disponível. Dessa forma, fui sabendo de coisas que muito me animavam. Nessa época, dois fatos atraíam na Sudene meu interesse e dos meus colegas: a formação de técnicos em desenvolvimento econômico (TDEs) e aulas de contabilidade nacional, dadas pelo engenheiro Amadeu Freire, algo inexistente no currículo do curso de Ciências Econômicas. As conversas na Sudene davam para sentir a dimensão de “Dr. Celso”, como Furtado era conhecido. Minha admiração por ele se fortaleceu aí, nascendo então um desejo em mim de ingressar no órgão como estagiário, coisa que vários estudantes, de uma diversidade de carreiras, estavam conseguindo.

Mariano Mattos farejava oportunidades para mim e outros colegas, descobridor de oportunidades como sempre foi. Eu continuava visitando a sede da Sudene. Não havia qualquer barreira para isso. Era só tomar o elevador. Não lembro se havia uma recepção em que nos fizessem perguntas. No mês de julho de 1961, fui passar férias no Rio, São Paulo, Ouro Preto e Brasília, a nova capital do país que conheci então na companhia dos meus grandes amigos e colegas do colégio em Friburgo, os gêmeos Sérgio (1940-2020) e Mário Trindade. Cheguei da viagem

ao Sul (de DC-3, pela NAB, Navegação Aérea Brasileira) no dia 11 de agosto à noite. Cedo no dia 12, telefonei para um colega da faculdade que também desejava muito ser estagiário na Sudene, Osiris Lira (1939-1990). O que ele me disse causou impacto forte: a Sudene ia realizar nesse mesmo dia, um sábado, e no domingo 13 de agosto, concurso para estagiários de todos os cursos ligados às atividades do órgão. Havia umas 20 ou 30 vagas para estudantes de Economia. Naquele tempo, de comunicações difíceis, não pude ser avisado da abertura de inscrições para a seleção. Eu estava, portanto, fora dos exames. Porém, Osiris teve uma idéia providencial, exótica para as regras de hoje. Sugeriu que eu fosse ao local de seleção do pessoal de Economia, na nossa própria faculdade, na hora das provas desse dia, à tarde, e pedisse para fazê-las ao responsável pela sua aplicação. Disse que eu explicasse minha situação e que faria um pedido de inscrição à Sudene na segunda-feira seguinte. Fui admitido na sala das provas com a anuência do encarregado de supervisioná-las. Recebi o material tal como todos os regularmente inscritos e fiz as provas do dia. Na volta para casa, preparei uma carta diretamente para Furtado a que dei entrada no gabinete dele no dia 14 de agosto logo cedo. Infelizmente, não tenho cópia carbono desse documento. Nele, eu relatava o acontecido e pedia minha inscrição *a posteriori* no concurso. Procurei ser convincente, inclusive salientando o significado da Sudene para minha formação como economista nordestino profundamente comprometido com a missão à ela atribuída. Sem nenhuma noção de como a carta seria acolhida, fiquei na expectativa ansiosa de quem não queria perder tal oportunidade. Sem demora, a

Sudene me notificou de que a carta fora aceita pelo superintendente. Numa época sem computador nem provas de múltipla escolha, o resultado do concurso foi sair umas duas semanas depois. Eu soube dele através dos jornais. Fui aprovado em segundo lugar no meio de uns 800 inscritos. O primeiro era um estudante de engenharia, Cláudio Dubeux. Do mesmo modo, haviam sido aprovados Osíris e vários outros colegas meus de turma. Foi uma alegria incomparável. Nos dias de agora, uma história desse naipe parece até surreal. Nasceu daí mais um motivo de minha admiração grande por Furtado. Eu não tive nunca como agradecer-lhe. Apenas relatei-lhe o fato anos depois, quando já nos falávamos com proximidade.

3 NA SUDENE, EM 1962-1963

Na primeira semana de janeiro de 1962, iniciei minhas atividades de estágio como “auxiliar de pesquisa” no cobiçado órgão. Puseram-me na Divisão de Pesca, subordinada ao Departamento de Estudos Especiais (DEE), cujo diretor era o economista português Luís Felipe Leite de Vasconcelos, amigo de Celso também e que foi um verdadeiro professor para mim. Estando na Sudene, já em sua localização no edifício JK, centro da cidade do Recife, eu passei a ver Furtado com frequência. Havia palestras no órgão, às quais ele comparecia, abria e comentava depois. Eram pequenas aulas ricas de ensinamentos. Uma delas foi em 1963 com o grande economista Paul Baran (1909-1964), autor de um livro que todos líamos então – *A Economia Política do Desenvolvimento Econômico* (de 1960). Ele falou em inglês, idioma que eu já dominava. Baran, professor em Stanford,

talvez fosse então o economista marxista de renome mais respeitado no Ocidente. Na verdade, era um neomarxista. Lembro de ele falar da Sudene como utopia de Furtado – ou algo assim. Outras ocasiões em que eu apreciava o conhecimento de Furtado eram as reuniões mensais do Conselho Deliberativo da Sudene. Neste, tinham assento os governadores nordestino – de Pernambuco, Cid Sampaio, em 1962, e Miguel Arraes, em 1963. Ambos faziam comentários inteligentes. Outro participante do colegiado, como representante do Ministério da Educação e Cultura, era o escritor Gilberto Freyre (1900-1987), este e Celso, na ocasião, os dois maiores luminares das ciências sociais da região ou mesmo do Brasil. Às vezes, vinha também o grande médico e geógrafo Josué de Castro (1908-1973), que presidia a FAO na época. Essas presenças tornavam as reuniões da Sudene pouco monótonas e burocráticas. Furtado era didático e paciente nas suas explicações. Para um estudante como eu, não havia melhor oportunidade de ver aplicações da Economia que eu estudava (apesar das fraquezas notórias da faculdade) no Plano Real. Ainda mais, com a capacidade de Furtado de enfrentar questões políticas que os governadores levantavam. Tinham assento à mesa até 1963, além de Cid Sampaio, por Pernambuco, Juracy Magalhães, pela Bahia, Aluísio Alves, Rio Grande do Norte. Em 1963, fora Arraes, chegaram Virgílio Távora (Ceará), João Agripino (Paraíba), Seixas Dória (Sergipe), Petrônio Portela (Piauí), José Sarney (Maranhão). Esses políticos eram tarimbados e contrapunham perspectivas próprias às de Celso. Uma oportunidade para o superintendente da Sudene esclarecer a missão do órgão e dar verdadeiras aulas.

Eu me beneficiava desses debates. Freyre e Furtado, às vezes, entravam em conflito. Porém, discutiam mais no plano teórico e metodológico, com elegância. O primeiro gostava de insistir na necessidade de se evitar o “economicismo”. Celso Furtado não se abalava. Oferecia sua perspectiva, que era multidisciplinar, de fato. O que falava contribuía para o aprendizado de um estudante jovem como eu. Eu já conhecia Freyre desde 1959, quando seu filho Fernando (1943-2005) foi estudar no internato de Nova Friburgo. Um professor de lá, de História do Brasil, tinha sempre comentários sobre o ilustre pernambucano, de quem era admirador. Assim, minha passagem pela Sudene foi um momento muito rico de aprendizado, até porque ouvia ainda, exposições de Chico de Oliveira, o superintendente substituto, Juarez Farias, Jáder de Andrade, Estevam Strauss, Luís de Vasconcelos. Ao mesmo tempo, os profissionais que haviam recebido formação de TDE, um rito de passagem significativo que contava com suporte da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina, da ONU, onde Furtado trabalhara), para quem ingressava na Sudene, eram muito preparados. Nas reuniões, o nível das discussões sempre foi elevado e exigente. Lucrei com isso. Sendo incumbido de redigir pequenos artigos sobre problemas da pesca no Nordeste, que foram publicados no *Boletim de Estudos de Pesca*,⁴ do DEE. Nos meus 21-22 anos, com a orientação de Luís de Vasconcelos, inclusive no tocante à redação técnica adequada, essas tarefas me fizeram amadurecer. Eu era equiparado a técnicos que já possuíam grau universitário.

4 DA SUDENE A YALE

Formei-me em dezembro de 1963, tendo Manoel Correia como paraninfo e Caio Prado Jr., seu amigo e editor, como patrono. Todos afinados com Celso Furtado. Chico de Oliveira esteve presente à colação de grau, em 20 de dezembro. Representou Furtado. No mês seguinte, deixei a Sudene e fui fazer o curso de aperfeiçoamento de economistas, única coisa parecida com pós-graduação de economia existente então no Brasil, no Centro de Aperfeiçoamento de Economistas (CAE) do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Passei na seleção para esse curso ainda na faculdade, em exame nacional que aprovou também Edmar Bacha, Flávio Versiani, Alkimar Ribeiro Moura e outros futuros economistas importantes do Brasil. O curso era de muito alto nível, com a presença de Mário Henrique Simonsen (1935-1997) dominando tudo o que era ensinado de teoria econômica (micro, macro, finanças, comércio internacional, economia monetária), além de matemática e matemática financeira. Só não dava aulas de desenvolvimento econômico, matéria que foi ministrada por João Paulo dos Reis Velloso, em julho e agosto de 1964, ao regressar de seu mestrado na Universidade de Yale. Conservador de raiz, Simonsen não era dogmático de forma nenhuma. Jamais ele disse qualquer coisa que desfizesse o pensamento de Furtado. Sua fonte de trabalho era a matemática, que ele dominava com incomum brilhantismo. Na verdade, foi o melhor professor de Economia que tive em minha vida. Exigente, impunha disciplina ao nosso pensamento. Suas aulas eram maravilhosas. Simonsen, porém, fumava o tempo inteiro e deixava pedaços de

4 Ver CAVALCANTI, Clóvis. Observações sobre a Pesca em Alagoas, **B. de Est. de Pesca**, v. 2, n. 8, p. 16-18, ago. 1962. Foi meu primeiro artigo dos quatro que escrevi.

giz caírem para o chão, esfacelando-os enquanto andava de um lado para outro do pódio da sala. O chão ficava muito sujo.

Começamos lá em 13 de janeiro de 1964. O clima político no país, nesse momento, era muito tenso. A Semana Santa de 1964 passou sob ventos pesados, desatados depois do famoso comício na Central do Brasil (13 de março), em defesa das reformas de base do presidente João Goulart. Na FGV, sentia-se o clima sombrio, mas não havia ares de conspiração. Depois da Páscoa (29 de março), vieram as ameaças visíveis de golpe, consumado no dia 31. A maioria de minha turma era contra, mas havia um colega cearense que, diante da consumação da quebra constitucional, rejubilou-se com a queda de Furtado, dizendo-me, para meu mal-estar, que esse era o momento de expurgo dos “comunistas da Sudene”. Simonsen teve um comportamento discreto: nunca demonstrou entusiasmo com os acontecimentos. Seu foco era o equilíbrio fiscal e uma política monetária anti-inflacionária. Nas conversas e em sala de aula, nunca revelou apoio às cassações, muito menos engrossando o coro de opositores de Furtado, apesar de sua posição monetarista e a de Celso, estruturalista, na interpretação da inflação brasileira. Pessoalmente, nunca o ouvi exprimir opiniões desfavoráveis à escola da Cepal, núcleo do estruturalismo, embora mais tarde ele haja assumido posição mais crítica. Dentro da FGV mesmo, havia economistas como Isaac Kerstenetsky e Annibal Villela, simpáticos aos cepalinos. Sem contar Werner Baer (1931-2016), professor de Yale, brasilianista, que permanecia períodos no Ibre, muito ligado a esses dois e a Simonsen. A primeira vez que encontrei o último foi em julho de 1963, precisamente no apartamento de

temporada de Werner no Rio, em jantar com os dois e mais Sérgio Trindade. Eu estava voltando exatamente do congresso da UNE em Santo André (SP), de cujo conselho eu era membro como presidente da Executiva Nacional de Estudantes de Ciências Econômicas (Enece), eleito inclusive com o apoio de Edmar Bacha em setembro de 1962 no Recife.⁵

A FGV teve importante posição no governo do Gen. Castello Branco. Deu o ministro da Fazenda, Octavio Gouveia de Bulhões, diretor do Ibre. Simonsen foi convocado por Roberto Campos, ministro de Planejamento, para assessorá-lo, mas não saiu do CAE, talvez sua paixão. Uma vez, em plena sala de aula, foi convocado por Campos para ir a São Paulo. Saiu esbravejando, dizendo que o estavam levando “à revelia”, inclusive porque nunca viajava de avião – a ponto de nunca ter saído do Brasil. Não se pode então caracterizar o clima no curso como de hostilidade a Furtado. Na verdade, a turma dos mineiros já tinha lido *Formação Econômica do Brasil*, graças a seu excelente professor de história econômica, Francisco Iglesias, e outros colegas também, coisa que eu ainda não fizera. Celso era respeitado e admirado. Seu nome não era citado nas aulas, porque tudo era sobre teoria econômica do tipo convencional e tinha tratamento matemático. Só com Reis Veloso é que surgiram referências a Celso. Em agosto de 1964, encerrou-se a primeira fase do curso de um ano do CAE. No final do mês, um grupo dos alunos iria prosseguir os

5 Essa eleição foi no I Congresso Nacional de Estudantes de Ciências Econômicas, onde estavam Paulo Haddad, Cláudio de Moura Castro, Alkimar, Flávio Versiani e Bacha como integrantes da delegação de Minas. Fui eleito por unanimidade. Havia um candidato de oposição a mim, meu colega de faculdade Mariano Mattos, que não levou adiante sua postulação.

estudos nos Estados Unidos e outro ficaria na FGV até o fim do ano. A seleção era pelas notas obtidas na primeira fase. Fui selecionado e, junto com Edmar Bacha, rumamos para a Universidade de Yale. A escolha da universidade foi arquitetada por Werner Baer, a quem Simonsen indicara nossos nomes porque tínhamos as melhores notas da turma. E Werner sempre fazia suas recomendações para alunos do CAE com base no que Simonsen selecionava.

Coincidentemente, Celso Furtado, exilado no Chile desde abril, por proposição também de Werner Baer, foi convidado para ser professor visitante na mesma universidade. Chegamos lá na mesma ocasião, primeira semana de setembro de 1964. Bacha fora antes de mim um pouco, precedido por Celso. Edmar e eu tínhamos conseguido um apartamento para dividir como *roommates*, junto com o americano David Barkin, que já o ocupava – sendo também admirador de Furtado. Imediatamente, Bacha e eu procuramos Celso para conhecer o economista que tanto nos atraía. Tivemos um encontro, nós dois e ele, no dia 12 de setembro de 1964. Na verdade, Edmar já havia falado antes com Celso pessoalmente, na sala que ele estava ocupando no Economic Growth Center, de Yale. O nosso foi um contato emocionante, do meu ponto de vista. Nada de muito profundo se discutiu. Conversamos sobre os acontecimentos no Brasil, a vida que ele e nós iniciávamos em New Haven, Connecticut, cidade onde Yale se localiza. Estar diante do meu chefe na Sudene, um ídolo da minha vida de estudante de Economia, de modo descontraído e falando de tudo que interessava foi um marco. Entre as disciplinas que selecionamos para cursar a partir daí, no semestre, estava a de Celso, sobre problemas da América

Latina, apresentada assim na informação da universidade:

Economics 204 – Introduction to Latin American Studies – Mr. Baer, Mr. Dix, Mr. Furtado, Mrs. Nash, Mr. Rogler, Mr. Snyder / An interdisciplinary seminar for students whose geographical area of specialization is Latin America. The contributions of various disciplines to the analysis of Latin American society and culture. History and the social sciences are emphasized.

Dias depois, um domingo, fizemos um passeio por recantos pitorescos de Connecticut, no carro de David. Além dele, Celso Furtado, Werner, Bacha e eu estávamos juntos. Muita conversa boa ao longo do trajeto.

5 O ANO EM YALE⁶

No ano letivo de Yale, de setembro de 1964 a junho de 1965, meu convívio com Celso foi intenso. Nós nos víamos quase diariamente. Às vezes, almoçávamos juntos em algum restaurante da universidade. Uma vez, levei-o para jantar no apartamento que eu tinha com Bacha e Barkin. Achei incrível, minha ousadia. Até porque éramos nós que cozinávamos. Sem David na ocasião, a conversa foi em português. Os assuntos variaram da política brasileira aos rumos da economia, à situação nos EUA, à campanha eleitoral para a presidência no país, governado desde o assassinato de Kennedy em novembro de 1963, por Lyndon Johnson, candidato à reeleição, às eleições chilenas. Furtado

6 Alguns pontos desse relato podem ser encontrados também na lembrança feita por Edmar Bacha, “Furtado em Yale: Relatos de um Jovem Admirador”, disponível em sua página no site da ABL, <https://www.academia.org.br/>.

opinava que, no Chile, um golpe militar era muito difícil de acontecer por causa da existência do corpo de carabineiros, que não seguia necessariamente a posição das três armas tradicionais. Em meados de setembro, fomos com Celso à estação de trens de New Haven, esperar um amigo dele do Brasil que ia visitá-lo. Enquanto esperávamos, ele contou histórias da Força Expedicionária Brasileira (FEB), da qual fora tenente no cenário de Itália. Foi quase um desabafo seu. Surgiram histórias paralelas à guerra sobre as longas caminhadas, as paradas para dormir, o contato com a população rural, carências afetivas, etc., além de episódios de combate. Não anotei detalhes; porém, dá para lembrar as cicatrizes que a guerra deixara num jovem que tinha aspirações mais nobres. O lado emocional da campanha trouxe à baila relatos muito humanos. Duas coisas ali relatadas marcaram as conversas com ele na estação. Uma foi a visita ao Presidente Kennedy, em fevereiro de 1962, na Casa Branca, quando se exibiu um filme feito pela TV americana sobre o Nordeste, com ênfase nas ligas camponesas, e quando, para surpresa de Celso, foi-lhe perguntado se Arraes ganharia a eleição daquele ano para governador de Pernambuco. Ele também narrou o episódio da prisão do último, no dia 31 de março de 1964, da qual foi testemunha juntamente com o prefeito do Recife, Pelópidas Silveira, que seria preso dois dias depois. A narrativa coincide com a que ouvi do próprio Arraes, em 1986, e a de Pelópidas, em 2002. Momento de grandeza do governador de Pernambuco, recusando-se a renunciar ao mandato que o povo pernambucano lhe confiara.

Algumas vezes, fui comer na casa de Celso com Edmar. Ele nos acompanhou também para o almoço do Dia de Ação de Graças de 1964, na última quinta-feira de

novembro, na bonita casa de um português que imigrara para a Nova Inglaterra, fugindo do salazarismo, Cristiano Rendeiro, comerciante e vereador na cidade de New Haven. Foi interessante porque, depois dos tradicionais peru e *pumpkin pie* dessa celebração nos EUA, ficamos brincando na neve, inclusive com um trenozinho em que deslizávamos pelo gramado em declive da casa, alguém nos empurrando no começo e depois se seguindo o percurso ladeira abaixo. Era curioso ver o aparentemente sisudo superintendente da Sudene brincando conosco. O Sr. Rendeiro, que eu conheci antes de Bacha e Furtado, tendo sabido que este estava na universidade como *visiting professor*, me pediu para convidá-lo para o almoço especial da grande data do calendário americano. Na casa dele, ficamos até às 22 horas, com bate-papos sobre a didatura portuguesa, revoluções na África e golpes de Estado na América Latina.

As exposições na disciplina de Furtado sobre nosso continente foram muito benéficas para minha preparação profissional. A visão multidimensional que Furtado oferecia, envolvendo sociedade, política, história, economia, cultura, era enriquecedora e ajudava na formação de um espírito crítico. Isso transparecia também nos papos informais. Certo sábado do outono, saímos juntos, ele e eu, para almoçar e depois fomos à loja de departamentos da universidade, a Yale Coop, onde havia uma feira de livros. Nela, Furtado comprou e me presenteou *Animal Farm*, de George Orwell. Ao me dá-lo, comentou: "Leia que você vai gostar". Acertou. Foi minha introdução definitiva a Orwell.

Era visível a melancolia que causava a Celso a ausência de sua família, apesar

do grande respeito que lhe tinham os professores de Yale. Na primeira aula do ano letivo, da disciplina de desenvolvimento econômico, ministrada por um destacado professor da universidade, Lloyd Reynolds, por exemplo, este mencionou o fato de o Departamento de Economia ter incorporado um professor visitante da estatura de Celso. Também nosso professor de teoria econômica, o cubano asilado Carlos Díaz Alejandro, tinha palavras elogiosas sobre Celso. Sem contar nosso orientador e responsável pela minha ida para Yale, Werner Baer, com quem almoçamos algumas vezes junto com Celso. Em outubro, Simonsen e João Paulo Velloso foram a Washington acompanhando Roberto Campos. Aguardou-se uma visita deles a New Haven, oportunidade em que se imaginou uma discussão de Furtado com eles sobre a política econômica do governo militar. Mas a visita não se realizou. Ainda falei com Simonsen por telefone, que ia pela primeira vez aos Estados Unidos. Perguntei como fizera isso, já que ele não viajava de avião. Explicou-me que fora arrastado quase à força...

Depois do recesso de fim de ano, chegou a New Haven a família de Celso. Logo fui conhecer a esposa, Lucía Piave, uma físico-química argentina, e os filhos Mário, adolescente, e André, ainda muito menino. Mário se tornou amigo meu e de Bacha, passando com frequência em nosso apartamento. Quereria entrar nas festinhas dos *colleges* e se aborrecia com a segregação por idades – ele era garoto demais – que neles havia, impedindo-o de participar dos *parties*. Logo no começo de janeiro de 1965, Bacha e eu fomos uma noite à casa de Celso para assistir pela TV ao tradicional discurso anual do estado da União do presidente

Lyndon Johnson, reeleito, ao Congresso americano. O pronunciamento foi uma indicação do que faria, inclusive mantendo a política de defesa dos interesses do país na América Latina. Essa política ficou bem mais explícita na conferência que o subsecretário de Estado para a América Latina, Thomas Mann, fez em auditório grande, lotado, de Yale, dois meses depois. Edmar, David e eu estávamos lá com Celso. Saí enojado com a posição de Mann, defendendo a intervenção dos EUA, pouco antes, na República Dominicana. Presente, Werner comentou depois: “como é que vou defender a política externa americana no Brasil?” Díaz Alejandro declarou, “parece até caricatura”. Nosso professor de comércio internacional, Gerald Helleiner, acrescentou: “é de temer pela sorte do mundo, se ela depende de sujeitos assim”. Para Furtado, a conclusão foi: “pensava que era ruim, mas nunca tanto assim”.

Nessa fase, Furtado passou a fazer viagens seguidas. À Europa, a outras universidades americanas. Tinha muitos convites. Mas ele sentia bastante estar longe do Brasil. Conosco, relatava momentos de seus anos na Sudene e como ministro extraordinário do Planejamento do governo de João Goulart. Sobre o último, os comentários não demonstravam muito apreço, coisa que surgia quando o personagem era Juscelino. A missão que o último lhe confiou era explicada. As discussões com o presidente tinham espaço nas nossas conversas. Segundo Celso, sua concepção do Conselho Deliberativo da Sudene, de que JK gostou, com todos os 9 governadores da região, mais número superior de representantes da União, foi para garantir ao governo federal decisões que refletissem a perspectiva deste, que seria a do próprio Furtado. Para representar o ministério da Educação, ele

indicou Gilberto Freyre; porém, Juscelino não mostrou entusiasmo pelo nome, talvez devido a um episódio relativo ao Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais envolvendo o poeta Ascenso Ferreira. Freyre terminou aprovado. Nas reuniões do Conselho, ele fazia cobranças ao superintendente, sem criar conflitos, contudo. Eu presenciei alguns desses momentos, pois comparecia com assiduidade, como plateia, às reuniões. Ao terminar o ano letivo, fui chamado por Díaz Alejandro para um trabalho no Comitê dos Nove, da Aliança para o Progresso, na União Panamericana, em Washington. Furtado rumou para a Europa. Ficamos trocando correspondência regular. Nunca, na verdade, perdemos o contato.

6 DEPOIS DE YALE

Voltei ao Brasil em setembro de 1965. Chegando ao Recife, choveram oportunidades de trabalho, duas delas propiciadas pelo meu professor de desenvolvimento econômico na faculdade, Fernando Mota, para trabalhar na Sudene, da qual era superintendente adjunto, e para ser assistente de sua disciplina em economia da UR, *Evolução da Conjuntura Econômica*⁷, da qual eu fora estudante. Em ambas as posições, eu iria me beneficiar muito da convivência que tive com Furtado em Yale. Fernando Mota era seu admirador e o cita várias vezes em seu livro de 1964, *Manual do Desenvolvimento Econômico*⁸. Em 1967, passei a trabalhar também no Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (IJNPS), onde fiquei convivendo com

Gilberto Freyre. Aí, costumávamos falar de Furtado. Dei conta disso em carta a Celso.

Eu continuava em permanente contato com ele através de cartas. E o usava como referência de autor em minhas aulas. Os alunos se empolgavam. Tanto que os concluintes de 1968 (a disciplina era do último ano) – Marcos Formiga, que seria em 2000 superintendente da Sudene, à frente –, o escolheram para paraninfo. Feito o convite, Celso agradeceu, ponderando que, como não poderia vir ao Brasil, os alunos escolhessem outro nome. A decisão da turma foi por me fazer seu paraninfo. Aceitei honrado. E me intitulei “paraninfo substituto”, “paraninfo *hors concours*” – um concluinte propondo também “paraninfo regra três”. Celso me escreveu dizendo que tinha ficado satisfeito com a escolha. A formatura foi no dia 7 de dezembro de 1968, seis dias antes do famigerado AI-5. Intitulei meu discurso de “Economia e Felicidade Humana: Ensaio de Quase-Filosofia”. Escrevi:

“o que se intenta alcançar mediante a especulação da Ciência Econômica são modos de interpretação da realidade social que levem à descoberta de remédios viáveis para as dificuldades de um mau funcionamento do organismo da sociedade”.

E concluí usando Furtado:

“Que as ideias de vocês tenham [...] aquele caráter implícito nas palavras do grande poeta espanhol, Prêmio Nobel de Literatura de 1956, Juan Ramón Jiménez, reproduzidas como epígrafe na primeira página do livro *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, do insigne paraninfo de vocês, economista Celso Furtado: ‘Pé sobre a Pátria, acidental / ou escolhida; coração, cabeça / no ar do mundo’”.

7 Nome estranho. Mais estranho ainda porque o conteúdo da matéria incluía todo o tópico do desenvolvimento econômico.

8 Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

Daí por diante, até o retorno definitivo de Celso ao Brasil, fiquei me correspondendo com ele. Encontrava-o também, quando possível, no Rio de Janeiro. Fui a Paris, duas vezes, nos anos 1970; porém, ele estava sempre fora. Consegui encontrá-lo em setembro de 1973. Foi no King's College, da Universidade de Cambridge (Grã-Bretanha). De passagem por Londres, onde me hospedei no apartamento de Luciano Coutinho, que preparava lá sua tese de doutorado da Universidade de Vanderbilt (EUA), eu já tinha combinado nosso encontro em Cambridge. Passei boa parte do dia da visita ao lado de Celso. Conversando, ele me contou que estava escrevendo um livro de crítica dura ao desenvolvimento econômico que se impunha aos países do Terceiro Mundo. Fiquei impressionado, até porque, desde 1972, eu tinha um projeto em mente intitulado "Na Direção de uma Nova Concepção do Desenvolvimento", que nascera depois de eu ficar sabendo, em 1970, de incêndios no rio Cuyahoga (estado de Ohio, EUA), quando passei um trimestre como professor visitante na Universidade de Vanderbilt, e de ter convivido aí com o maior crítico do pensamento econômico dominante, Nicholas Georgescu-Roegen (1906-1994)⁹, matemático de origem, que chamava a atenção para o erro de se omitir a dimensão da natureza nos processos econômicos da economia convencional. O novo livro de Furtado sairia em agosto de 1974: *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (Rio: Paz e Terra).

No Rio, jantamos, em julho de 1975, no apartamento que Werner Baer mantinha em Copacabana para suas visitas anuais ao Brasil. Na mesma ocasião, estavam

Isaac Kerstenetsky, Annibal Villela, Ana Luíza Osório de Almeida, amigos dele e meus. Maria da Conceição Tavares era uma ponte eventual entre nós. Ela foi me conhecer no IJNPS, em 1969, por indicação de Celso, quando esteve para dar umas aulas no Recife. Furtado indo a João Pessoa em novembro de 1977, passou no Recife, onde deu palestra na Faculdade de Ciências da Administração, da futura Universidade de Pernambuco, a que estive presente como comentador. Foi então que conheci sua companheira, muito jovem à época, Rosa Freire D'Aguiar, cujo nome eu via sempre estampado em matérias da Europa na revista *IstoÉ*, da qual era correspondente em Paris.

Encontrei-a novamente em Paris, em junho de 1983, quando fui para um evento na Sorbonne. Jantei uma noite no apartamento do casal, juntamente com o físico pernambucano José Leite Lopes (1918-2006) e o sociólogo mineiro-paulista Juarez Brandão Lopes (1925-2011). A conversa girou sobre os desafios do Brasil, que restabelecera eleições diretas para governadores dos estados em 1982. Falamos também dos impasses da economia.

Em dezembro de 1984, Celso foi convidado pelo diretor, Dirceu Pessoa (1937-1987), do Departamento de Economia, que funcionava sob minha responsabilidade de superintendente do Instituto de Pesquisas Sociais, da Fundação Joaquim Nabuco¹⁰, para falar num evento anual que realizávamos, o seminário Panorama Econômico (1984-1985). Vivíamos a expectativa do governo Tancredo Neves. Celso mostrava grande animação. No dia de sua palestra,

9 Li na ocasião seu livro *Analytical Economics: Problems and Issues* (Cambridge, EUA: Harvard University Press, 1967).

10 Em 1980, o IJNPS, criado em 1949, foi transformado em Fundação Joaquim Nabuco.

Dirceu convidou-o para um jantar em sua casa, chamando-me também, junto com Gilberto Freyre e o economista da Fundação, Leonardo Guimarães, ex-aluno meu e, hoje, sogro do meu filho Tiago. Todos foram com suas esposas, exceto Celso, que viajou sozinho ao Recife. A senhora de Gilberto, d. Magdalena, tinha sido colega de turma de Celso no Liceu Paraibano na década de 1930. Eram bons amigos. Ela já tinha se referido a ele em conversas comigo e até insinuou que o colega a paquerava, dando-lhe livros de poesia para interessá-la em literatura. Os cumprimentos na casa de nosso anfitrião foram amistosos, contidos. Na hora da comida, havia duas mesas pequenas. Os homens em uma, as mulheres noutra. Foi o que os donos da casa tinham preparado. Para mim, foi extraordinário me sentar ao lado dos dois maiores cientistas sociais brasileiros. Celso e Gilberto tinham tido algumas discussões no Conselho Deliberativo da Sudene, mas nada que os afastasse. Freyre era grande admirador de Tancredo. A conversa transcorreu de forma educada, sem qualquer desentendimento. Não tiramos fotos da ocasião incomum. Celso costumava me perguntar por d. Magdalena quando nos víamos. O filho dela, Fernando Freyre, presidia a Fundação Joaquim Nabuco. Sobre ele, Furtado, que teria a instituição sob sua gestão no Ministério da Cultura, costumava me indagar: "Como vai o filho de Magdalena?"

Em 1985, o Prêmio Nacional Almirante Álvaro Alberto, de Ciência e Tecnologia, para a área de Ciências Sociais, um laurel do CNPq, foi conferido a Celso. Fiz parte da comissão que teria que indicar dois nomes para que se escolhesse um a ser agraciado. Na comissão estavam os economistas Isaac Kerstenetsky e Flávio Versiani, entre nomes conhecidos das ciências sociais

brasileiras. Cada membro faria duas indicações. Para chegar às minhas, resolvi realizar uma consulta a amigos das ciências sociais do Brasil inteiro, pedindo que cada um sugerisse dois indicados seus. Foram contatadas cerca de 30 pessoas, por carta e fax. Quando apurei o número de votos do grupo, os dois nomes que despontaram à frente dos demais foram os de Celso e Gilberto Freyre, coincidentemente os dois que eu tinha escolhido. Feita a reunião decisiva da comissão – numa época sem consultas *online* –, a opção predominante foi exatamente para os dois que eu indicaria. Submetido o resultado ao CNPq, a escolha recaiu em Celso Furtado.

Quando ministro em 1987, visitei-o em Brasília. Ele também foi à Fundação. Minha visita de Brasília se prendeu à realização em novembro de 1987, na Fundação, da XIV Assembléia Geral do Clacso (Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais), que eu estava coordenando. Convidei-o para dar uma palestra magna no evento e para ajudar no que fosse possível. Ele terminou não vindo, mas conseguiu alguns recursos financeiros de que precisávamos. Passamos alguns dias de convivência na celebração dos seus 70 anos, em agosto de 1991, hospedados no Hotel Tambaú, durante a realização de seminário em torno de sua obra, promovido pela Fundação José Américo sob a coordenação de Francisco Sales Gaudêncio e Marcos Formiga¹¹. Havia um grupo muito bom no evento, incluindo Ignacio Rangel, Tânia Bacelar, Fernando Cardoso Pedrão, Cristovam Buarque, Hélio Jaguaribe. Fiz uma exposição sobre o livro mais revolucionário de Celso, *O Mito do*

11 Ver GAUDÊNCIO, Francisco de Sales; FORMIGA, Marcos (org.). **Era da Esperança - Teoria e Política no Pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

*Desenvolvimento Econômico*¹². A tese da obra, definindo o desenvolvimento como um *mito*, de fato, surpreende. Basta lembrar que o Brasil, na ocasião, experimentava taxas de crescimento do produto interno bruto real de 10,4% em 1970, 11,3% em 1971, 12,1% em 1972, 14,0% em 1973 e 9,0% em 1974. Dentro desse panorama, em face de crescimento econômico tão espetacular (sem paralelo na história econômica brasileira e, poucas vezes, na economia mundial), quando o milagreiro ministro da Fazenda, Delfim Netto, reinava gloriosamente, era preciso presciência, uma visão consistente da realidade e, com mais razão, muita coragem – a coragem de um alucinado – para afirmar com todas as letras que tudo aquilo não passava de miragem.

O governador Ronaldo Cunha Lima, da Paraíba, ofereceu jantar homenageando o distinguido conterrâneo. Fui ao seminário com meu filho Tiago, então com 17 anos, que fazia o primeiro ano de economia na UFPE. Queria que ele conhecesse e ouvisse Furtado, algo que ele aproveitou muito. À assembleia do Clacso, veio o então Senador Fernando Henrique Cardoso, de quem Furtado foi professor em 1964, em Santiago do Chile, além de Francisco Wefort, D. Hélder Câmara, e alguns destacados latino-americanos, a exemplo de Aníbal Quijano, José Luis Reyna e Néstor García Canclini.

Em junho de 2000, mais outra oportunidade de encontrar Furtado no Recife. Em homenagem aos seus 80 anos, sob o comando de Marcos Formiga, então superintendente da Sudene, nela se realizou o seminário internacional “A Sudene e o Futuro do Nordeste”, comemorativo também dos 40 anos desta.

Na coordenação do evento, esteve ainda o polaco-francês Ignacy Sachs, colega de Furtado na Sorbonne. Entre os convidados de fora, veio o respeitado economista austro-britânico Paul Streeten (1917-2019), um dos nomes mais ilustres na área de economia do desenvolvimento no mundo inteiro. A Fundação Joaquim Nabuco tinha atribuído a Celso, meses antes, o título de Pesquisador Emérito. Coube a mim o privilégio de fazer a homenagem, discursando em momento especial do seminário na Sudene.

Percebi o respeito que FHC tinha por Furtado em maio de 2001, quando este recebeu homenagem por seus 80 anos, na abertura, na sede do BNDES, no Rio, do XIII Fórum Nacional, realização do Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae), presidido pelo ex-ministro João Paulo dos Reis Velloso e coordenado pelo grande economista pernambucano Roberto Cavalcanti de Albuquerque. Interessante é que, na mesma ocasião, Gilberto Freyre foi homenageado pelo seu centenário, ocorrido, como os 80 anos de Celso, no ano anterior. Fui para o evento com Sônia Freyre, presidente da Fundação Gilberto Freyre e filha do sociólogo. Sentamos na primeira fila do grande auditório. Quando Furtado chegou, veio falar comigo. Apresentei-lhe “a filha de Magdalena”. Ficamos os três juntos, Sônia na poltrona à minha esquerda, Celso na da direita. Sua mãe falecera em 1997. Tivemos uma simpática troca de informações, de revelações. Para encanto de Sônia, que nunca falara com Celso. A certa altura, veio um repórter e perguntou-lhe alguma coisa. Ele respondeu quealaria do assunto na semana seguinte, na “terra de Magdalena”. O repórter fez ar de ignorância sobre o lugar referido. Esclareci que era o Recife. Quando foi feita a homenagem

12 Rio: Paz e Terra, 1974.

pelo presidente FHC, que pronunciou conferência, Celso se dirigiu ao palco. O presidente veio esperá-lo na escadinha de acesso ao nível da mesa, conduzindo-o pelo braço até ela. Foi solene e reverente. Sônia achou curiosa a menção à “terra de Magdalena”. Registrou isso para mim.

Furtado faleceu de repente num sábado de novembro de 2004. Eu estava em casa, tomando uns aperitivos com meu filho mais velho, quando ele anunciou de longe (estava em frente à TV) a triste notícia que estava saindo no noticiário da tarde. Liguei para Rosa. Ela não pôde atender. Gravei mensagem com meus sentimentos na secretária eletrônica. Recebi logo ligação de volta da jovem viúva, grande amor de Celso, sem dúvida. Falamos sobre as providências dela para o sepultamento. Infelizmente, eu não poderia viajar. Fiquei esperando que o Presidente Lula me representasse e a todos os brasileiros, sobretudo os admiradores de Celso, por ocasião das exéquias. Tentei falar com Cristovam Buarque, meu aluno de mestrado de Economia em 1967, na UFPE, por mim recomendado a Celso, por carta, quando foi em 1969, fazer doutorado em Paris. Desejava falar sobre Celso. Cristovam, eu soube depois, estava indo fazer uma viagem ao exterior. Mudou de idéia. Foi para o Rio de Janeiro. Não poderia faltar ao mestre e amigo. Lula, pelo contrário, não foi ao enterro, que ocorreu no domingo seguinte ao falecimento. Nunca o perdoei por isso, uma vez que, em 2003, quando Roberto Marinho, o dono da Rede Globo morreu, ele compareceu ao sepultamento. E o dia era uma quinta-feira, 4 de agosto. Em 2001, numa visita a Celso, em seu apartamento do Rio, ele contou ao final: “Quem vem aqui amanhã é Lula”. Estava animado a respeito do líder popular. Isso me fez ficar ainda mais sentido com

seu passamento e a impossibilidade de homenageá-lo em pessoa, coisa a que Celso fazia jus.

Nossas últimas conversas foram por *e-mail*. Eu estava fazendo um trabalho em Angola desde julho de 2002, em colaboração com pesquisadores da Fundação Joaquim Nabuco, o consultor Sérgio Buarque, irmão de Cristovam, e professores da Universidade Técnica de Lisboa. Elaborávamos a estratégia de desenvolvimento do país, recém-saído de guerra civil de 20 anos, para os próximos vinte. Fiz consultas seguidas a Celso. Uma delas, sobre financiamento do desenvolvimento. Ele recomendou que não propuséssemos nada com base no capital externo. Terminei propondo a criação de um fundo soberano do petróleo com base nas boas experiências da Noruega, Alasca e Alberta (província do Canadá). Proposta aceita. Celso sabia bem do que estava falando. Foram orientações que muito me serviram. O documento da estratégia ficou concluído em setembro de 2005. Assim foram os longos anos de nossa agradável e rica convivência.

Olinda, 28 de julho de 2020.

CELSO FURTADO: UM VISIONÁRIO PRAGMÁTICO¹

Marcos Formiga (UnB/CEAM/n-Futuros)

O ponto de partida desta reflexão é a realidade brasileira do início da segunda metade do século XX. Ao estudar a vocação industrial reprimida do Brasil, Celso Furtado constatou o nosso atraso em comparação à Argentina, México e Chile, dentre outros países latino-americanos. Sua visão ampla dos problemas sociais percebia essa realidade como um processo aberto de criação, uma vez que a sociedade, em permanente mutação, e seus atores, homens e mulheres, não param de reconstruí-la. Portanto, nenhuma ciência de forma isolada pode abarcar essa gestação contínua de mudança.¹

Desde cedo, Celso Furtado rejeita o esquema formal das Ciências Sociais e a sua tendência à especialização. Sua concepção constitui-se em uma antevisão comprovada pela atual tendência à extinção nas universidades dos departamentos unidisciplinares, já que na Sociedade do Conhecimento não há espaço para isolamento científico e é inócua toda a segmentação do Saber. Ou, com as próprias palavras do futuro autor de *Formação Econômica do Brasil* (FEB): "Tive muito cedo a intuição de que não é possível ser cientista social sem uma visão de conjunto dos processos, que é dada pela história. Apaixonei-me por esse tema, foi meu primeiro campo de estudo, pensava ser

Historiador. A *Formação Econômica do Brasil*, revela esta vocação inicial."

Na mesma linha de raciocínio, confirmada pela precocidade intelectual ao afirmar aos 17 anos de idade: "Quero registrar hoje, aqui, uma ideia que há tempo venho acariciando: escrever uma *História da Civilização Brasileira*".

Essas duas citações ilustram a consciente ambição de uma viagem intelectual de considerável altitude.

A experiência de Celso Furtado na CEPAL permitiu reunir informações quantitativas das principais economias latino-americanas em uma época de poucas e frágeis estatísticas capazes de medir, mesmo por aproximação, o produto nacional. E lá inventou e cunhou novos conceitos a partir dos índices de produção física de bens industriais e agropecuários. A época, já se dispunha de dados sobre preços relativos referentes às importações. São de sua autoria os termos:

- Capacidade de importar - ao fazer a ligação entre os termos de intercâmbio ao *quantum* das exportações;
- Disponibilidade de bens - forma de medir o produto nacional a partir do cálculo disponível de produção industrial.

A verificação sobre o atraso da economia brasileira no panorama da

¹ Versão escrita de palestra proferida em João Pessoa, por ocasião do cinquentenário do lançamento do livro *Formação Econômica do Brasil*.



América Latina era agravada pela limitação do seu setor industrial. Puro paradoxo, já que o país era rico em recursos naturais abundantes e dispunha de uma população considerável.

Nessa época, circulavam e prevaleciam ideias conservadoras que atribuíam a culpa dessa realidade a uma “raça inferior”, uma mestiçagem degradante, e ao clima definido pelos trópicos como inadequado ao progresso. Ideias que, na visão iconoclasta de Nelson Rodrigues, configuram o famigerado “complexo de vira-lata”, acentuado pela perda da copa do mundo de futebol em pleno Maracanã em 1950, embora fossem, cientificamente, contestadas por Gilberto Freyre em sua ampla interpretação antropológica. E festejada mais tarde por Darcy Ribeiro como “a nova Roma Tropical”.

Celso Furtado jamais concordou com a existência e muito menos com a explicação desse possível “complexo de inferioridade”. Ao pesquisar e tentar compreender o atraso brasileiro, refutou uma série de percepções errôneas, incompletas ou inadequadas para interpretar o Brasil, tais como:

- País essencialmente agrícola - como se fosse um determinismo histórico;
- Economia reflexa - segundo Eugênio Gudin, país como incapaz de reagir às circunstâncias e ser dono do seu próprio destino.

Contrariando o comodismo vigente e para embasar a superação do *status-quo*, elaborou séries históricas sobre a economia brasileira desde a primeira grande Guerra e com os dados dos 30 anos fez constatações inéditas e diferenciadas

à compreensão da nossa realidade socioeconômica.

Sem temor de errar, extrapolo ao afirmar que a FEB se constituiu em obra definitiva - seminal e germinativa -, pelo seu *insight* e quebra de paradigma, e assegura a Celso Furtado o lúdico título fundador intelectual da Economia Brasileira.

Em 1991, em seminário em nossa Paraíba que resultaria no Livro *Era da Esperança*, já afirmara que Celso Furtado é tão importante para a Economia Brasileira quanto Adam Smith é para a Ciência Econômica.

A sua contribuição ímpar revela um novo tempo para a Nação. O período Pós-Grande Crise constituiu-se em nossa alforria dos resquícios de uma economia colonial, escravista e dependente do comércio externo para uma transição em um sistema de trabalho assalariado e deste para a economia industrial.

Inédita também é a sua interpretação sobre uma política anticíclica e não deliberada, pois não existia, até então, teoria que explicasse o tema, e que foi posta em prática pelo governo brasileiro a partir de 1932. Interpretando suas palavras: com a queda dos preços dos produtos primários, principalmente do café, o valor das exportações brasileiras reduziu-se pela metade. Após a Revolução Constitucionalista de São Paulo, o governo federal decidiu subsidiar os cafeicultores paulistas comprando todo café para queimar (como forma de controlar a superprodução) e sarar as feridas de uma quase guerra civil.

A prática da queima do café poderia ilustrar o famoso conceito de *destruição criativa* do economista austríaco Joseph

Schumpeter. Foi a maior fogueira do mundo, até que viessem a surgir as imensas e irracionais queimadas da nossa Floresta Amazônica. Durante dez anos foram incineradas 80 milhões de sacas de sessenta quilos, "equivalentes a várias vezes a renda nacional".

Foi essa *destruição criativa*, na visão de Furtado, que criou o fluxo de renda denominado *demanda efetiva*. O fluxo de demanda sustentou a economia que começou a andar sozinha e utilizar sua capacidade ociosa.

O que explica a capacidade ociosa da economia naquela época da grande crise?

Responde Furtado: "A política brasileira focava o interesse no comércio internacional de tal forma que não permitia a utilização da capacidade ociosa, por temor à inflação; enquanto a preocupação da moda se voltava para o medo de não poder pagar a dívida externa."

Desse modo, Celso Furtado constatava a inexistência de política de desenvolvimento e o desconhecimento de seus dirigentes sobre o que de fato acontecia no País. Ou seja, a incapacidade de sua classe dirigente reprimia, consciente ou inconscientemente, a vocação industrial do Brasil.

A partir da política anticíclica aplicada ao café, inicia-se o processo definitivo de industrialização, demonstrado pela autonomia de crescimento do Brasil por mais de trinta anos, permitindo se transformar na mais dinâmica economia do terceiro mundo e em um dos únicos países subdesenvolvidos a alcançar o estágio de industrializado. Isso porque finalmente passou acreditar em seu mercado interno. "O mercado interno ascendera à posição

de centro dinâmico principal da economia". Aqui está a maior descoberta de análise econômica de Celso Furtado e a base teórica que faz da FEB um marco definitivo.

Sem dúvida, havia um potencial inerte e faltava uma política. Getúlio Vargas em seu período democrático estabelece as bases para um novo patamar da história econômica brasileira.

O conjunto dessas ideias é registrado em 1957, quando na Universidade de Cambridge escreveu *Formação Econômica do Brasil*, "mais do que história é análise econômica".

A ida para Cambridge foi uma decisão consciente para realizar um trabalho teórico pois, para isso, precisaria ordenar suas ideias sobre o Brasil. Na ocasião registra: "Tinha contas a ajustar comigo mesmo. Finalmente fora preocupação de compreender a realidade brasileira que me levava a passar todos esses anos batendo com a cabeça em muro de pedra."

Antes de viajar, um editor no Rio de Janeiro tentou convencê-lo a republicar a *Economia Brasileira* (1954) e aqui se insere um relato curioso sobre os antecedentes à elaboração da publicação em foco.

O avião da PANAIR que conduziria Celso Furtado à Inglaterra, por problema técnico, teve um acidente ao aterrissar no Recife onde faria apenas uma escala, obrigando-o a permanecer dois dias. Aproveitou para andar pelas ruas, rever os locais que frequentava quando aluno do Ginásio Pernambucano e para ir à Livraria Imperatriz. Adquiriu alguns livros, dentre eles uma reedição de *História Econômica do Brasil* de Roberto Simonsen, que já havia lido há dez anos. Ao folhear esse livro, deteve-se na massa de informações

quantitativas sobre o período colonial, quando lhe veio a ideia de tentar elaborar um modelo de economia do açúcar em meados do século XVII.

Foi dessa ideia que surgiu o conteúdo de *Formação Econômica do Brasil*, redigido entre novembro de 1957 e fevereiro de 1958, “nas sobras de tempo que ia furtando do debate teórico vigente na universidade de Cambridge”. Reitera a utilização do método já utilizado em outras obras, qual seja: “aproximar a visão geral da História com a análise econômica e extrair destas perguntas precisas e obter respostas para as mesmas na História”. Pintou, ao seu juízo, um vasto afresco como convite ao leitor - continuar pensando com a sua própria mente. O importante era estimular outras pessoas a aprofundar a imaginação. O livro seria uma coleção de hipóteses com demonstrações apenas iniciais ou sugeridas, onde os detalhes historiográficos seriam deliberadamente omitidos.

Pelo visto, a economia açucareira serviu como “ponto de doce”, como se diz no Nordeste, para a prontidão maior do surgimento do mercado interno.

Gostaria de ressaltar a genialidade do último bloco de seis capítulos, que tratam da transição para a economia industrial. De modo especial, dos capítulos XXXI, XXXII e XXXIII, onde neles está contida a essência da mais completa interpretação, e até então jamais constatada, sobre a gênese da Economia Brasileira; a observação acurada do pesquisador que, ao superar limitações de dados estatísticos carentes de elaboração e sistematização, lhe fornecem subsídios definitivos para a construção do arcabouço teórico que fundamenta essa grande obra.

E para ratificar sua criativa competência e habilidade de visionário pragmático e futurista, Celso Furtado vai muito além do relato histórico do passado. Ao concluir sua monumental obra e ao antever a *Perspectiva dos Próximos Decênios*, título do capítulo final de *Formação Econômica do Brasil*, ele exercita sua maestria de grande pensador que se tornará presente ao longo de toda a sua fértil e prodigiosa contribuição intelectual.

Para concluir, uma espécie de ponto de chegada neste Limiar do Século XXI. Esta reflexão encerra-se com as palavras do próprio autor, contidas no último parágrafo do capítulo citado: “O número de habitantes do país haverá aumentado, ao término do século XX, para mais de 200 milhões. Sendo assim, o Brasil, por essa época, ainda figurará como uma das áreas da terra em que maior é a disparidade entre o grau de desenvolvimento e a constelação de recursos potenciais”.

Brasília, 11 de agosto de 2020







PARTE II



**UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR
DO DESENVOLVIMENTO**

CAPÍTULO 1

ÉTICA EM FURTADO: DE SUA CONCEPÇÃO AOS DESAFIOS ÉTICOS DE UM PROJETO ESTRUTURALISTA NA ATUALIDADE

Alexandre Lyra Martins (UFPB)

1 INTRODUÇÃO

A passagem do tempo só reforça a atualidade da obra de Celso Furtado. Poucos têm esse privilégio, que, em seu caso, decorre de dois fatores primordiais: a persistência do subdesenvolvimento em algumas regiões e a robustez de suas teorias, que são inspiração para coletâneas e artigos diversos que celebram e discutem seu pensamento¹. Políticas econômicas baseadas em teses suas foram adotadas especialmente na América do Sul, mas, seja por interrupções, implementação parcial da concepção, resistência de segmentos sociais, insuficiente disseminação das ideias ou por outras razões; lograram resultados parciais².

Mesmo com toda produção acadêmica do pensador supracitado e a existente

em torno de sua obra, há uma lacuna na discussão acerca da ética, como se observa em muitos outros autores, pois esta é uma área à qual poucos se dedicaram na história do pensamento econômico. O início foi promissor, já que o fundador da ciência econômica, Adam Smith, tomou a ética como referência em seu trabalho³, mas depois poucos tocaram no tema e só Sen (1999), a partir de uma crítica à ética neoclássica, retoma Smith e reforça sua importância para uma contemporaneidade ocidental que se pretende liberal. Desde então, a ética econômica voltou ao centro do debate acadêmico⁴.

A moral é dimensão crucial da humanidade e está na raiz das relações sociais, já a ética, por sua vez, gravita no universo superior da reflexão, da crítica e

1 Para ficar em alguns mais recentes: Mantega (1989), Bresser-Pereira e Rego (2001), Tavares (2000), Mendes e Teixeira (2004) e Mourão e Veriano (2011).

2 Autores como Buarque (2007, 52-53) elencam resultados de estudos que apontam falhas em processos de desenvolvimento engendrados em países periféricos.

3 Coutinho (1993, 99-102) e Bianchi (1988, 123-124), por exemplo, argumentam em torno da complementariedade conceitual e teórica entre as obras *Teoria dos sentimentos morais* e *A riqueza das nações*.

4 Sen (1999, 23) e Buarque (2007, 25-26), por abordagens distintas, destacam mais perdas que ganhos no afastamento dessas dimensões humanas, especialmente para a ciência econômica.

da compreensão dos valores e costumes. Como sempre há moral na base das sociedades, é possível fazer uma leitura da ética correspondente a uma teoria social em que esta não é explicitada, caso em que pode ser trazida à tona através do estudo de sua construção e da concepção teórico-metodológica que lhe dá suporte.

Tracejar as linhas de uma concepção ética furtadiana a partir de suas bases metodológicas e conceituais, por sua vez, permite também dimensionar os desafios éticos de um projeto desenvolvimentista nele inspirado para a contemporaneidade, contribuindo com a discussão da atualidade das ideias estruturalistas. Esses dois exercícios teóricos são os objetivos do presente texto e seguem a linha do que já foi feito anteriormente por Martins (2019) para alguns dos principais marcos da histórica do pensamento econômico⁵, tendo como referência a realidade da economia de mercado no princípio do século XXI.

2 UMA COMPREENSÃO DA ÉTICA FURTADIANA

Celso Furtado tem algumas inspirações centrais, entre as quais se pode destacar os autores List, Marx e Keynes⁶, esses dois últimos marcos das duas principais vertentes da ciência econômica na atualidade. Não obstante essas influências, sabe-se que Furtado opta por trilhar um caminho próprio, gestando uma teoria original dentro da tradição da economia

política clássica, a partir da adoção de uma metodologia diferenciada.

Foi a especificidade de um fenômeno inadequadamente explicado pela metodologia científica usual, o subdesenvolvimento periférico, que levou o pensador paraibano aqui discutido à proposição de uma nova metodologia, a histórico-estrutural⁷, para continuar os estudos e chegar à formulação de sua concepção de subdesenvolvimento não como etapa, mas como processo histórico específico. Seu método aproveita o conceito de estruturas proposto por Marx para compreender as organizações socioeconômicas através da evolução e da dinâmica dessas⁸, porém, conforme Bresser-Pereira (2001, 36), se afasta desse pensador ao utilizar o método histórico em suas tradicionais variantes dedutiva e indutiva⁹.

No âmbito da economia política, a atividade produtiva é considerada no conjunto de suas interações com outras dimensões da vida em sociedade, assim, o problema ético crucial do mercado nas periferias, pelo prisma furtadiano, é sua associação histórica com a perpetuação da pobreza, através da manutenção de uma estrutura econômica baseada no setor primário. Após o primeiro ciclo histórico de industrialização, o mercado tendeu a formar um espaço periférico que alimenta as economias centrais por meio do fornecimento de mercadorias primárias¹⁰,

5 As escolas clássica, marxista, neoclássica e keynesiana.

6 Nabuco (2000), por exemplo, constata essas influências de diversas formas ao estudar o papel do Estado em sua obra.

7 Assim designada por Tavares (2000, 132).

8 Concepção que vai ser alvo de críticas dos seguidores da metodologia marxista, que constroem uma teoria da dependência que se contrapõe à concepção da CEPAL (ver Almeida Filho, 2013, 12).

9 Bresser-Pereira (2001, 30-31) defende a predominância do histórico-indutivo.

10 Seja diretamente através de seus mecanismos, ou via ingerências governamentais a favor dos

espaço esse em que as indústrias pouco se desenvolvem, preservando a pobreza em si e aumentando a pobreza relativa, já que as mercadorias de maior valor agregado são produzidas apenas no centro¹¹.

A questão colocada deve ser contextualizada particularmente em suas dimensões econômica e política. Como sistema produtivo, o mercado se propõe a democratizar as iniciativas e a riqueza, em alguns casos, porém, desenvolve mecanismos que contrariam isso e acabam reafirmando a pobreza em algumas nações. Do ponto de vista político, a referência é o Estado de direito, legítimo e legitimador dos costumes e da revisão desses pelo debate democrático, correspondente à fase moderna do mundo ocidental, que se baseia no livre acordo social¹². São dois aspectos da sociedade que se cruzam e se complementam, orientados por princípios éticos fundamentais, em particular a liberdade¹³. Martins (2019, 25-26) ressalta, entretanto, que as teorias liberais neoclássicas não colocam a possibilidade de interação entre essas dimensões, pois seriam universos próprios e independentes, autônomos e sobrepostos, ainda que seguindo os mesmos princípios, e interferências aqui, para eles, seriam equívocos antiéticos. Furtado é contratualista e discorda dessa compartimentação, indo na linha da tese ética de Smith, mas reformulando-a.

capitais dos países centrais como regulamentações, protecionismos etc.

11 Esta é a tese principal do autor, desenvolvida em obras como Furtado (2007a) e Furtado (2007b).

12 Cujo principal marco é Montesquieu (2003).

13 Rouanet (1992,149-150) coloca que na concepção iluminista, o cognitivismo é uma característica essencial da organização ocidental liberal, e que esse está assentado no jusracionalismo, no empirismo e na racionalidade humana.

Smith (2006) constituiu uma concepção ética acerca do convívio em liberdade baseada nos sentimentos morais como manifestação da racionalidade humana, na qual supõe que a sociedade livre se ergue porque as pessoas se beneficiam umas das outras através das iniciativas individuais. Só as iniciativas que resultam em benefício coletivo, sejam de ordem social ou econômica (como a produção de um bem ou serviço), são reconhecidas socialmente como positivas (porque geram bem-estar), de forma que a interação social, que tem aspectos políticos e econômicos, é garantida pela moral liberal. No acordo inicial das economias de mercado, o grau de liberdade era grande até pela rejeição à situação anterior de intervencionismo exagerado, mas o pacto pode ser livremente discutido a qualquer momento pela reavaliação do contexto presente, que pode remeter à revisão das premissas éticas, desde que mantido o mercado em seu centro.

A viabilidade da realização de uma repactuação em sociedades liberais modernas, dentro de suas instituições e centrada na superação da condição da pobreza é uma premissa ética furtadiana. Para isso, além da introdução objetiva de políticas industrializantes e de correção de infraestrutura, há de se enfraquecer os mecanismos de perpetuação da pobreza e disseminar os valores da modernidade ocidental. Gerar desenvolvimento numa economia acostumada à pobreza no século XX ou XXI¹⁴, materialmente e mentalmente,

14 O contexto recente agregou complexidade à questão, devido a transformações recentes na indústria (em elevado estágio de robotização), ao aumento da importância dos serviços (agora apoiados integralmente na internet) e à dinâmica diferenciada da economia global (com a ascensão de alguns países, especialmente a China); o que tem sido objetivo de estudo de trabalhos como o de Hiratuka e Sarti (2017). Para o presente texto é suficiente a concepção furtadiana do desenvolvimento como

é um esforço árduo de longo-prazo e de quebra de paradigmas éticos. Em trechos de sua obra, Furtado analisa elementos culturais desse processo, como quando reflete sobre a interpretação equivocada da teoria smithiana feita pelo influente Visconde de Cairu no Brasil, disseminando apenas o livre comércio e evitando a ênfase na industrialização (Furtado, 2007a, 152-153)¹⁵, que em muitos casos históricos foi envolta por algum tipo de proteção governamental¹⁶.

Criar um ambiente dinâmico de negócios implica numa transformação cultural e educacional que passa pela mudança de valores econômicos centrais. A mentalidade/moral corrente num meio predominantemente agrário, com baixa remuneração de mão de obra desqualificada, elementos arbitrários e de submissão que remetem à ética servil e/ou escravocrata, precisa ser substituída pelo protagonismo individual, o respeito ao outro, a valorização das trocas com divisão do trabalho e diversificação da produção, que desaguam no trabalhador urbano e no empreendedor moderno tipo schumpeteriano.

Furtado defende a possibilidade da reconfiguração do pacto socioeconômico como uma opção ética nacional, mesmo ciente de obstruções de agentes internacionais interessados na manutenção de estruturas atrasadas. Raciocinando

preenchimento das lacunas estruturais, que vai além da industrialização e pressupõe o desenvolvimento como estágio histórico de integração dos setores econômicos, considerados em todo seu potencial e avanço técnico-produtivo.

15 De acordo com a mesma referência, o inverso do que fez Hamilton nos EUA, ressaltando a importância da divisão do trabalho e da industrialização.

16 Como no caso da própria Inglaterra, que adotava restrições à produção manufatureira em suas colônias (Furtado, 2007a, 153).

criticamente dentro da ética smithiana, ele contesta a 'troca justa' entre a periferia e o centro, considerando o plano das transações macroeconômicas, de modo que é preciso corrigir a distorção na divisão internacional do trabalho decorrente da baixa dotação do fator capital na periferia, para retomar a justiça num mercado em que ambos lados ganhariam.

As transações econômicas entre periferia e centro são desiguais, eticamente a periferia não deve reconhecer a reciprocidade nem pode acatar a naturalidade do processo, uma vez que o desenvolvimento é construído historicamente, e que os países centrais participaram do nascimento e crescimento da indústria, enquanto os periféricos perderam este momento histórico. Este descompasso resulta em defasagem de acumulação de capital e de tecnologia significativos, que não podem ser repostos pelo mercado no curto prazo. Nessa questão sobressaem duas possibilidades de interpretação do componente histórico no método, e aqui o complemento estrutural furtadiano é crucial na diferenciação da interpretação, em contraposição à leitura smithiana da evolução natural do processo histórico a partir do marco liberal.

A pactuação é em torno do mercado e Smith ressalta que países pobres são aqueles em que o mercado não se desenvolveu porque não houve aprofundamento da divisão do trabalho¹⁷, de forma que, nesses, os estímulos devem ser ao mercado e seus mecanismos. Para Furtado, contudo, o subdesenvolvimento periférico mostra uma ausência de dinâmica interna em que a manutenção de valores contribui para a perpetuação de estruturas socioeconômicas, tendo papel

17 Ver capítulos 1 e 3 de Smith (1985).

importante no travamento do processo de evolução para uma mentalidade de mercado¹⁸. Esta constatação remete à necessidade de estímulos externos, no caso, advindos do Estado, articulador decisivo desse novo projeto, que vem para reafirmar o mercado como melhor gerador de riqueza.

No desencadear do processo de desenvolvimento econômico, Furtado compartilha questões éticas com perspectivas críticas revisionistas, como a de Keynes (1985). Ambos não acham razoável seguir a premissa neoclássica do auto ajuste dos mercados, afinal muitas vezes o livre ajuste se dá no longo prazo, no qual, como sentenciava Keynes, 'todos estaremos mortos', e os efeitos perversos das crises ou, na tese de Furtado, da pobreza, já terão afetado milhares de pessoas. É preciso atentar para o tempo da sociedade, para a qual a economia se destina, e, sendo assim, cabe uma ação do Estado moderno, enquanto ente representativo da sociedade, para mediar a discussão entre as máximas éticas da sociedade junto à ética do mercado.

As diferentes intervenções na economia sugeridas por Keynes e Furtado para mitigar os problemas por eles detectados referentes às distorções do mercado, vão além da prevista inicialmente pelos clássicos¹⁹ ou neoclássicos²⁰, e nesta perspectiva se introduz um elemento ético

importante decorrente da maior presença do Estado na economia. O Estado do bem-estar keynesiano tem uma dimensão econômica (proporcionar estabilidade) e outra social (gerar um colchão social) para proteção dos afetados pela instabilidade econômica, mas concretamente, sua introdução acarretou uma mudança na composição da demanda agregada, alterando significativamente o peso do caráter social nesta, na medida em que o Estado passou a responder por cerca de 25 a 35%²¹ da demanda, ou seja, passou de insignificante para ator decisivo no jogo econômico. Isto se intensifica ainda mais num projeto estruturante.

O ponto é: quais são os limites do Estado no mercado e do mercado no Estado? Modernamente, o que é público e o que é privado decorre do acordo social, mas a voracidade do mercado tem se manifestado no transcorrer do tempo através do avanço deste na parte pública da demanda agregada, desviando seu real interesse. O interesse público tem sido frequentemente manipulado e desvirtuado para atender aos interesses do mercado. Galbraith (2004, 73-77), por exemplo, é um dos que estudam e denunciam a expansão, de maneira distorcida, dos gastos militares no orçamento americano, atendendo a capitais privados.

Na proposta desenvolvimentista e industrializante, o Estado cresce além da perspectiva keynesiana, os interesses coletivos ocupam um espaço ainda maior na demanda agregada, posto que há uma nova prioridade ética a ser incorporada na agenda social dos países periféricos que se sobrepõe à instabilidade: a superação da pobreza. Daí vem novo alargamento

18 O elemento cultural está presente em algumas obras do autor, mas principalmente em Furtado (1984).

19 Que preveem uma ação do Estado contemplando apenas infraestrutura e segurança pública (englobando a justiça).

20 Que repetiria os clássicos, sendo que há registros de Marshall, por exemplo, defendendo a educação para todos (ver Nassar, 2012, 95). Em verdade, estudos tem mostrado que também há trechos de Smith afirmando o mesmo por outros argumentos (ver Kerstenezky, 2005, 268-269).

21 Em alguns países mais desenvolvidos este percentual pode chegar a 50% do PIB.

do interesse público, aumentando sua abrangência e ingestão nos rumos produtivos da economia e na própria fatia destinada aos gastos públicos no PIB, que será alvo de cobiça dos agentes do mercado, gerando possíveis desvirtuações que podem ser decisivas para desencaminhar o próprio processo de desenvolvimento. A questão, porém, é colocada em termos de repactuação livre da sociedade, que deve saber conviver com as pressões existentes, e do mercado, que deve acatar as determinações sociais, dentro das possibilidades e disponibilidades de recursos.

O desenrolar da história, no entanto, mostrou outro desvirtuamento das ações corretivas do Estado, o prolongamento da intervenção, que levou à exponenciação da dívida pública. Após Keynes publicar a *Teoria geral* (década de 1930), a maioria dos governos aumentaram regularmente seus gastos nas economias de mercado, extrapolando a perspectiva original e deixando o endividamento público maior que o PIB passadas algumas décadas, o que terminou sendo argumento dos neoliberais para atacar políticas intervencionistas de qualquer ordem, principalmente depois do fim do socialismo real.

Em nenhuma das duas perspectivas a ação governamental deve se prolongar além da necessidade, daquilo que se propõem, pois o objetivo é corrigir o mercado, transitoriamente, entregando um capitalismo dinâmico e estável. A proposta keynesiana tem um componente anticíclico, já a ação estruturalista é de maior amplitude e de maior prazo, mas, por isso mesmo, deve ser o mais eficiente possível, minimizando o sacrifício social e maximizando os recursos, os empréstimos e os investimentos. O

planejamento governamental deve ser estudado para ser instrumento preciso de ação desenvolvimentista. O risco da própria política econômica criar uma dificuldade adicional para a economia com o alto endividamento, deve ser evitado com transparência e eficiência. O histórico domínio da política tradicional e a influência de interesses privados já deram mostras de estragos manifestos em má gestão e desperdício de recursos, desvirtuando pontos importantes da teoria original.

Enfim, esses são os principais elementos de ordem ética na concepção desenvolvimentista furtadiana, e as questões éticas referentes à maior presença do Estado que ela traz, que se manifestam na cultura, na política, na gestão e outras esferas. A ética econômica envolta na proposta estruturalista ajuda a entender os problemas de sociedades que optaram por um projeto político dessa natureza; mas não lograram êxito²². A transformação social e operacionalização ficaram devendo ao plano das ideias, o que remete aos desafios desta teoria e seus projetos para a contemporaneidade.

3 DESAFIOS ÉTICOS DO ESTRUTURALISMO NA ATUALIDADE

Desafios éticos dizem respeito a perspectivas de aperfeiçoamento do convívio social, estão contidos em projetos político-econômicos para a sociedade e são baseados nas concepções éticas das referências teóricas que os inspiram. As teorias econômicas propõem explicações para o funcionamento da atividade

22 Algo que foi, como destaca Cavalcanti (2001), alvo de reflexões e busca de explicações pelo próprio Furtado.

produtiva, que têm conexões diretas com questões sociais e políticas, resultando daí desafios na seara socioeconômica. De início, Furtado anuncia que a premissa ética de seu projeto de sociedade está diretamente associada à razão de seus estudos e gravita em torno das condições materiais precárias de sobrevivência da população em geral²³ nos países periféricos.

O compromisso de uma política econômica estruturante em proporcionar desenvolvimento está atrelado a uma concepção de atividade produtiva para atender às necessidades das pessoas (como prioridade) e à soberania nacional, não devendo admitir submissão de um povo a outros povos. Em termos éticos, as regras da economia não podem ser independentes das condições materiais de sobrevivência das pessoas que produzem a riqueza, ou alternativamente, a produção local e as transações comerciais internacionais não podem ser canais de concentração de renda ou de fuga de riqueza para o exterior.

Concepções de cunho social e nacionalista enfrentam dificuldades na contemporaneidade de predomínio da ética neoliberal, que, retoricamente ressalta a globalização, a eficiência e a plena mobilidade de fatores em geral, e, efetivamente incorre em represarias de países de maior poderio econômico a nações periféricas que utilizam mecanismos julgados protecionistas. O primeiro desafio é se contrapor à ética predominante e convencer internamente a sociedade da possibilidade de uma ética alternativa, ressaltando uma possível

resistência internacional, desafio este agravado recentemente no Brasil pelo desgaste moral na imagem de governos de inclinação socio-desenvolvimentista.

Uma vez convencida a sociedade, os desafios éticos de um projeto de cunho estruturalista são maiores que todos os outros²⁴ porque se propõe a mudanças mais profundas na economia e na sociedade, que estão, entretanto, calcadas nos princípios do mundo ocidental em última instância; particularmente no cognitivismo. Para a perspectiva em questão, o homem é histórico, construído ao longo do tempo por meio da educação, que pode e deve ser transformada para quebrar o caráter passivo, o conformismo, a impotência e os valores anacrônicos que sustentam o atraso e a pobreza, trazendo para o centro da cena os valores do ocidente moderno, parâmetros técnicos e científicos para a educação e para a produção. Este é um ponto central de cunho ético estratégico, subestimado historicamente (devido à preocupação econômica em si), as vezes ignorado e outras vezes desvirtuado em experiências desenvolvimentistas anteriores.

A mudança de valores exigida por um projeto desenvolvimentista é complexa também por sua ambiguidade, pois remete aos valores de mercado, mas para isso conta com o fortalecimento do Estado, remete à ênfase no mercado interno, mas envolve uma perspectiva social na inclusão de camadas marginalizadas da população. Dar unidade a estas questões, apenas aparentemente contraditórias, é primordial para a consistência do projeto. A nova ética deve valorizar o Estado e o mercado, cada qual cumprindo seu papel. O Estado coordena o processo e interfere

23 Como enfatiza Teixeira (2000, 7) ou o próprio Furtado (1998,11), quando explicita seu "... compromisso ético com valores universais... e a confiança na liderança de forças sociais cujos interesses se confundem com os da coletividade nacional".

24 A exceção de projetos de inclinação socialista.

no mercado transitoriamente sem ser paternalista, estimulando a competição, a produtividade e as iniciativas privadas para provocar um salto quantitativo e qualitativo na atividade produtiva, sem esquecer de dar tratamento diferenciado a setores estratégicos, tendo em vista interesses internacionais.

Em terceiro lugar, o próprio Furtado (2004, 484) já observou que, para além do histórico desafio do ajuste nas contas públicas, se deve denunciar, dentro desse, a falácia do argumento da necessidade de superávit primário em nações de elevadas demandas sociais e econômicas básicas. Após subestimar a importância do capital financeiro, o pensador acata as críticas e incorpora esse elemento fundamental na contemporaneidade, ao qual podem ser adicionados outros para encaminhar uma resposta à pergunta que deixa (ibidem): porque após décadas de democracia e programas de orientação desenvolvimentista, muitos problemas estruturais permanecem na periferia econômica?

Se pode verificar que a contemporaneidade introduziu complicadores diversos, mas especialmente duas variáveis relevantes afetam a dinâmica econômica: os saltos tecnológicos, quantitativo (decorrente da aplicação da microeletrônica e da robótica na produção) e qualitativo (devido à consolidação da internet, do comércio eletrônico, dos aplicativos, etc.), e a predominância do parâmetro liberal após a queda do muro de Berlim.

Analisando aqui apenas as implicações de natureza ética dos elementos acima para um projeto desenvolvimentista, tem-se que: 1. Como colocado anteriormente, o contexto histórico atual é adverso

a proposições de forte intervenção governamental, e foi piorado pela propagação de versões simplificadas, distorcidas e ainda mais radicais de liberalismo na internet, que além de difamar o desenvolvimentismo, reduzem a tolerância a abordagens alternativas, 2. A proposta estruturalista é mais avançada e complexa que projetos liberais, precisa de maior conscientização e mudança de valores na sociedade, o que remete ao reforço na questão educacional; e 3. Educar agora é mais complexo em função da horizontalização da comunicação. Antes as fontes de informação principais eram a mídia e as escolas, enquanto no presente século a internet possibilita o acesso a uma gama de informações sem filtro, desprovidas de cientificidade, que muitas vezes contestam o próprio processo de formação educacional oficial.

Os elementos da contemporaneidade surgem trazendo novos desafios às já substanciais metas transformadoras de um projeto nacional-desenvolvimentista, que precisa adequar-se a um mundo interligado, reformulado produtivamente, de maiores diferenças tecnológicas e econômicas internacionais. Essa realidade, no entanto, só reafirma o desafio ético crucial furtadiano de eliminação da pobreza com a superação da condição periférica dentro de uma repactuação do acordo social. A ética predominante, com sua ênfase exclusiva na eficiência dos mercados e na busca individual pela sobrevivência, não tem dado respostas a populações marginalizadas pelo mundo, o que abre espaço para propostas alternativas.

Por fim, a ética estruturalista segue uma linha que investe na melhoria do homem através da conscientização de

sua humanidade e de sua sociabilidade, não fazendo sentido aqui a sociedade como somatório de indivíduos que buscam apenas riqueza. Uma linha que retoma a ideia smithiana do mercado como agente democratizante da riqueza e legitimador de valores virtuosos na sociedade, mas repara o caráter geral dessa para explicar a condição específica do subdesenvolvimento periférico, propondo um novo trato social em que o Estado viabiliza um desenvolvimento estruturante. Esta ética está condicionada à melhora do homem como ser social, se não for assim, não estará à altura de um projeto estruturalista de transformação da economia e da sociedade.

4 NOTAS CONCLUSIVAS

Este trabalho procurou trazer à tona a concepção ética do pensamento de Celso Furtado a partir de sua metodologia e do conceito central de subdesenvolvimento periférico, como também definir os desafios éticos de um projeto político inspirado em suas ideias. O estudo constatou que o autor em questão segue a tradição da economia política clássica, e é contratualista em sua essência, apesar de assumida inspiração marxista e keynesiana, podendo-se dizer que, na ausência de uma proposição específica, inicialmente segue a ética smithiana dos sentimentos morais que proporcionam o convívio social baseado na liberdade e a eficácia na alocação dos recursos nas economias de mercado.

O compartilhar das premissas éticas clássicas, entretanto, encontra limites na medida em que introduz o conceito de subdesenvolvimento periférico, ponto em que também se define a particularidade da concepção ética furtadiana, ao divergir das

trocas justas considerando essa condição econômica. Constatada a incapacidade histórico/estrutural da economia em promover o desenvolvimento do mercado interno nas periferias, segue a defesa da entrada do Estado como agente legítimo e coordenador de uma repactuação social nos moldes ocidentais modernos, administrando a redução do espaço do interesse privado e o aumento do interesse público, em prol da formação de um mercado forte e uma nação soberana.

A experiência histórica da execução de projetos de cunho estruturalista trouxe questões éticas adicionais à tona: a dificuldade de manter o interesse coletivo das diretrizes de política econômica estruturantes frente ao interesse crescente de agentes privados em abocanhar maiores frações da demanda estatal e mudar regulamentações para benefício próprio, bem como o prolongamento no tempo da ação governamental (muitas vezes somada a má gestão), gerando custo excessivo para a sociedade (expresso na explosão da dívida pública).

Do ponto de vista do desafio ético de um projeto político inspirado no estruturalismo furtadiano para o começo do século XXI, se pode dizer que foi significativamente aumentado, pois além das questões éticas já verificadas em experiências históricas: 1. Há um predomínio da ética neoliberal na contemporaneidade, aliado à radicalização do debate virtual, que simplifica e distorce tanto o liberalismo quanto o desenvolvimentismo, 2. A difusão da internet contribui para a universalização das informações, mas dificulta o complexo esforço no plano da educação e da mudança de valores em função da horizontalização da comunicação presente nesse meio.

Resta que, do ponto de vista da ética, o homem está sempre em construção e sempre pode reformular seus valores. A ideia furtadiana da superação da condição periférica via repactuação social é atual devido à persistência da pobreza e do aumento das diferenças econômicas internacionais, permanecendo como uma alternativa possível. Esta alternativa, entretanto, precisa de um esforço significativo de convencimento da sociedade para se viabilizar em relação a seu adversário maior: o liberalismo (referência principal na contemporaneidade) e de operacionalização quando de sua eventual implantação, posta a complexidade e profundidade de seu ideal transformador.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, Niemeyer (org.). **Desenvolvimento e dependência:** cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: IPEA, 2013.
- BIANCHI, Ana M. **A pré-história da economia:** de Maquiavel a Adam Smith. São Paulo: Hucitec, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Método e paixão em Celso Furtado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C. e REGO, José M. (orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado.** São Paulo: Ed. 34, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. e REGO, José M. (orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado.** São Paulo: Ed. 34, 2001.
- BUARQUE, Cristovam. **Da ética à ética:** minhas dúvidas sobre a ciência econômica. Brasília, Ed. Senado Federal, 2007.
- CAVALCANTI, Clóvis. Celso furtado e a persistência do subdesenvolvimento. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C. e REGO, José M. (orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado.** São Paulo: Ed. 34, 2001.
- COUTINHO, Maurício C. **Lições de economia política clássica.** São Paulo: Hucitec, 1993.
- FURTADO, Celso. Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, 2004.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007a.
- FURTADO, Celso. **A economia latino-americana.** 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007b.
- GALBRAITH, John K. **A economia das fraudes inocentes.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- HIRATUKA, Célio e SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, 2017. Disponível em: <http://143.106.10.215/bitstream/REPOSIP/324974/1/S0101-31572017000100189.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2020.
- KERSTENETZKY, Celia L. **Qual o valor do auto-interesse?** Revista de economia política, v. 25, n. 3, 2005.

KEYNES, John M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MANTEGA, Guido. Celso furtado e o pensamento econômico brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 4, 1989.

MARTINS, Alexandre L. Desafios éticos contemporâneos das economias de mercado. **Revista de Economia Política e História Econômica**, n. 42, 2019.

MENDES, Constantino C. e TEIXEIRA, Joanílio R. Teixeira. **Desenvolvimento econômico brasileiro**: uma releitura das contribuições de Celso Furtado. Texto para discussão IPEA, Brasília, 2004.

MONTESQUIEU, Baron de. **The spirit of laws**. London: Lonang Institute, 2003. Disponível em: <https://lonang.com/wp-content/download/Montesquieu-SpiritOfLaws.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2020.

MOURÃO, Rafael P. e VERIANO, Carlos E. O pensamento de Celso Furtado e a construção de um projeto nacional. **Cadernos de História**, v. 12, n. 16, 2011.

NABUCO, Maria R. Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado. *In*: TAVARES, Maria da C. (et ali). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000.

NASSAR, Sylvia. **A imaginação econômica**: gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ROUANET, Sérgio P. Dilemas da moral iluminista. *In*: NOVAES, Adauto (org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. 2 ed. São Paulo: Nova cultural, 1985.

SMITH, Adam. **The theory of moral sentiments**. São Paulo: Metalibri, 2006. Disponível em: www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_MoralSentiments_p.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

TAVARES, Maria da C. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. *In*: TAVARES, Maria da C. (et ali). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000.

TEIXEIRA, Geraldo M. Apresentação. *In*: TAVARES, Maria da C. (et ali). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000.

CAPÍTULO 2

CULTURA E DESENVOLVIMENTO NA VISÃO DE TRÊS GRANDES ECONOMISTAS

Luiz Alberto Machado (Instituto Fernand Braudel)

Eduardo José Monteiro da Costa (UFPA)

1 INTRODUÇÃO

"Só um economista imagina que um problema de economia é estritamente económico."

Celso Furtado

Se vivo estivesse, Celso Furtado, um dos economistas brasileiros mais conhecidos, completaria 100 anos em 2020. Autor de vasta produção intelectual, notabilizou-se por estudar a problemática da superação do subdesenvolvimento, antecipando em algumas décadas, a inclusão da questão cultural como elemento importante na análise econômica. A importância de sua produção intelectual é tamanha, sobretudo, para a formação do pensamento econômico brasileiro e latino-americano, que alguns consideram o fato dele não ter sido laureado com o Prêmio Nobel de Economia uma das maiores injustiças que a academia proporcionou.

Se hoje questões relacionadas ao desenvolvimento ou ao subdesenvolvimento

são mais amplamente debatidas, indiscutivelmente isso se deve, em parte, a sua militância (insistência) intelectual. Em um momento no qual diversas escolas de pensamento acabaram por "descobrir" a importância da cultura para a análise do desenvolvimento, o resgate de suas ideias seminais torna-se mais do que necessário para enriquecer ainda mais o virtuoso debate contemporâneo. Ademais, optamos neste ensaio, por estender a referida homenagem a outros dois importantes e diferenciados economistas, que também se detiveram na análise da problemática do desenvolvimento, incorporando a cultura como elemento analítico importante e, que, por suas contribuições, acabaram laureados com o Prêmio Nobel de Economia: Douglass North em 1993 e Amartya Sen em 1998.

Desta forma, este ensaio está organizado da seguinte forma, após esta breve introdução, apresenta uma síntese biográfica dos autores selecionados. Isto posto, segue com a visão cultural que está

na base de suas análises econômicas, passa por suas contribuições teóricas sobre o desenvolvimento, e, nas considerações finais, faz referência aos efeitos práticos de suas contribuições, principalmente no Brasil (Furtado) e na Índia (Sen).

2 SÍNTESES BIOGRÁFICAS

2.1 Celso Furtado

Nascido em Pombal, sertão da Paraíba, no dia 26 de julho de 1920, Celso Furtado fez os estudos secundários no Liceu Paraibano e no Ginásio Pernambucano do Recife. Passou, portanto, sua infância e juventude no Nordeste, tornando-se conhecedor de uma realidade pela qual manteve forte interesse por toda a sua vida. Como observa Cano (2009, p. 22) “desde jovem, conheceu o que é a dureza da vida humana numa região como aquela”. Transferindo-se em 1939 para o Rio de Janeiro, entrou para a Faculdade de Direito, formando-se, em 1944, pela então Universidade do Brasil (Rio de Janeiro). Após a conclusão do curso de Direito, foi convocado para a Força Expedicionária Brasileira. Com a patente de aspirante a oficial, seguiu para a Itália, onde serviu, na Toscana, como oficial de ligação junto ao V Exército Norte-Americano, sofrendo, inclusive, um acidente em missão durante a ofensiva dos aliados ao norte da Itália.

No período pós-guerra, foi agraciado com o Prêmio Franklin D. Roosevelt, do Instituto Brasil-Estados Unidos com o ensaio “Trajetória da Democracia na América”. Viajou para a França, onde se inscreveu no curso de doutoramento em Economia da Universidade de Paris-Sorbonne e no Instituto de Ciências Políticas, onde pôde presenciar o esforço

de reconstrução da Europa com o Plano Marshall, e a importância que naquela altura assumia o Estado como indutor do desenvolvimento. Tornou-se doutor em Economia em 1948 pela Universidade de Paris, com a tese “*L'économie coloniale brésilienne*”, sob a orientação de Maurice Byé. Foi também fortemente influenciado pelas ideias seminais de François Perroux, sobretudo o conceito de macrodecisão e de que o desenvolvimento poderia ser induzido por meio de ações do Estado resultantes de decisões políticas.

De volta ao Brasil, retoma o trabalho no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em que fora aprovado em concurso em 1943, juntando-se ao quadro de economistas da Fundação Getúlio Vargas, trabalhando na revista *Conjuntura Econômica*. Como observam Caetano e Missio (2017, p. 20), “Celso Furtado era um homem de ‘ação’ e seu pensamento tinha por objetivo a ação prática”, o que fica evidente em *Dialética do Desenvolvimento*, quando o próprio Furtado (1964, p. 22) afirma que “o objetivo da ciência é produzir guias para a ação prática”.

Em 1949, transfere-se para Santiago do Chile, passando a integrar, sob o comando do economista argentino Raúl Prebisch, o corpo de cientistas sociais da recém-criada Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas (CEPAL/ONU), organismo que acabaria se tornando, sob a batuta dos dois, de acordo com Gildo Marçal Brandão (2008, p. 66), “[...] o grande intelectual orgânico – teórico, dirigente político, realizador de uma reforma intelectual e moral – do desenvolvimento e do desenvolvimentismo na América Latina.”

Ainda como funcionário da ONU e de volta ao Brasil, Celso Furtado chefiou o Grupo Misto CEPAL-BNDE durante o segundo Governo Vargas, dirigiu a revista Econômica Brasileira (que reuniu a primeira geração de economistas de esquerda do País), elaborou durante o governo de Juscelino Kubistchek o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, que iria dar origem à Sudene, e foi ministro do Planejamento do governo João Goulart, para o qual elaborou o Plano Trienal, tentativa malsucedida de conter a crescente inflação, assegurar o crescimento e criar condições políticas para a sobrevivência do regime democrático.

Com os direitos políticos cassados pelo regime militar que assumiu o poder em 1964, foi para o exílio, concentrando forças na vida acadêmica, primeiro em Yale e, depois, por mais de uma década, na Sorbonne, sem jamais perder o interesse pela política e pela economia do Brasil e da América Latina.

Com a anistia e a redemocratização, voltou ao Brasil e assumiu em 1985 o Ministério da Cultura do governo José Sarney.¹ Concluído seu mandato à frente do Ministério da Cultura, Celso Furtado continuou, ao longo da década de 1990 e até sua morte em 2004, produzindo ativamente, “agora em franca rota de colisão intelectual com a opção civilizacional e a política econômica hegemônica no País” (BRANDÃO, 2008, p. 67).

Ricardo Bielschowsky (1995; 2000)
– que durante muitos anos dirigiu o

escritório brasileiro da CEPAL e é autor e organizador de obras que se tornaram referência na bibliografia sobre o Brasil e a América Latina – menciona Celso Furtado várias vezes com grande destaque, em especial na formulação do pensamento econômico latino-americano.

Em setembro de 2001, Celso Furtado foi eleito por aclamação “Economista Emérito do Brasil”, na plenária final do Congresso Brasileiro de Economia, realizado em Recife. Em 2003, por ocasião de um seminário internacional promovido pela rede da Unesco sobre economia global e desenvolvimento sustentável, a Cátedra e a Rede da Unesco e da Universidade das Nações Unidas (REGGEN), a Associação de Economistas da América Latina (AEALC) e o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) apresentaram o nome do professor Celso Furtado como candidato ao Prêmio Nobel de Economia em 2004. Em janeiro de 2004, os documentos foram formalmente enviados à Academia de Ciências da Suécia. Para frustração dos brasileiros, que jamais tiveram a oportunidade de comemorar a concessão de um Nobel a algum conterrâneo, Celso Furtado não foi escolhido. O Prêmio Nobel de Economia daquele ano foi dividido por Finn Kydland e Edward Prescott, por suas contribuições à macroeconomia dinâmica, em decorrência de seus estudos sobre a consistência temporal da política econômica e as forças motrizes por trás dos ciclos de negócios.

2.2 Douglass North

Douglass Cecil North nasceu em Cambridge, Massachusetts, no dia 5 de novembro de 1920. Ocupou, por muitos anos, como professor titular, a cátedra

1 De acordo com Gildo Marçal Brandão (2008, p. 67), “[...] cargo que era ao mesmo tempo a reparação de uma injustiça – o truncamento de sua vocação de homem do Estado –, o reconhecimento de sua grandeza intelectual e a manifestação de sua perda de influência no debate e na determinação dos rumos da economia.”

Henry R. Luce of Law and Liberty, na Washington University, em Saint Louis. É o maior expoente da Escola Neoinstitucionalista (também chamada de Nova Economia Institucional), uma das correntes do pensamento econômico liberal contemporâneo que procuram estabelecer uma abordagem capaz de estreitar o campo de relacionamento entre economia, direito e política².

Convém, contudo, destacar que o pensamento econômico neoinstitucionalista contrapõe-se ao pensamento da Escola Institucionalista Americana, que surgiu no início do século XX, nos Estados Unidos, e teve em Thorstein Veblen o seu nome de maior destaque³. Sandroni (2005, p. 431) refere-se a essa escola de pensamento da seguinte forma:

Desenvolve uma análise econômica baseada no estudo das estruturas, regras e comportamentos de instituições – como empresas, sindicatos, o Estado e seus organismos. Ressaltando o papel da estrutura e da organização política e social na determinação dos acontecimentos econômicos, os institucionalistas entraram em aberta polêmica com os

economistas ortodoxos, criticando-os por distorcerem a realidade pelo uso de modelos puramente teóricos e matemáticos, não levando em conta o ambiente institucional que envolve a economia. Para os institucionalistas, não é a racionalidade, mas os instintos e costumes que movem o comportamento econômico; não é a competição pelo mercado, mas a competição por riqueza e poder. Desse modo, defendem a importância de outras disciplinas sociais, como a sociologia, a política e a antropologia no estudo e na solução dos problemas econômicos.

Observa-se, portanto, um posicionamento claramente favorável a uma ativa intervenção do governo na economia, tanto é que em vários manuais de história do pensamento econômico os economistas institucionalistas das gerações posteriores são enquadrados na Escola Keynesiana, cuja influência foi tão acentuada, do final da Segunda Guerra até a década de 1970, que se tornou comum o uso da expressão grande consenso keynesiano⁴. Com o crescente desgaste do keynesianismo, tornado mais claro a partir das experiências de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, ocorreu um novo florescimento das correntes de pensamento econômico de inspiração liberal, da qual faz parte o Neoinstitucionalismo.

A maneira como se posiciona em relação à intervenção governamental na economia é, portanto, um dos principais fatores de distinção entre as visões institucionalista e neoinstitucionalista. Enquanto a primeira tem uma visão favorável, defendendo uma ação propositiva

2 O enquadramento do Neoinstitucionalismo, da Teoria da Escolha Pública e da Escola do Direito de Propriedade numa corrente denominada Contratualista reflete uma forte aproximação da economia com o direito e a política, aspecto muito bem explicado por Cento Veljanovski num livro intitulado *A economia do direito e da lei* (Rio de Janeiro: Instituto Liberal). Vale ressaltar que, nessa aproximação, se percebe a interdependência cada vez maior entre essas três esferas do conhecimento. Em outras palavras, como observa Machado em *Viagem pela Economia* (2019, p. 57), o economista precisa conhecer cada vez mais aspectos do direito e da ciência política, porque a influência desses fatores na economia é cada vez mais nítida. O mesmo vale para juristas e cientistas políticos.

3 Para uma boa compreensão das diferenças entre proposições institucionalistas e neoinstitucionalistas recomendamos o texto de André Simões (2014).

4 Os pilares básicos desse consenso, segundo Eduardo Giannetti, (1991, p. 1) são a defesa da economia mista, a montagem e ampliação do Estado do Bem-Estar (Welfare State) e a obtenção do pleno emprego no curto prazo, ainda que ao custo de alguma inflação.

do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, a segunda, herdada da influência neoclássica, tem uma visão, por princípio, favorável a um menor grau de intervenção governamental, cabendo ao Estado apenas a função de estabelecer e fazer cumprir “regras do jogo” que proporcionem os estímulos necessários ao bom desempenho dos agentes econômicos.

Ao longo de sua vida, Douglass North visitou o Brasil algumas vezes. Numa delas, em 1961, teve oportunidade de encontrar-se com Celso Furtado, com quem possui interessantes paralelos biográficos. Ambos nasceram em 1920, lutaram na Segunda Guerra (Furtado na Europa, North no Pacífico) e publicaram em pouco espaço de tempo obras seminais sobre a história econômica de seus respectivos países (Furtado, 1959; North, 1961).

Essa visita deu origem a um artigo de autoria de Mauro Boianovsky e Leonardo Monasterio, intitulado O Encontro entre Douglass North e Celso Furtado em 1961: visões alternativas sobre a economia nordestina, publicado como texto para discussão pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2017.

A visita de North ao Brasil se deu no período entre o lançamento da proposta da Aliança para o Progresso, em março, em Washington, por J. F. Kennedy e seu início oficial na Conferência de Punta del Este em agosto de 1961. O contexto era a Guerra Fria e suas repercussões na América Latina. A agitação político-social (especialmente em Pernambuco por causa das Ligas Camponesas) e a pobreza no nordeste brasileiro atraíam a atenção da grande imprensa americana. Assim, o acordo de cooperação financeira e técnica entre o governo norte-americano

e a Sudene, alinhavado durante a visita de Furtado a Washington, no início de julho daquele ano, tornou-se uma prioridade estratégica do governo Kennedy no âmbito da recém lançada “Aliança para o Progresso” (Furtado, 1997).

Ainda de acordo com Boianovsky e Monasterio (2017), North veio ao Brasil como visiting professor em missão da Public and Business Administration Division, United States Operation Mission (USOM), a serviço da International Cooperation Administration (ICA), órgão antecessor da United States Agency for International Development (USAID). Furtado, por sua vez, tinha vasta experiência em instituições internacionais e uma visão consolidada sobre os problemas do desenvolvimento econômico. Mesmo sem ser um ministério, a Sudene, concebida e dirigida por Furtado, estava ligada diretamente à Presidência da República e contava com apoio do governo Jânio Quadros na época do encontro – recém-criada, a Sudene tinha um orçamento que equivalia a quase 1% do total da despesa federal prevista para 1961.

Em decorrência de sua pesquisa sobre o papel das mudanças institucionais na análise da historiografia econômica, North foi laureado no ano de 1993 com o Prêmio Nobel de Economia.

A última visita de Douglass North ao Brasil ocorreu em 1994, ano seguinte à conquista do Nobel, para o lançamento do seu livro Custos de transação, instituições e desempenho econômico (Instituto Liberal, 1994), quando ministrou palestras no Rio de Janeiro e em São Paulo.

North faleceu em Bezonía, Michigan, em 23 de novembro de 2015.

2.3 Amartya Sen

Oriundo de uma família hindu, Amartya Kunar Sen nasceu em Santiniketan, atual Bangladesh, em 1933. Após a partição de 1947, emigrou com a família para Bengala Ocidental, onde se formou em Economia em 1953, pelo Presidency College de Calcutá.

Nesse período em Bengala, Sen conheceu detalhadamente a história da escassez de alimentos que, em 1943, foi responsável pela morte de quase três milhões de pessoas. Esse fato foi determinante para que se tornasse, posteriormente, um ardoroso defensor da igualdade e da promoção do bem-estar.

Prosseguiu seus estudos na Inglaterra, obtendo seu PhD pelo Trinity College, em Cambridge, em 1959. Foi professor de economia na Jadavpur University, em Calcutá de 1956 a 1958 e fellow no Trinity College, em Cambridge, de 1957 a 1963. Posteriormente, foi professor titular na Delhi School of Economics, de 1963 a 1967, na London School of Economics, de 1971 a 1977, em Oxford, de 1977 a 1988, e, finalmente em Harvard.

Desde 1998 é Master (Reitor) do Trinity College, de Cambridge, tendo recebido nesse mesmo ano o Prêmio Nobel de Economia por seus trabalhos teóricos na área social e por ter contribuído para uma nova compreensão dos conceitos sobre miséria, fome, pobreza e bem-estar social em regiões pobres, nas quais a principal atividade ainda é a agricultura.

A exemplo de Celso Furtado, Sen teve ativo papel em organismos multilaterais, sendo um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano, importante aperfeiçoamento nos critérios de aferição

do desenvolvimento, amplamente utilizado na atualidade.

Também a exemplo de Celso Furtado, jamais deixou de se preocupar com o destino de sua terra, pesquisando e propondo políticas públicas com o objetivo de reduzir as profundas desigualdades até hoje existentes na Índia. Vale destacar, nesse particular, o livro *Glória incerta: a Índia e suas contradições* (Companhia das Letras, 2015), escrito em parceria com Jean Drèze, em que argumentam que apesar da aceleração do crescimento da economia indiana nas últimas três décadas, o principal problema do país estaria na falta de atenção que se dedica às necessidades essenciais do povo, especialmente as dos pobres, e muitas vezes das mulheres. Sen e Drèze (2015) reconhecem que houve grandes fracassos tanto na promoção de um crescimento participativo como na aplicação dos recursos públicos gerados pelo crescimento econômico para melhorar a condição de vida das pessoas. Oferecem, a partir dessa constatação, uma análise poderosa das carências e desigualdades da Índia, indicando, com uma compreensão mais clara da gravidade das privações humanas no país, as possibilidades de mudanças que seriam permitidas por uma prática democrática.

Como Douglass North, Amartya Sen teve oportunidade de visitar o Brasil algumas vezes para proferir palestras ou participar de conferências e seminários. Em sua última visita, participou da programação do projeto Fronteiras do Pensamento, que se propõe a fazer uma profunda análise da contemporaneidade e das perspectivas para o futuro. Comprometido com a liberdade de expressão, a diversidade de ideias e a educação de alta qualidade, o projeto

promove conferências internacionais e desenvolve conteúdos múltiplos com pensadores, artistas, cientistas e líderes em seus campos de atuação.

Julgamos oportuno fazer estes breves registros biográficos dos três economistas focalizados neste ensaio por acreditarmos que, principalmente nos casos de Celso Furtado e Amartya Sen, a infância e a juventude passadas em regiões subdesenvolvidas trouxeram forte influência em suas contribuições para a economia do desenvolvimento. Mas antes de nos debruçarmos sobre isso, dediquemo-nos a uma breve análise de outro aspecto comum aos três, qual seja, o de considerar os aspectos culturais como elementos indutores importantes do desenvolvimento.

3 A CULTURA NA BASE DA ECONOMIA

3.1 Celso Furtado

Embora a ênfase na estreita relação entre cultura e desenvolvimento tenha se acentuado a partir da década de 1970 e, ainda mais na década seguinte, quando Furtado tornou-se ministro da Cultura no governo de José Sarney, sua preocupação com o vínculo entre cultura e economia, e, por extensão, o desenvolvimento, é muito anterior. Ou seja, é parte indissociável na análise interdisciplinar do (sub) desenvolvimento brasileiro; que, por sua vez, origina-se de uma abordagem histórico-estrutural, em que não apenas se percebem os fortes laços entre cultura e economia, mas também com os conceitos

de desenvolvimento, criatividade e dependência.⁵

Desta forma, para ilustrar o estreito vínculo entre cultura e economia, vamos realçar: (i) as principais características da visão teórica de Celso Furtado, sintetizadas por Gildo Marçal Brandão com base no conjunto de ensaios intitulado *A grande esperança*, organizado por Luiz Carlos Bresser Pereira e José Márcio Rego da FGV-SP; (ii) a dependência econômica, política e cultural estabelecida em conexão com a visão estruturalista desenvolvida durante os anos em que serviu a CEPAL, embora seu afastamento da teoria da dependência na década de 1970 tenha ocorrido numa época em que muitos intelectuais latino-americanos estavam ainda caminhando em sua direção⁶; (iii) a importância da criatividade na cultura de uma nação e o crescente distanciamento da cultura local à medida que os padrões de desenvolvimento dos países centrais foram se tornando cada vez mais dominantes nos países periféricos.

Na perspectiva de Brandão (2008, p. 69), as principais características da elaboração furtadiana são:

- a) o tratamento da economia pelo método-histórico-estrutural, violentando o mainstream da disciplina;
- b) a historicização do estruturalismo latino-americano, especialmente das teorias originariamente defendidas

5 Rosa D'Aguiar Furtado (2013, p. 01) assinala, com propriedade, que em: "O estruturalismo latino-americano Rodriguez (2009) destaca que a produção intelectual de Celso Furtado se distingue de outros pensadores estruturalistas pela peculiaridade do estudo sistemático do elo entre a cultura e o desenvolvimento".

6 Conforme aponta Mallorquin (2008, p. 116): "Quando muitos estavam à vontade com a 'teoria da dependência', em meados dos anos 70, Furtado se afastava dela a grande velocidade."

por Raúl Prebisch; c) a crítica à teoria ricardiana das vantagens comparativas no comércio internacional; d) a percepção de que o mercado, não só na América Latina, mas, em geral, é uma entidade incapaz de se autorregular, o que torna inevitável e necessária a intervenção planejadora do Estado; e) a hipótese de que o subdesenvolvimento não é um estágio que todas as sociedades têm que percorrer no seu caminho para o desenvolvimento, mas um processo qualitativamente distinto da experiência dos países centrais e um produto necessário, tanto quanto o desenvolvimento, do processo de expansão da economia capitalista mundial; f) a percepção de que a heterogeneidade estrutural e o dualismo dos países dependentes e produtos da expansão europeia como o nosso, reproduzem também no plano doméstico a assimetria entre centro industrializado e periferia explorada, hiato capaz de pôr em risco a unidade de ação.

A respeito do aspecto cultural como parte da dependência dos países periféricos em relação aos países centrais, com base na visão estruturalista da CEPAL e no imperialismo da visão marxista, salientamos que os países periféricos (subdesenvolvidos) tornam-se dependentes dos países centrais (desenvolvidos) e, em razão dessa dependência, são submetidos a uma exploração crescente, que vai reforçando cada vez mais essa conexão entre dependência e exploração, a ponto de se constituir num ciclo que se retroalimenta sistematicamente⁷. Esse ciclo de dependência e exploração se faz presente

em três dimensões: econômica, política e cultural.

A dimensão econômica da dependência e exploração pode ser subdividida em três formas. A primeira é a comercial, decorrente das relações entre países centrais e periféricos resultante da divisão internacional do trabalho. Nela, os países centrais especializaram-se na produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital, enquanto os países periféricos especializaram-se na produção de bens primários, em especial, alimentos e matérias-primas. Como os preços desses produtos evoluem de forma assimétrica, os países periféricos foram sendo obrigados a produzir (e exportar) quantidades cada vez maiores de bens primários para continuar a importar o mesmo volume de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Tal situação, estendendo-se no tempo por longos períodos, constitui-se num processo de transferência de riqueza dos países periféricos para os países centrais. Esse mecanismo tornou-se conhecido como "deterioração dos termos de intercâmbio" ou "deterioração das relações de trocas" e é o ponto alto da interpretação dependentista.

A segunda forma é a financeira e se explica pela exportação dos resultados dos países periféricos para os países centrais. Essa exportação de resultados consiste em diferentes formas de transferência de recursos financeiros em direção aos países centrais, entre as quais os pagamentos de royalties, as remessas de lucros das empresas multinacionais e a mais grave delas, o pagamento de elevado montante de juros, onerando pesadamente a balança de serviços.

A terceira forma de exploração e dependência (dentro ainda da dimensão

⁷ De grande influência nas décadas de 1970 e 1980, a teoria da dependência ganhou projeção internacional com a publicação, em 1969, do livro *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (Civilização Brasileira, 2004).

econômica) é a tecnológica e pode ser explicada pelo atrelamento dos países periféricos à tecnologia dos países centrais: além de não desenvolverem tecnologias próprias, os países periféricos acabam muitas vezes utilizando máquinas e equipamentos sucateados, ou seja, já superados nos países centrais, e ainda pagam royalties por sua utilização.

A dimensão política, por sua vez, tem na internacionalização dos centros de decisão a sua face mais visível. Pressionados pelo ciclo de exploração e dependência, os países periféricos acabam se tornando excessivamente vulneráveis, o que faz com que muitas das decisões políticas que adotam não reflitam necessariamente o ponto de vista da maior parte de suas respectivas populações. Tal fenômeno pode ser observado tanto na política interna como na política internacional, quando a posição desses países é fortemente influenciada pelos países centrais por ocasião de tomadas de decisão em organismos multilaterais como a ONU, a OMC ou o FMI.

Por fim, a dimensão cultural pode ser explicada pela assimilação dos valores, hábitos, ideais e comportamentos dos

países centrais por parte das populações dos países periféricos. Essa influência acentuou-se a partir do extraordinário avanço das telecomunicações e, por que não, da informática.

A Figura 1 corre resume, de maneira esquemática, o ciclo descrito de exploração e dependência.

No que se refere à relevância da criatividade, Alfredo Bosi afirma no Prefácio de *Criatividade e dependência na civilização industrial* (FURTADO, 2008, p. 23):

A história das culturas mostra a emergência, em determinados lugares e tempos, de obras de arte e pensamento tão belas e complexas que resistiram aos séculos e ainda hoje encantam e ensinam, apesar das distâncias às vezes milenares e das diferenças de estilo de vida e concepção de mundo. A palavra-chave para Celso Furtado passa a ser "criatividade". É nesse conceito que se apoia a sua admiração pela tragédia atica, pela historiografia de Heródoto, pela filosofia dos pré-socráticos, pela escavação moral e religiosa dos hindus, em suma, pela ciência, pela arte e pela filosofia criadas em sociedades de baixo excedente econômico.

Figura 1 – Esquema do ciclo de exploração e dependência dos países periféricos



Fonte: Machado (2018).

O reconhecimento da criatividade como pré-requisito da inventividade humana faz de Furtado um precursor, de certa forma, de autores que se consagraram internacionalmente décadas depois como grandes especialistas em inovação, entre os quais Michael Porter e Clayton Christensen, ou mesmo de uma nova linha de pesquisa surgida já na transição para o século XXI, a Economia Criativa⁸.

Nessa perspectiva, complementa Furtado (2008, p. 112):

A gama maravilhosa de culturas que já surgiram sobre a Terra testemunha o fabuloso potencial de inventividade do homem. Se algo sabemos do processo de criatividade cultural, é exatamente que as potencialidades do homem são insondáveis: em níveis de acumulação que hoje nos parecem extremamente baixos produziram-se civilizações que, em muitos aspectos, não foram superadas.

Frente a tamanha admiração pelas genuínas manifestações culturais decorrentes da criatividade humana, não é motivo de surpresa a decepção manifestada por Furtado em suas obras mais recentes diante da homogeneização cultural representada pelo predomínio dos padrões de consumo – moda, música, costumes e hábitos – típicos de populações de nações desenvolvidas ocidentais, em especial da norte-americana, por parte das populações dos países não desenvolvidos.

Silva e Barros (2014, p. 19) assinalam a respeito desse fenômeno:

Esse movimento teórico iniciado nos anos setenta tem como tela de fundo o avanço da industrialização em um quadro de desenvolvimento imitativo, característico de uma sociedade que pretende reproduzir a cultura material do capitalismo avançado privando a grande maioria da população de bens e serviços essenciais. Nesse contexto, a situação de subdesenvolvimento latino-americana passa a ser percebida como resultado da discrepância entre as sofisticadas exigências de modernização das classes dominantes e precariedade do grau de desenvolvimento das forças produtivas.

Para fechar esta seção, julgamos mais do que oportuno mencionar o alerta feito por Furtado (1984, p. 25) diante dos desafios impostos pelo vertiginoso ritmo das mudanças que caracteriza a economia globalizada.

Na fase em que nos encontramos, de explosão dos meios de comunicação, o processo de globalização do sistema de cultura terá que ser cada vez mais rápido, tudo nos leva a crer que estamos fechando o ciclo que se abriu no século XVI. Todos os povos lutam para ter acesso ao patrimônio cultural comum da humanidade, o qual se enriquece permanentemente. Resta saber quais serão os povos que continuarão a contribuir para esse enriquecimento e quais aqueles que serão relegados ao papel passivo de simples consumidores de bens culturais adquiridos nos mercados. Ter ou não ter direito à criatividade, eis a questão.

8 Aliás, é no livro *Criatividade e dependência na sociedade industrial* que a então secretária Cláudia Leitão foi buscar a epígrafe do Plano da Secretaria de Economia Criativa, apresentado à nação em 2011: "Quaisquer que sejam as antinomias que se apresentem entre as visões da história que emergem em uma sociedade, o processo de mudança social que chamamos desenvolvimento adquire certa nitidez quando o relacionamos com a ideia de criatividade" (FURTADO, 2008, p. 11).

3.2 Douglass North

A teoria das instituições e da mudança institucional de North amadureceu ao longo de vários anos de pesquisas e de diversos trabalhos.⁹ O livro *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*, publicado originalmente em língua inglesa no ano de 1990, pode ser considerado como o marco temporal que separa o North em amadurecimento teórico (décadas de 1970 e 1980), do North com uma visão teórica mais consolidada e com concatenamentos analíticos mais complexos entre os seus conceitos fundamentais (décadas de 1990 e 2000).

North e Thomas (1973), ao sinalizarem que diferentes processos culturais poderiam resultar em diferentes histórias econômicas, estabeleceram insights que levariam North a paulatinamente ampliar a sua análise sobre a relação entre as instituições informais e o desenvolvimento¹⁰. Em que pese isso, a noção de indivíduo assumida em boa parte do livro ainda era muito próxima da perspectiva neoclássica, sendo este ainda visto como um átomo social que

estabelecia o seu comportamento de forma independente de seu entorno social (Azevedo, 2015).

Em North (1981) é possível observar uma mudança nessa premissa comportamental dos indivíduos¹¹, sobretudo, com a introdução em sua análise da ideologia, que funcionaria como elemento simplificador dos processos decisórios, conferindo uma visão específica de mundo ao indivíduo tomador de decisão, e servindo como fator explicativo para a compreensão de estruturas políticas e econômicas ineficientes.¹² Ademais, a combinação das regras constitucionais com os códigos de comportamentos culturais subjacentes, ao mesmo tempo em que dá estabilidade às instituições, torna qualquer dinâmica de mudança demorada e, em regra, apenas incremental. Ou seja, ideologia, normas e convenções sociais, bem como códigos de conduta ética e moral, passaram a ser elementos importantes na análise por interferirem na esfera comportamental dos indivíduos e darem legitimidade, estabilidade e ordem à vida social¹³. No limite, sem os constrangimentos impostos por questões ideológicas, os custos de

9 Conforme Gala (2001), o escopo analítico de North foi consolidado a partir de várias influências. O conceito de custos de transação apropria-se de Ronald Coase, a ideia de incerteza de Friedrich Hayek e Frank Knight, o insight da racionalidade limitada de Herbert Simon, o conceito de trajetória dependente de Brian Arthur e Paul David e, de sua própria autoria, uma visão sobre a ideologia e o Estado.

10 Um exemplo claro disso é quando North e Thomas (1973) reconhecem a influência de questões religiosas no processo de consolidação do mercado capitalista, citando o problema da condenação dos empréstimos a juros pela Igreja Católica por meio do Papa Clementino V, no século XIV; ao passo que reconhecem o estímulo favorável ao desenvolvimento do capitalismo advindo do cristianismo reformado, citando como exemplo o ato de Charles V (Holanda) que em 1543 liberou o empréstimo com cobrança de juros, segundo os autores, essencial para a dinamização do mercado de capitais holandeses.

11 A teoria da ideologia, inserida por North (1981) em sua análise das instituições, altera a concepção de racionalidade do indivíduo. A esse respeito, ver Azevedo (2015), em especial o Capítulo 6.

12 Conforme North (1981, p. 7): "(...) a persistência de estruturas políticas e econômicas ineficientes, por sua vez, torna a existência de ideologias concorrentes uma questão crítica na compreensão da história econômica".

13 Rutherford (1994) estabelece uma crítica à tentativa de inserção da ideologia por North (1981), afirmando que, em que pese a tentativa, o autor não conseguiu apresentar uma teoria da ideologia que explicasse a estabilidade e a mudança institucional. Segundo Azevedo (2015), em diversas passagens fica clara a confusão do autor entre ideologia e cultura, aparentemente tratadas por ele como sinônimos. Ademais, afirma que a forma como North (1981) trabalha o conceito de ideologia, é exógena e instrumental.

enforcement seriam inviáveis para as organizações.

Em North (1990), e alguns trabalhos posteriores, a partir da introdução do conceito de racionalidade limitada, é possível notar significativo avanço na compreensão da dinâmica institucional decorrente do tratamento da cultura como chave para a compreensão da dependência de trajetória¹⁴. A partir desse ponto, ao invés de proceder a uma análise cronológica de seus trabalhos, optamos – posto entendermos que para efeito de análise e sistematização é mais objetivo e profícuo – por buscar edificar sua visão sobre o papel da cultura no desenvolvimento econômico com base em seus trabalhos mais recentes (décadas de 1990 e 2000).

No conjunto teórico desenvolvido por Douglass North, o mundo econômico é não ergódico, apresentando mudanças contínuas, inusitadas e atípicas, e os indivíduos, por meio de modelos mentais preexistentes, processam informações incompletas, num esforço cognitivo de compreensão dos fenômenos econômicos e sociais, que os auxiliam no entendimento do ambiente ao mesmo tempo em que determinam o seu comportamento social, nem sempre movidos por impulsos maximizadores, mas, em muitos casos, pelo altruísmo e por restrições auto impostas (NORTH, 1990; 2005). Nesse sentido, as instituições – por meio de informações socialmente transmitidas em determinado contexto cultural¹⁵ –

estabelecem mecanismos de incentivos ou restrições nas decisões dos indivíduos e das organizações (NORTH, 1993b).

Conforme North (1993a):

É necessário dismantelar o pressuposto de racionalidade subjacente à teoria econômica, a fim de abordar construtivamente a natureza da aprendizagem humana. A história nos mostra que ideias, ideologias, mitos, dogmas e preconceitos são importantes; e é necessário compreender o modo como eles evoluem para alcançar maiores avanços no desenvolvimento de um quadro de referência para entender a mudança social.

Desta forma, a teoria das instituições e da mudança institucional desenvolvida por North reserva um papel especial para a cultura no processo de determinação das trajetórias sociais de longo prazo na medida em que a estrutura que governa a interação social cotidiana, passando por relações familiares, ou mesmo no campo do trabalho e dos negócios, é definida em grande medida por restrições informais, códigos de conduta, normas de comportamento e convenções. Estes, ao mesmo tempo em que fazem parte de uma herança cultural, definem a forma como os indivíduos processam e utilizam as informações, bem como tomam as suas decisões por meio de seus modelos mentais. Esses modelos mentais – um constructo advindo das ideias, ideologias e religiões – ao sustentarem crenças que reduzem as divergências entre os indivíduos e garantirem a transferência intergeracional do conhecimento, acabam estabelecendo o molde sobre o qual

14 Para maiores detalhes sobre a introdução do conceito de racionalidade limitada recomendamos ver Azevedo (2015).

15 Apesar de trabalhar com a categoria cultura, North, não estabelece uma definição própria dessa categoria. North (1990, p. 37), utiliza-se da definição de Boyd e Richerson (1985, p. 2) que define

cultura como a “(...) transmissão de uma geração para a seguinte, por meio do ensino e da imitação de conhecimentos, valores e outros fatores que influenciam o comportamento”.

são conformadas as economias e as sociedades (NORTH, 1990; 1993a; 2005; NORTH; DENZAU, 1994; LOPES, 2013; AZEVEDO, 2015).¹⁶

É em decorrência disso que North (1993a) compreende as instituições como representações da consciência dos indivíduos, expressões dos modelos mentais compartilhados e, portanto, representações externas dos modelos cognitivos individuais, que possuem como finalidade a estruturação e a organização de seu meio através da estabilização das ações e da redução da incerteza¹⁷.

É nesse sentido que North (2003a) destaca que as regras informais acabam se tornando, para a dinâmica das sociedades, até mesmo mais importantes do que as formais¹⁸. Exatamente por isso, mudanças culturais envolvendo alterações na cosmovisão dos indivíduos, advindas de alterações na ideologia, crenças, valores e religião, abalam a estabilidade das instituições e tendem a ser importantes vetores de mudanças institucionais (North, 1990; 2005; Robles, 1998)¹⁹.

Conforme afirma Robles (1998, p. 16):

North considera que a cultura é a chave para a compreensão do fenômeno da "dependência de trajetória" [*path dependence*], quer dizer, para compreender por que é tão difícil que as economias – uma vez encaminhadas por um caminho de crescimento, ou estagnação, ou declive – logrem reverter sua tendência de longo prazo. North explica que a aprendizagem de qualquer geração está fortemente condicionada pelas percepções derivadas da aprendizagem coletiva secular. Assim, a aprendizagem é um processo cumulativo filtrado pela cultura de uma sociedade.

A cultura, desta forma, torna-se elemento central para explicar a performance econômica e política através do tempo (North, 2005)²⁰; e, como mencionado, materializa-se, em última instância, como a chave para a dependência de trajetória, na medida em que os indivíduos ao fazerem as suas escolhas o fazem sob influência de suas crenças, formadas por meio de um processo de aprendizagem cumulativo que é transmitido culturalmente de uma geração para outra.²¹ Conforme North (1993a):

Isto é, as crenças mantidas por indivíduos, grupos e sociedades e que determinam suas preferências são uma consequência de sua aprendizagem ao longo do tempo, e não apenas do

16 Para North (1992), rotinas, costumes, tradições e cultura são termos usados para denotar a persistência de regras ou restrições informais, que incluem: (i) convenções que evoluem como soluções para problemas de coordenação e que todas as partes tem interesse em manter; (ii) normas de comportamento que são padrões de conduta reconhecidos; (iii) códigos de conduta auto impostos, como padrões de honestidade ou integridade.

17 Para North (2005, p. 162): "A essência da compreensão do papel das instituições em uma sociedade é reconhecer que elas incorporam a intencionalidade de nossa mente consciente."

18 Convém, contudo, salientar que para North (2003a), na medida em que as restrições informais conferem determinada estabilidade para as instituições, as mudanças institucionais, quando ocorrem, tendem a ser graduais.

19 North (2005) enfatiza que as crenças religiosas e as ideologias seculares desempenham importante papel nas mudanças sociais, citando como exemplo a ascensão e queda do ideal comunista na URSS.

20 North (2005) enfatiza que as crenças dos indivíduos que ocupam posições responsáveis por criar as diretrizes políticas e econômicas são chamadas de crenças dominantes. Estas, com o tempo, são as responsáveis pelo acréscimo gradual a estrutura elaborada das instituições que determinam o desempenho econômico e político.

21 Conforme North (1993a): "É a cultura que fornece a chave para a dependência da trajetória - um termo usado para descrever a poderosa influência do passado no presente e no futuro."

tempo de vida de um indivíduo ou de uma geração; são a aprendizagem incorporada em indivíduos, grupos e sociedades, cumulativa no tempo e transmitida de uma geração para outra pela cultura de cada sociedade.

Portanto, o processo de aprendizagem social advém das experiências socioculturais vivenciadas pelos indivíduos, algo que é constantemente atualizado a partir de impulsos externos (NORTH, 2005)²². Essa visão também está presente em North, Mantzavinos e Shariq (2004) ao enfatizarem que os modelos mentais são dinâmicos e evoluem com o decorrer do tempo como resultado das experiências vivenciadas pelos seres humanos.

Quando considerados adequados para a interpretação do ambiente, acabam se estabilizando e modelando um “sistema de crenças”; porém, quando se mostram inconsistentes, acabam revistos e originam um novo sistema de crenças. North, Wallis e Wingast (2006) destacam que as organizações educacionais e religiosas possuem papel privilegiado na conformação das crenças dos indivíduos e, como consequência, na moldagem das organizações.

É, em função disso, que o foco recai, sobretudo, no indivíduo como unidade analítica na medida em que a percepção da realidade social acaba sendo resultante de um processo de aprendizagem e do modelo cognitivo individual, formado em um contexto específico e derivado das crenças e percepções advindas de uma estrutura institucional, ideológica,

educacional e religiosa disseminada na sociedade²³.

Derivado desse entendimento é possível afirmar que: (i) o desempenho econômico de uma sociedade é expressão última de suas instituições, moldadas por um processo histórico através da cultura, das crenças, dos modelos mentais compartilhados e dos modelos cognitivos individuais; (ii) os modelos mentais condicionam as ações dos indivíduos, e acabam determinando trajetórias sociais dependentes; (iii) nenhuma mudança institucional ocorre sem o suporte de um sistema de crenças pré-existente; (iv) a determinação causal do desenvolvimento segue, portanto, do nível cognitivo, para o institucional e deste para o econômico (NORTH, 2003a; NORTH; MANTZAVINOS; SHARIQ, 2004).

3.3. Amartya Sen

A exemplo de Furtado e North, Sen revelou desde seus primeiros trabalhos que sua visão da economia extrapolava muito os limites da ciência econômica. Os três, portanto, dão razão à convicção de John Stuart Mill, endossada posteriormente por Alfred Marshall, segundo a qual “não será provavelmente um bom economista quem não é nada mais do que isso”.

Essa visão estendida, na qual se constata a forte relação da economia com outras áreas do conhecimento, que já pôde ser claramente percebida em *Sobre ética e economia* (1999)²⁴, será reforçada em

22 North (2005) coloca que a estrutura inicial de aprendizagem é genética, um debate polêmico e que necessita de uma análise mais aprofundada, mas que não é o útil deste trabalho.

23 Esse modelo de aprendizagem, que pode acontecer em qualquer espaço de interação social, desde o ambiente familiar até qualquer outra organização, é relevante para explicar o funcionamento das economias.

24 Publicado originalmente em 1989.

Desenvolvimento como liberdade (2000)²⁵, onde Sen estabelece relevantes vínculos da economia (e do desenvolvimento em especial), com fatores como liberdade, justiça, democracia, oportunidade social, demografia, ética, direitos humanos, escolha social, instituições, meio ambiente e comprometimento social.²⁶

Sobre a relação entre a ética e a economia em particular, vale reproduzir um trecho do release da editora Companhia das Letras à época de seu lançamento como uma síntese impressionante, estruturada pela seguinte ideia:

Se há acordo de que o valor fundamental que orienta a economia normativa e a ética – e as práticas delas derivadas – é a realização dos interesses racionais das pessoas (quer dizer, o bem humano), o mesmo não acontece a respeito de um suposto “núcleo” da “racionalidade” e do modo mais razoável de comparar tais interesses visando ordená-los segundo prioridades de realização.

Considerando os terríveis problemas que o mundo de uma forma geral – e o Brasil em particular – vêm enfrentando nos campos da moral e da ética, pode parecer que essa discussão é recente. Ledo engano. Como bem observado no mesmo release:

Essas indagações guiam a teoria ética mais sistematicamente desde Aristóteles, e a econômica, nos seus fundamentos, especialmente desde

Adam Smith. Mas elas se perderam na economia quando o bem deixou de incluir uma pluralidade de aspectos valiosos da vida humana (satisfações, direitos, liberdades, oportunidades reais etc.), e foi interpretado unicamente como bem-estar. E com a redução do bem-estar à medida homogênea de utilidades, a origem “ética” da economia desapareceu.

Isto posto, não podemos deixar de registrar nossa dupla satisfação em ver um autor da relevância de Amartya Sen resgatar a visão humanista da economia e recolocar na agenda da discussão, em condição de absoluta prioridade, a relação entre ética e economia, alinhando-se a nomes importantes como E. F. Schumacher, Rubens Ricupero e Eduardo Giannetti – apenas para citar alguns – que têm insistido em diversas oportunidades para o caráter essencial dessa relação. Giannetti, diga-se de passagem, fez menção a esse aspecto em seu comentário na “orelha” do livro *Sobre ética e economia* (SEN, 1999):

As questões econômicas não são apenas questões de praticidade e eficiência, mas também de moralidade e justiça. As questões éticas não são apenas de valor e intenções generosas, mas também de lógica fria e exequibilidade. Se a economia desligada da ética é cega, a ética desligada da economia é vazia. O surpreendente não é que a teoria econômica e a reflexão ética voltem a caminhar juntas, mas que tenham permanecido divorciadas e incomunicáveis entre si por tanto tempo.

Como as considerações específicas a respeito do desenvolvimento serão objeto da próxima seção, nos ateremos aqui às questões atinentes essencialmente à cultura, indissociáveis da economia e do processo de desenvolvimento.

25 Publicado originalmente em 1999.

26 Apesar do pleno domínio dos métodos quantitativos, a ponto de ter chegado à presidência da Econometric Society, Amartya Sen situa-se, no cenário internacional dos grandes economistas, entre aqueles que se notabilizaram por suas preocupações humanistas, destacando-se, nesse particular, a preocupação com a relação entre a ética e a economia.

Se, historicamente, essa associação entre cultura e economia esteve sempre no centro das atenções de Sen, observa-se uma importante mudança de foco na evolução de seu pensamento e de suas obras: de abrangência local e/ou regional, foi ganhando abrangência cada vez maior à medida que a globalização e a interdependência entre as nações tornaram-se algumas das características mais marcantes da realidade contemporânea.

Exemplo dessa mudança de foco pode ser identificada na acentuada preocupação com os problemas da Índia e da região nos escritos iniciais, que, sem jamais ser abandonada, vai cedendo espaço a preocupações de maior abrangência, ganhando crescente destaque as relações entre Ocidente e Oriente, nas quais, muito além do distanciamento referente ao desenvolvimento, merecem destaque aspectos relacionados à cultura, à religião, à filosofia, à liberdade política e à maior ou menor influência da democracia. Para Sen (2000, p. 267):

Culturas e tradições sobrepõem-se em regiões como o Leste Asiático e mesmo em países como Japão, China ou Coreia, e as tentativas de generalização sobre os “valores asiáticos” (com implicações substanciais – e frequentemente brutais – para multidões de pessoas nessa região com diversas fés, convicções e comprometimentos) só podem ser extremamente grosseiras. Mesmo os 2,8 milhões de habitantes de Cingapura apresentam grandes contrastes em suas tradições culturais e históricas. Na verdade, Cingapura tem tido um êxito admirável na promoção da harmonia e da coexistência amistosa entre comunidades.

Vale destacar o caráter altamente oportuno da análise de Amartya Sen no que se refere às divergências entre Ocidente e Oriente, uma vez que as sequelas do atentado às torres gêmeas em Nova York e da reação militarizada protagonizada pelos Estados Unidos deixaram como herança uma preocupação permanente, que eventualmente assume picos de tensão.²⁷

Nesses momentos de agravamento do clima de tensão, ganham ainda mais validade as observações de Sen a respeito da dificuldade encontrada na maior parte dos países ocidentais, fundamentada na cosmovisão judaico-cristã, de entender a cultura e a forma de pensar predominantes no Oriente (op. cit. p. 267):

As linhas de raciocínio autoritárias presentes na Ásia – e, de um modo mais geral, em sociedades não-ocidentais – muitas vezes são corroboradas indiretamente por modos de pensar encontrados no próprio Ocidente. Existe claramente uma tendência nos Estados Unidos e na Europa de supor, ao menos implicitamente, a primazia da liberdade política e da democracia como uma característica fundamental e muito antiga da cultura ocidental – característica difícil de ser encontrada na Ásia. Seria, por assim dizer, um contraste entre o autoritarismo alegadamente implícito – digamos, no confucionismo – e o respeito pela liberdade e pela autonomia individuais que se afirma estar fortemente arraigado na cultura liberal ocidental. Os ocidentais que se empenham pela liberdade pessoal e política no mundo não-ocidental comumente julgam estar levando valores ocidentais para a Ásia e

27 Um exemplo disso foi a morte do major-general Qassen Soleimani, no início de 2020, considerado a segunda pessoa mais poderosa do Irã, num ataque aéreo dos Estados Unidos em um aeroporto de Bagdá.

a África. O mundo é convidado a entrar para o clube da “democracia ocidental” e admirar e defender os “valores ocidentais” tradicionais.

Essa tentativa de não apenas considerar, mas de impor os valores predominantes no Ocidente por parte de relevantes lideranças políticas da atualidade é, seguramente, um dos principais motivos do clima de tensão observado em várias partes do mundo. Embora seja dotado de extrema complexidade, é um tema que merece atenção especial de acadêmicos, jornalistas e formadores de opinião – e não apenas de políticos – para que esse clima de tensão não permaneça e até se agrave no futuro próximo.²⁸

4 CONTRIBUIÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO

4.1 Celso Furtado

Reconhecido e consagrado como economista²⁹, Celso Furtado manifestou desde cedo sua visão do desenvolvimento não como um processo limitado às variações econômicas, mas como parte de algo muito mais amplo. Sem jamais perder de vista a realidade do Brasil – e do Nordeste, sua região de origem, em particular – Furtado procurou observar a realidade nacional por meio do entendimento racional proporcionado

pela ciência de um modo geral (histórica, econômica, política, social) como parte inicial do projeto de mudança, entendida sempre como um desejo de constante aperfeiçoamento. Tal visão, somada ao pragmatismo já salientado anteriormente, são essenciais para a compreensão do pensamento e da ação furtadianos.

Porque, no centro de minhas reflexões estavam problemas reais, a pesquisa econômica foi sempre para mim um meio de preparar a ação, minha ou de outros. Compreender melhor o mundo para agir sobre ele com mais eficácia. Isso significa que os fins últimos devem estar sempre presentes ao espírito (FURTADO, 1983, p. 36).

Essa predominância da percepção de Furtado como economista foi captada por Cepêda que assim a ela se refere (2008, p. 49):

O curioso é que, senso comum, Furtado é visto predominantemente como economista quando na realidade a dimensão social e política de sua produção intelectual são flagrantes. Uma pista para essa supervalorização da economia deve ter-se originado exatamente no uso da teoria econômica para explicar os problemas do subdesenvolvimento, porém, é conveniente lembrar que a teoria do subdesenvolvimento é uma teoria sobre mudança social e não um sistema de entendimento da organização da produção (tomada como finalidade última). Desenvolver significa modernizar tanto as relações de produção quanto as formas sociais de convivência, envolvendo nesse percurso produção e técnica, arte, cultura e educação, organização e participação política, reestruturação do mundo rural e preeminência dos aparatos urbanos, remodelação da função do Estado,

28 Infelizmente, não é o que se observa em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil, onde tem prevalecido em boa parte do meio jornalístico um acentuado processo de polarização político-ideológica, no qual, muito mais do que informar, o que se pretende é doutrinar os leitores, ouvintes ou expectadores.

29 Ainda que, a rigor, Furtado não deva ser oficialmente denominado dessa forma, em razão de jamais ter se registrado em algum Conselho Regional, exigência legal prevalente até os dias de hoje.

novo enfoque sobre os mecanismos de acumulação e distribuição do capital etc. Há uma visão geral de sociedade migrando de um passado problemático (herança colonial) em direção à modernização. O signo da análise furtadiana, que leva a pensar numa abordagem aparentemente economicista, está na definição dos problemas institucionais como resultados da estrutura de produção, mas, se Furtado olha a economia como dado inicial é na sociedade modificada, no entanto, que quer chegar como destino de seu esforço.

Focalizando mais diretamente as abordagens de Furtado a respeito do fenômeno do desenvolvimento, cinco aspectos, a nosso juízo, merecem destaque especial: (i) a negação do desenvolvimento como uma série de estágios sucessivos; (ii) a negação do subdesenvolvimento como uma etapa inevitável para o atingimento de níveis superiores de desenvolvimento; (iii) a concepção de desenvolvimento; (iv) a complexidade e as ambiguidades inerentes à ideia de desenvolvimento; e (v) o mito do desenvolvimento econômico.

4.1.1 Desenvolvimento entendido como uma sucessão de etapas

No subcampo intitulado economia do desenvolvimento houve acentuado predomínio, durante determinado período, de teorias que explicavam a evolução das sociedades como uma sucessão de estágios, numa perspectiva linear coerente com a própria visão dominante da ciência. Tal predomínio fez com que visões ideologicamente opostas adotassem a mesma perspectiva. Podemos enquadrar nessa perspectiva as teorias de Friedrich

List, de Karl Marx, de W. W. Rostow e de Alvin Toffler.

List denominou os estágios de desenvolvimento das sociedades como: nômades; agrícolas; agrícolas-pastoris; e industriais.

Marx, com base na concepção materialista da história, descreveu a evolução como uma sucessão de modos de produção, cada um deles determinado pelo binômio constituído pelas forças produtivas e pelas relações sociais predominantes: estágio pré-social; comunismo primitivo; modo de produção antigo (ou asiático); modo de produção feudal; modo de produção capitalista; modo de produção socialista; e modo de produção socialista. Combinando o materialismo histórico, o raciocínio dialético e a teoria da exploração, Marx elaborou uma teoria da evolução das sociedades cujo motor era a luta de classes³⁰.

Em plena Guerra Fria, quando as relações internacionais eram fortemente marcadas pela disputa entre duas visões antagônicas de organização político-econômica, a capitalista, liderada pelos Estados Unidos, e a socialista, liderada pela União Soviética, que se estendeu do final da Segunda Guerra até o final da década de 1980/início da de 1990, W. W. Rostow desenvolveu uma teoria de evolução das sociedades também baseada em sucessivos estágios, mas com uma explicação para a evolução diferente da de Marx. No livro intitulado *As etapas do desenvolvimento econômico* (ZAHAR,

30 Uma leitura bastante acessível a respeito da evolução das sociedades sob a perspectiva marxista é *O que é a História da Sociedade Humana*, extraído da introdução da *História de Angola*, publicado em Argel no ano de 1965 pelo Centro de Estudos Angolanos do M. P. L. A. (Movimento Popular pela Libertação de Angola).

1974), que tem o sugestivo subtítulo Uma visão não comunista, Rostow identificou as seguintes etapas: sociedades tradicionais; pré-condições para o arranco ou decolagem; arranco ou decolagem (*take off*); marcha para a maturidade; sociedades de consumo de massa. Em edições posteriores, acrescentou mais uma etapa, a sociedade de serviços. Se, na visão de Marx o papel de dinamizador da evolução era a luta de classes, na de Rostow esse papel cabe ao *know-how* e à tecnologia.

Alvin Toffler, um dos mais requisitados conferencistas do final do século XX, nos dois livros finais da trilogia iniciada com O choque do futuro (Record, 1970), também utilizou uma abordagem em que considera etapas sucessivas. Em A terceira onda (Record, 2000), descreve três revoluções tecnológicas – agrícola, industrial e do conhecimento. Já em *Powershift: as mudanças no poder* (Record, 1995), aborda as alterações na fonte do poder das nações: de início proporcionada pelo poder bélico, passou num segundo momento a ser determinada pelo poder financeiro, para, a partir do final do século XX, ter por base o domínio do conhecimento. Vale observar que tanto no plano econômico como no plano do poder hegemônico, o conhecimento passa a ser preponderante a partir do final do século passado.

4.1.2 Subdesenvolvimento

Iniciamos esta seção recorrendo uma vez mais a Cepêda para descrever a perspectiva teórica inovadora desenvolvida por Furtado para renegar a visão até então preponderante de considerar o subdesenvolvimento como uma etapa pela qual todos os países deveriam,

necessariamente, passar para atingirem graus mais elevados de desenvolvimento.

A interpretação do Brasil formulada por Celso Furtado conecta economia e sociedade de uma maneira inédita no pensamento social brasileiro. Possui uma originalidade e uma força teórica que advém da intersecção proposta entre desajustes econômicos e desajustes sociais, entre atraso e modernidade, itens que predominavam na agenda do debate nacional desde o início do século [XX], porém tratados isoladamente. A concepção do subdesenvolvimento dava nova resposta à sensação de sermos “[...] desterrados em nossa própria terra” (HOLANDA, 1993, p. 3), realizando uma inversão explicativa – não éramos diferentes, insuficientes ou atrasados por conta de uma falha em nosso caráter nacional. Ao contrário, éramos parte de um desenho histórico estruturado e sistêmico – o quadro das formações tardias, que Furtado denomina também de capitalismo bastardo, e que de alguma forma previa e exigia que algumas nações no concerto mundial permanecessem nesse estágio. Nossos problemas eram nacionais, porém nem tanto (CEPÊDA, 2008, p. 50).

O pensamento estruturalista de Celso Furtado assinala que o processo histórico que conduziu ao desenvolvimento através do capitalismo engendrou seu revés, ou seja, países imersos no sistema, mas carentes de desenvolvimento. O dinamismo capitalista produziu o desenvolvimento no seu centro difusor, porém, em certas regiões periféricas que foram irradiadas por ele, estabeleceu-se outro processo, que não teve a mesma forma, nem compartilhou dos mesmos efeitos. A falta de desenvolvimento dos países que estão à margem do centro capitalista, mas complementares à realização do sistema,

foi denominada de subdesenvolvimento. Desenvolvimento e subdesenvolvimento são, portanto, formações coetâneas que jamais podem ser entendidas como resultado de uma etapa³¹.

Assim, contrariando a visão etapista do desenvolvimento econômico³², desenvolvimento e subdesenvolvimento são situações históricas distintas, porém derivadas de um mesmo impulso inicial – faces de uma mesma dinâmica – com o subdesenvolvimento se constituindo num processo histórico autônomo e heterogêneo³³ de conformação estrutural produzido pela forma como se propagou o progresso tecnológico³⁴ no plano

internacional, e derivado de malformações sociais e econômicas durante o processo de difusão do sistema capitalista na periferia. Toda economia subdesenvolvida é, portanto, necessariamente dependente e periférica, pois o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência e um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida.

Posto que o subdesenvolvimento surge de uma assimetria estrutural nas relações da periferia com o núcleo do sistema, a sua tomada de consciência esclarece as limitações impostas à nação, ou região, pelo caráter da divisão internacional do trabalho existente³⁵ e por esta estrutura socioeconômica que tende a se perpetuar em função de elementos: da matriz institucional pré-existente, orientada para a divisão da riqueza e da renda; das condições históricas ligadas à emergência do sistema de divisão internacional do trabalho; do aumento da taxa de exploração dos países pobres e do uso do excedente adicional pelas elites, para financiamento de seu consumo mimético, de que resulta uma ruptura cultural que se manifesta através do processo de modernização; da orientação do crescimento em função dos interesses da minoria “modernizada”; do custo ascendente da tecnologia requerida para acompanhar por meio da produção local os padrões de consumo dos países avançados, o que, por seu lado, facilita a penetração das grandes empresas de ação internacional; e, da necessidade de fazer face aos custos crescentes em

31 Conforme Furtado (1968b): “... seu estudo não pode realizar-se isoladamente, como uma ‘fase’ do processo de desenvolvimento, fase essa que seria necessariamente superada sempre que atuassem conjuntamente certos fatores. Pelo fato mesmo de que são das economias desenvolvidas, isto é, das economias que provocaram e lideraram o processo de formação de um sistema econômico de base mundial, que os atuais países subdesenvolvidos não podem repetir a experiência dessas economias. É um confronto com o desenvolvimento que teremos que captar o que é específico ao subdesenvolvimento. Somente assim poderemos saber onde a experiência dos países desenvolvidos deixa de apresentar validade para os países cujo avanço pelos caminhos do desenvolvimento passa a depender de sua própria capacidade para criar-se uma história”.

32 Examinada em 3.1.1.

33 De acordo com a teoria desenvolvida por Celso Furtado em suas diversas obras, o subdesenvolvimento não se constitui enquanto fenômeno homogêneo. O próprio subdesenvolvimento é heterogêneo do ponto de vista estrutural, apresentando-se sob várias formas em diferentes estágios, inclusive com uma fase superior em que existe um núcleo industrial diversificado.

34 O termo progresso tecnológico é uma expressão genérica que no seu uso corrente engloba todas as transformações sociais que possibilitam a persistência do processo de acumulação capitalista. Manifesta-se sob a forma de processos produtivos mais eficazes e de novos produtos que são a face exterior da civilização (Furtado, 1992b). Segundo Furtado, como o progresso tecnológico ocorre de forma pontual no espaço, não se difundindo, a região detentora deste avanço passa a lograr

efeitos positivos decorrentes de toda uma gama de consequências oriundas da introdução desta nova tecnologia (FURTADO, 1998).

35 Ver Furtado (1983; 1992b; 1998).

moeda estrangeira de produção destinada ao mercado interno, abrindo o caminho à exportação de mão-de-obra barata sob o disfarce de produtos manufaturados.

Em função de tudo isso, o subdesenvolvimento de uma sociedade acaba sendo sempre a expressão de um insuficiente nível de racionalidade pública e social. Desta forma, a sua superação somente pode ser concebida no quadro de um projeto político transescalar, articulado e coordenado pelo Estado enquanto centro nacional de decisão válido –, capaz de subordinar os interesses individuais aos interesses regionais e nacionais coletivos buscados a médio e longo prazo através do planejamento do desenvolvimento, fundamentados, sempre, numa clara compreensão da estrutura socioeconômica e espacial da região objeto, e na superação da situação de dependência e exploração. Implica, portanto, na tentativa de encontrar resposta a múltiplas questões. Em primeiro lugar, apresentam-se as exigências de um processo de mundialização, imposto pela lógica dos mercados, que está na base da difusão da civilização industrial. Em segundo lugar, configuram-se os requerimentos de uma tecnologia que é fruto da história das economias centrais e que continua a ser gerada em função dos problemas com que estas se defrontam. E, finalmente, estão as especificidades das formas sociais mais aptas para operar essa tecnologia, ou seja, as formas de organização da produção e de incitação ao trabalho.

A partir desta constatação, Celso Furtado destaca a importância das macrodecisões enquanto objeto de vontade política na transformação das estruturas regionais subdesenvolvidas, afirmando que mais do que transformação,

o desenvolvimento é invenção na medida em que comporta um elemento de intencionalidade. Segundo seu arcabouço teórico o sistema econômico, seja este local, regional ou mesmo nacional, significa a existência de dispositivos de coordenação e certa unidade de propósitos e comando, com intervenções de centros de decisão, que representam a estrutura de poder, e que respondem por ideais sociais, políticos e econômicos. Há, portanto, nesta estrutura, um quadro institucional e um poder regulador, fundado na coação e/ou consentimento, capaz de arbitrar os conflitos que se manifestam em torno da apropriação e da alocação dos escassos recursos. Consequentemente, o entendimento do comportamento dos agentes econômicos somente é possível através da análise de como estão arquitetadas as suas estruturas sociais.

Desta maneira, qualquer tentativa de superação do subdesenvolvimento deve estar assentada num projeto político, fundado em percuciente conhecimento da realidade e esposado por amplos segmentos sociais³⁶, que aumente o poder regulador das atividades econômicas, única forma de colocá-las a serviço da satisfação das necessidades sociais legitimamente conhecidas, e capaz de romper com o quadro de dependência estrutural de uma economia periférica. Nesta construção, Furtado é enfático ao colocar que qualquer concepção de desenvolvimento não pode alienar-se de sua estrutura social, e nem tampouco a formulação de uma estratégia

36 Segundo Furtado (1992b), um dos traços mais significativos de uma sociedade subdesenvolvida é a exclusão de importantes segmentos de população da atividade política, privados que estão de recursos de poder. Esta situação somente se modifica com a emergência de formas alternativas de organização social capazes de ativar os segmentos de população politicamente inertes.

desenvolvimentista pode ser concebida sem preparação ideológica. Este processo deve estar ancorado à ideia de um projeto nacional que recupere o mercado interno como centro dinâmico da economia, reforme as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e resista às forças que operam no sentido da desarticulação do sistema econômico nacional e que ameaçam a unidade federativa³⁷.

Isto pressupõe o exercício de uma vontade política apoiada num amplo consenso social e num projeto nacional tendo em vista sempre que o desenvolvimento econômico precisa ser entendido como um processo dinâmico que transcende aspectos de natureza puramente econômica, alcançando toda a estrutura de organização da sociedade, comportando sempre um elemento de invenção. É um processo autônomo, sustentado e civilizador, baseado no progresso tecnológico e manifesto numa estrutura de sociedade mais adiantada, englobando aspectos culturais, institucionais, sociais e econômicos, que alargam os horizontes de possibilidades dos agentes e que conduzem a acumulação capitalista à criação de valores, bens e serviços que se difundem mais homogeneamente pela coletividade³⁸. Em última instância, implica na ampliação da liberdade em todas as esferas da vida e da sociedade.

Neste sentido, na sua morfogênese, o desenvolvimento necessita desobstruir as forças que tencionam pela manutenção das estruturas tradicionais de dominação e reprodução do poder, requerendo, portanto, ser implantado e coordenado por uma unidade dominante possuidora de poder, força e coação. Possui inerentemente dois aspectos peculiares: um mais atraente, próprio de um processo de arranjo, montagem, dar sentido, direção, coerência às transformações que uma sociedade quer armar e projetar para o futuro, dispondo de certos instrumentos eleitos para determinados fins; e aquele menos atraente, próprio dos processos de se desmontar, desarranjar, importunar, constranger, frustrar expectativas e ações deletérias à construção social.

4.1.3 *Desenvolvimento*

Descartando a perspectiva economicista dominante, que de certa forma iguala crescimento econômico, que é a simples variação dos indicadores quantitativos, a desenvolvimento, que implica, além destes, na variação dos indicadores qualitativos associados à melhoria do padrão de vida de grosso da população, Furtado define desenvolvimento como:

[...] um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação do sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas (FURTADO, 1964, p. 29).

Vale destacar que nas concepções contemporâneas de desenvolvimento,

37 Ver: Furtado (1980; 1992a; 1992b).

38 Na visão de Furtado (1992b) a busca pela homogeneização social não significa uniformização dos padrões de vida, e sim a que membros de uma sociedade satisfaçam de forma apropriada às necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais.

chamadas muitas vezes de desenvolvimento sustentável, é imprescindível a incorporação de variáveis ambientais. A rigor, essa percepção já existia nas abordagens do romeno Nicholas Georgescu-Roegen, pioneiro na aproximação da economia com a física e na preocupação com a questão ambiental³⁹. Como observa Mallorquin (2008, p. 116): “A invenção – acumulação – é parte de um ‘fluxo’ mais geral que amplia o ‘estoque’ produtivo, sem refletir que isso supõe geralmente a destruição de recursos não renováveis. Suporíamos, então que o brasileiro leu a crítica de Georgescu-Roegen sobre as políticas econômicas do Brasil”.

4.1.4 Complexidade e ambiguidades

O desenvolvimento é, naturalmente, complexo, pois mesmo em suas concepções mais simples e limitadas, comporta um conjunto de dificuldades, em especial no que se refere à aferição de seus indicadores de ordem qualitativa, nem sempre de fácil mensuração. Entendido como “um processo de mudança social”, tal complexidade torna-se ainda maior, ensejando comparações, na maior parte das vezes inadequadas, entre nações que se industrializaram no final do século XVIII e início do século XIX, com as que se industrializaram tardiamente, já no segundo quartel do século XX. Outra comparação inadequada, bastante comum, é aquela realizada entre nações de estruturas e dimensões geográficas, bem como de tamanho de populações muito distintas. Por fim, ainda dentro da

seara da complexidade, percebemos o viés de considerar como parâmetro de desenvolvimento, valores, costumes e tradições da civilização ocidental, no caso, os de países de industrialização avançada.

A par da complexidade em torno da ideia de desenvolvimento, Furtado destaca, em *Criatividade e dependência na civilização industrial* (Companhia das Letras, 2008), portanto com a maturidade propiciada pelas experiências adquiridas em suas experiências no Brasil, no Chile, nos Estados Unidos e na Europa, já no final da década de 1970, duas formas de ambiguidades.

A ideia de desenvolvimento, referindo-se a uma sociedade, comporta, sabidamente, toda uma gama de ambiguidades. De um ponto de vista descritivo, ela se refere ao conjunto de transformações nas estruturas sociais e nas formas de comportamento humano que acompanham a acumulação no sistema de produção. Descreve-se, assim, o processo cultural e histórico cuja dinâmica se apoia na inovação técnica (fundada na experiência empírica ou em conhecimentos científicos), posta a serviço de um sistema de dominação social (FURTADO, 2008, p. 83).

Depois de discorrer sobre essa forma de ambiguidade, enfatizando a forte influência da ideologia liberal e seu discurso composto de elementos da filosofia naturalística, Furtado volta-se para outra forma de ambiguidade não menos importante inerente à ideia de desenvolvimento.

A ideia de desenvolvimento comporta ambiguidades ainda maiores quando a consideramos no quadro da difusão da civilização industrial. Em muitas regiões a modernização também

39 Ver: GEORGESCU-ROEGEN (Harvard University Press, 1971). Recomendamos também o capítulo O questionamento de Georgescu-Roegen, escrito por Luis Paulo Rosenberg para o livro *Viagem pela economia* (Scriptum, 2019).

significou ocidentalização, ou seja, o desaparecimento de sistemas de cultura cujos valores nem sempre encontravam adequados substitutivos. Mesmo quando a transplantação resultou de um projeto executado sob a égide do Estado, como no caso do Japão da Restauração Meiji, o resultado afastou-se suficientemente do modelo original para invalidar toda tentativa de apreciação com base nos conceitos derivados da história europeia. O grupo aristocrático que assumiu o controle do Estado japonês pela metade do século XIX teve em vista objetivos essencialmente políticos: criar as bases de um poder nacional capaz de preservar a independência do país face à ofensiva imperialista da era vitoriana (op.cit. p. 86).

A consequência dessa forma de ambiguidade não deixa qualquer motivo para comemoração. Nas palavras de Furtado (2008, p. 86): "Esse projeto logo se desdobrou noutro visando a criar uma 'esfera de influência', o que levou à guerra com a China no último decênio do século XIX e com a Rússia no primeiro decênio do século XX".

4.1.5 Mito

Em seu intenso trabalho composto de dezenas de livros e centenas de artigos, Furtado retorna com frequência a conceitos como os de dependência, concentração de renda, desigualdade social e regional, mimetismo cultural, relações assimétricas centro-periferia, mercado interno, criatividade e outros, mantendo como pano de fundo a visão estruturalista do subdesenvolvimento e do desenvolvimento.

Para Clóvis Cavalcanti (2008, p. 200), no entanto,

[...] é no livro *O mito do desenvolvimento econômico* que Furtado levanta duas questões não comuns ao restante de sua importantíssima obra, ou pelo menos não tão categoricamente formuladas como nele. A primeira das questões diz respeito aos impactos do processo econômico no meio físico, na natureza – um tema completamente alheio ao núcleo do pensamento tradicional da ciência da economia⁴⁰. A segunda se refere à constatação do caráter de mito moderno do desenvolvimento econômico.

De fato, a preocupação com questões relacionadas ao meio ambiente ganhou enorme espaço nas discussões contemporâneas a respeito de seu papel no processo de desenvolvimento, a ponto de estar presente em cursos de graduação ou programas de mestrado e doutorado com os nomes de Economia Ambiental ou Economia Ecológica.

Com relação à segunda questão identificada por Cavalcanti, percebe-se uma preocupação crescente com algumas das consequências decorrentes da generalização das formas de consumo prevalentes nos países cênicos em outras regiões, entre as quais a fuga da juventude para a contracultura e, mais recentemente, os fluxos migratórios de contingentes significativos da população de nações periféricas para países da Europa e da América do Norte.

4.2 Douglass North

Entre as principais conclusões da seção voltada à importância da cultura como base para o desenvolvimento destacamos

⁴⁰ Já nos referimos a esse aspecto em 3.1.3. quando, inclusive, fizemos menção à contribuição pioneira de Nicholas Georgescu-Roegen.

que “o desempenho econômico de uma sociedade é expressão última de suas instituições, moldadas por um processo histórico através da cultura, das crenças, dos modelos mentais compartilhados e dos modelos cognitivos individuais”.

Iniciaremos a seção sobre a visão de North sobre o desenvolvimento destacando, inicialmente, a importância por ele atribuída à história, presente, em última instância, ao longo de todo o seu pensamento e sua obra.

A história importa. Importa não só porque podemos aprender com o passado, mas também porque o presente e o futuro estão relacionados com o passado por meio da continuidade das instituições de uma sociedade. As escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado, e o passado só pode se tornar inteligível como um caso de evolução institucional. Integrar as instituições à teoria econômica e à história econômica é um avanço essencial no aperfeiçoamento dessa teoria e dessa história (NORTH, 2018, p. 9).

Além dessa perspectiva histórica e da importância atribuída por North à cultura, às crenças, aos modelos mentais compartilhados e aos modelos cognitivos individuais, já examinados na seção 2.2., cabe-nos agora enfatizar a relevância das instituições e de suas mudanças para a compreensão do processo de desenvolvimento. Para tanto, é importante ter em mente o conceito de instituições para North (op. cit. p. 13):

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições⁴¹ concebidas

pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica.

É possível derivar, desse único parágrafo, duas constatações relevantes para nosso ensaio: (i) a compreensão ampliada da economia de North, também evidente em Furtado e Sen, pela qual é impossível dissociar os aspectos econômicos de outros aspectos que os influenciam e que deles recebem influência, entre os quais os aspectos sociais e políticos; (ii) a importância primordial dada às instituições para as mudanças históricas, contrariamente a outras concepções que enfatizam fatores como a luta de classes, os progressos técnicos, as mudanças demográficas etc.

Como já foi ressaltado, diferentemente de Furtado e Sen, que por terem passado fases de sua vida em ambientes marcados por acentuado grau de subdesenvolvimento, expressaram a preocupação com realidades dessa natureza em várias partes de suas

desempenho econômico de qualquer sociedade: “No mundo ocidental moderno, consideramos que a vida e a economia seriam ordenadas por leis formais e direitos de propriedade. Só que as regras formais, mesmo na economia mais desenvolvida, compõem uma pequena parte (ainda que muito importante) da soma das restrições que moldam as escolhas. Uma breve reflexão nos indicaria o caráter difuso das restrições informais. Nas nossas interações cotidianas com os outros, seja no interior da família, nas relações sociais externas ou nas atividades ocupacionais, a estrutura norteante é predominantemente definida por códigos de conduta, normas de comportamento e convenções. Há regras formais que respaldam essas restrições informais, mas elas raramente são a fonte evidente e imediata da escolha nas interações cotidianas (NORTH, 2018, p. 69).

41 A rigor, North distingue dois tipos de restrições, as formais e as informais, concluindo que ambas, cada uma à sua maneira, acabam tendo influência no

obras, North teve como pano de fundo outro tipo de realidades, caracterizadas por níveis substancialmente maiores de desenvolvimento.

Nem por isso, no entanto, deixou de considerar questões institucionais particularmente relevantes em países não desenvolvidos, notadamente no que se refere à cultura e à educação. Não raras vezes, North se debruçou sobre a diferente ênfase atribuída à complementaridade entre desempenho econômico e investimento em cultivo e disseminação de conhecimento para comparar o desenvolvimento dos Estados Unidos (e de outras nações ocidentais desenvolvidas) e de países não desenvolvidos.

Ao longo da maior parte da história, os incentivos institucionais para o investimento em conhecimento produtivo foram em grande medida inexistentes. Ainda hoje, em economias do Terceiro Mundo esses incentivos são frequentemente mal direcionados. Caso países do Terceiro Mundo invistam mesmo em educação, com frequência direcionarão erroneamente o investimento para o ensino superior em vez de para o ensino fundamental (que naqueles países tem rendimentos sociais bem mais elevados do que o ensino superior)⁴² (NORTH, 2018, p. 138).

Por fim, dois outros aspectos que consideramos dignos de registro nas contribuições de North a respeito do desenvolvimento residem: (i) na estreita

relação da economia com a política; (ii) na preocupação com questões de natureza microeconômica – em permanente interação com questões macroeconômicas –, que, não raras vezes, são negligenciadas em teorias e modelos de desenvolvimento que levam em conta variáveis e indicadores de natureza exclusivamente macroeconômica.

Sobre o primeiro, assinala North (op. cit. p. 187):

O regime político e a economia estão inextricavelmente associados em qualquer interpretação do desempenho de uma economia, de modo que precisamos cultivar uma autêntica disciplina de economia política. [...] Não somente os regimes políticos estipulam e aplicam os direitos de propriedade, que moldam a estrutura de incentivos básica de uma economia: no mundo atual, a proporção do produto nacional bruto que perpassa o governo e as ubíquas e sempre variantes regulamentações impostas por ele são os fatores mais importantes do desempenho econômico. Um modelo profícuo do aspecto global ou mesmo dos aspectos individuais de uma economia precisa incorporar os condicionamentos institucionais.

A preocupação de North com a abordagem teórica atualmente dominante fica evidente na sequência (op. cit. p. 187):

A atual teoria macroeconômica, por exemplo, jamais resolverá os problemas com que se confronta, a menos que seus praticantes reconheçam que as decisões tomadas mediante o processo político afetam o funcionamento das economias de maneira decisiva. Ainda que em um plano ad hoc tenhamos passado a reconhecer isso, é preciso que haja uma integração da ciência política e da teoria econômica bem

⁴² Tal ponto de vista é plenamente endossado por James Heckman, economista especializado em economia da educação que foi laureado com o Nobel de Economia em 2010 por suas contribuições a respeito da relação entre educação e economia. Muitos autores brasileiros têm também dado ênfase a essa relação, entre os quais Ricardo Paes de Barros, Eduardo Giannetti e Marcelo Neri. A esse propósito, recomendamos a leitura de Apelo à razão, de Fabio Giambiagi e Rodrigo Zeidan (Record, 2018).

maior do que aquela que tem se tem efetuado até agora. Só se pode fazer isso mediante uma modelação do processo político-econômico que incorpore as instituições específicas envolvidas e a consequente estrutura da troca político-econômica.

Sobre o segundo, assevera North (op. cit. p. 197):

As instituições proporcionam a estrutura básica por meio da qual, no decorrer da história, os seres humanos têm gerado ordem e buscado reduzir a incerteza na troca. Juntamente com a tecnologia empregada, elas determinam os custos de transação e transformação e com isso a viabilidade e o proveito de participar da atividade econômica. As instituições ligam o passado ao presente e ao futuro, de maneira que a história se constitui em grande medida em um relato incremental da evolução institucional em que o desempenho histórico das economias só pode ser compreendido como elemento inserido em um encadeamento narrativo. E elas são o fator decisivo para a compreensão da inter-relação do regime político e da economia e das consequências dessa inter-relação para o crescimento econômico (ou a estagnação e o declínio).

4.3 Amartya Sen

Gostaríamos de começar esta seção assinalando uma vez mais a abordagem dos fenômenos do desenvolvimento e do crescimento econômico, cuja diferença Sen faz questão de destacar.

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto e

de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, "meramente útil e em proveito de alguma outra coisa". Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2000, p. 28-29).

Se, no que se refere especificamente, à maior abrangência do fenômeno do desenvolvimento em comparação ao do crescimento econômico, Sen não chega a ser propriamente original, uma vez que diversos economistas que se destacaram em meados do século XX, entre os quais Joseph Schumpeter, Charles Kindleberger, Maurice Biè e W. W. Rostow, tiveram a mesma posição, ao enfatizar a importância da liberdade como componente fundamental do desenvolvimento, ele foi bastante original. Em boa parte do livro *Desenvolvimento como liberdade* (Companhia das Letras, 2000), Sen dedica-se à explicação desse aspecto, magnificamente ilustrado na afirmação "ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo,

questões centrais para o processo de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 33).

Logo no Prefácio, ao fazer considerações sobre, de um lado, um mundo com níveis de opulência sem precedentes e, de outro, um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias, Sen destaca a estreita relação entre liberdade e desenvolvimento:

A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento. Porém, para uma compreensão mais plena da relação entre desenvolvimento e liberdade, precisamos ir além desse reconhecimento básico (ainda que crucial). A importância intrínseca da liberdade humana em geral, como o objetivo supremo do desenvolvimento, é acentuadamente suplementada pela eficácia instrumental de liberdades específicas na promoção de liberdades de outros tipos (SEN, 2000, p. 10).

A respeito desses encadeamentos, prossegue:

Os encadeamentos entre diferentes formas de liberdade são empíricos e causais, e não constitutivos e compositivos. Por exemplo, há fortes indícios de que as liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem contrárias umas às outras (como às vezes se pensa). Analogamente, oportunidades sociais de educação e assistência médica, que podem requerer a ação pública, complementam oportunidades individuais de participação econômica e política e

também favorecem nossas iniciativas para vencer privações. Se o ponto de partida da abordagem é identificar a liberdade como o principal objetivo do desenvolvimento, o alcance da análise de políticas depende de estabelecer os encadeamentos empíricos que tornam coerente e convincente o ponto de vista da liberdade como a perspectiva norteadora do processo de desenvolvimento (op. cit. p. 10).

Em sua análise dos condicionantes econômicos relacionados ao desenvolvimento e à liberdade, Sen dá especial destaque ao papel dos mercados, afirmando:

A capacidade do mecanismo de mercado de contribuir para o elevado crescimento econômico e o progresso econômico global tem sido ampla e acertadamente reconhecida na literatura contemporânea sobre desenvolvimento. No entanto, seria um erro ver o mecanismo de mercado apenas como um derivativo. Como observou Adam Smith, a liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar (op. cit. p. 22-23).

Complementando o exame da importância dos mercados, pondera Sen (op. cit. p. 23):

Ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas (ainda que certas conversas sejam claramente infames e causem problemas a terceiros – ou até mesmo aos próprios interlocutores). A liberdade de trocar palavras, bens ou presentes não necessita de justificção defensiva com relação a seus efeitos favoráveis, mas distantes; essas trocas fazem parte do modo como os seres humanos vivem e interagem na sociedade (a menos que

sejam impedidos por regulamentação ou decreto). A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes.

A influência de Amartya Sen nesse campo não se limitou ao plano teórico, uma vez que juntamente com Mahbub ul Hak, ele foi o criador, em 1989, do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), um indicador que passou a ser aceito no mundo todo como a principal referência para definir o grau de desenvolvimento de um país. Tal indicador, mais amplo – e por isso mesmo – mais fiel do que os até então utilizados, considera três variáveis para efeito de cálculo: o nível de renda, a educação (captada através da taxa de alfabetização e da taxa de matrícula nos três níveis de ensino), e a saúde (captada pela esperança de vida).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos ter conseguido, neste ano do centenário do nascimento de Celso Furtado, mostrar alguns pontos de convergência do pensamento e da ação destes três baluartes da história do pensamento econômico, notadamente no que se refere a três aspectos: (i) uma visão econômica que vai muito além do economicismo tão presente em outros economistas; (ii) o estreito vínculo entre cultura e desenvolvimento; e (iii) a constante preocupação com a busca permanente de melhores padrões de vida para as populações em geral e, em especial, para as populações de países que se atrasaram nos processos de industrialização e de desenvolvimento.

Ao fim e ao cabo, constatamos que, apesar de avanços relevantes em muitas regiões, dois dos autores por nós focalizados neste artigo permanecem com muitas dúvidas quanto aos resultados alcançados em seus respectivos países, como fica evidente em Brasil: a construção interrompida (Paz e Terra, 1992), em que Celso Furtado lamenta as frequentes descontinuidades nos raros planos de desenvolvimento efetivamente levados a cabo no Brasil⁴³, e Glória incerta (Companhia das Letras, 2015), em que Amartya Sen (em parceria com Jean Drèze) chama a atenção para as enormes desigualdades ainda existentes e que se constituem em enormes desafios para o efetivo desenvolvimento da Índia.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Bonnie. **Uma análise antropológica de Douglass North (1973-2009)**: indivíduo, racionalidade, cultura e instituições. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL** (2 volumes). Rio de Janeiro: Campus, 2000.

43 Embora se refira a essa descontinuidade em diversos momentos, há referência explícita a esse aspecto em *Um projeto para o Brasil* (Saga, 1968a) e em *Brasil: a construção interrompida* (Paz e Terra, 1992).

BOIAVOVSKY, Mauro; MONASTERIO, Leonardo. **O Encontro entre Douglass North e Celso Furtado em 1961: visões alternativas sobre a economia nordestina.** Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

BOYD, R.; RICHERSON, P.J. **Culture and the evolutionary process.** Chicago: University of Chicago Press, 1985.

BRANDÃO, Gildo Marçal. O peregrino da ordem do desenvolvimento. Em LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias (orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado.** São Paulo: Francis, 2008, pp. 65-72.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio (orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado.** São Paulo: Editora 34, 2001.

CAETANO, João Evandro Borba; MISSIO, Fabricio José. **Notas sobre o papel da cultura no desenvolvimento em Celso Furtado.** Textos de Economia, UFSC, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2017v20n1p19>. Acesso em 16 de janeiro de 2020.

CANO, Wilson. Celso Furtado: Brasileiro, Servidor Público e Economista. Em SILVA COELHO, Francisco; GRANZIERA, Rui Guilherme (orgs.). **Celso Furtado e a Formação Econômica do Brasil:** edição comemorativa dos 50 anos de publicação: 1959-2009. São Paulo: Atlas, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** São Paulo: Civilização Brasileira, 2004.

CAVALCANTI, Clóvis. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia.

In: LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias (orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado.** São Paulo: Francis, 2008, pp. 199-214.

CENTRO de Estudos Angolanos M. P. L.A. **O que é a História da Sociedade Humana.** 2 ed. São Paulo: Global Editora, 1983.

CEPÊDA, Vera Alves. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. Em LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias (orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado.** São Paulo: Francis, 2008, pp. 43-63.

CHRISTENSEN, Clayton M. **O dilema da inovação.** Tradução de Edna Emi Onoe Veiga. São Paulo: Makron Books, 2001.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: a Índia e suas contradições.** Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

FURTADO, Celso. (1959). **Formação econômica do Brasil.** 24. ed. São Paulo: Nacional, 1991.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil.** 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Saga S.A., 1968a.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968b.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**. São Paulo: Nacional, 1980.

FURTADO, Celso. Auto-retrato intelectual. *In*: OLIVEIRA, Francisco (coord.). **Celso Furtado**. São Paulo: Editora Ática, 1983, p. 32-37. Coleção Grandes Cientistas Sociais.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Revista Economia e Sociedade**. Instituto de Economia UNICAMP, v. 1, p. 5-19, 1992b.

FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica de Celso Furtado**: aventuras de um economista brasileiro e a Fantasia Desfeita. Tomo II. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

FURTADO, Rosa Freire D'Aguiar (org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/E-Papers, 2013.

GALA, Paulo. **Teoria e Retórica em Douglass North**: Subsídios para uma análise de sua contribuição. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Planejamento e Análise Econômica da EAESP/FGV como requisito para a conclusão do Curso de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 2001.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **The Entropy Law and the Economic Process**. Cambridge, MA. Harvard University Press, 1971.

GIAMBIAGI, Fabio; ZEIDAN, Rodrigo. **Apelo à razão**: reconciliação com a lógica econômica – por um Brasil que deixe de flertar com o populismo, com o atraso e com o absurdo. Rio de Janeiro: Record, 2018.

GIANNETTI, Eduardo. **Desenvolvimento e transição econômica**: a experiência brasileira. *Paper* preparado para Workshop Universitário promovido pelo Grupo das EBCEs – Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro. USP, 13 de setembro de 1991. Mimeo.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**. v.33, n.4, São Paulo, oct./dec. 2013. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572013000400004&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 mar. 2019.

MACHADO, Luiz Alberto. A visão dependentista. Em MACHADO, Luiz Alberto; KAHN, Tulio (orgs.). **Interpretações do Brasil**: Tradicionais e novas abordagens históricas, econômicas e diplomáticas. São Paulo: Scriptum Editorial, 2018.

MACHADO, Luiz Alberto. **Viagem pela economia**. São Paulo: Scriptum Editorial, 2019.

MALLORQUIN, Carlos. Celso Furtado: teórico por antonomásia. *In*: LIMA, Marcos

Costa; DAVID, Maurício Dias (orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, 2008, p. 115-138.

NORTH, Douglass C. **The Economic Growth of the United States, 1790-1860**. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1961.

NORTH, Douglass C. **Structure and Change in Economic History**. New York: W.W. Norton, 1981.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change, and economic performance – political economy of institutions and decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **The New Institutional Economics and Development**. Washington University in St. Louis, 1992.

NORTH, Douglass C. **Desempeño económico en el transcurso de los años**. Estocolmo: (s.n.), Conferência de Douglass North em Estocolmo, Suécia, 09 de dezembro de 1993a. Disponível em: <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a2.htm>. Acesso em: 14 dez. 2018.

NORTH, Douglass C. **Five Propositions about institutional change**. Munich: University Library of Munich, 1993b. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9309001.html>. Acesso em: 12 abr. 2019.

NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

NORTH, Douglass C. **The Role of Institutions in Economic Development**:

Gunnar Myrdal Lecture. United Nations Publications, 2003a.

NORTH, Douglass C. **Understanding the process of economic change**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, Douglass; THOMAS, Robert. **The Rise of the Western World: A New Economic History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, Douglass; DENZAU, Arthur. **Shared mental models: ideologies and institutions**. Center for Politics and Economics Claremont Graduate School and Center for the Study of Political Economy. Washington University (St. Louis), 1994. Disponível em <http://ecsocman.hse.ru/data/957/750/1216/9309003.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

NORTH, D.; MANTZAVINOS, C.; SHARIQ, S. Learning, institutions, and economic performance. **Perspectives on politics**. v. 2, n. 1, p. 1-19, 2004. Disponível em: <https://philarchive.org/archive/MANLIA-3>. Acesso em: 12 abr. 2019.

NORTH, D.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **A conceptual framework for interpreting recorded human history**. National Bureau of Economic Research, 2006. Disponível em: http://www.international.ucla.edu/cms/files/north_wallis_weingast.pdf. Acesso em: 14 abr. 2019. [s.d.]

PINHEIRO, Cíntia Raquel Soares;
PINHEIRO, Natália Pereira; SOUZA, Luiz
Eduardo Simões de. A dimensão cultural
do desenvolvimento: uma incursão teórica
em Celso Furtado e Amartya Sen. **Revista
Idealogando**, v. 1, n. 3, p. 5-17, 2017.
Disponível em [https://periodicos.ufpe.br/
revistas/idealogando/article/view/22498](https://periodicos.ufpe.br/revistas/idealogando/article/view/22498).
Acesso em: 25 nov. 2019.

Plano da Secretaria da Economia

Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-
2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

PORTER, Michael. **A vantagem
competitiva das nações**. Tradução de
Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Elsevier,
1989.

ROBLES, Gustavo A. Prado. El Pensamiento
Económico de Douglass C. North. **Laissez-
Faire**, n. 9, p. 13-32, set. 1998.

ROSTOW, W. W. **Etapas do
desenvolvimento econômico:** um
manifesto não comunista. Tradução de
Octavio Alves Velho e Sergio Goes de
Paula. Revisão de Cassio Fonseca. 5. ed.
Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

RUTHERFORD, M. **Institutions in
Economics:** The Old and the New
Institutionalism. Cambridge: Cambridge
University Press, 1994.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de
economia do século XXI**. Rio de Janeiro:
Record, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do
desenvolvimento econômico:** uma
investigação sobre lucros, capital, crédito,
juro e o ciclo econômico. Introdução de
Rubens Vaz da Costa. Tradução de Maria
Sílvia Possas. São Paulo: Abril Cultural,
1982. (Os Economistas).

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**.
Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão
técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São
Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como
liberdade**. Tradução de Laura Teixeira
Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli
Mendes. São Paulo: Companhia das Letras,
2000.

SILVA, Ana Paula Londe; BARROS,
Laura Diniz Penteado de. Cultura e
desenvolvimento: um estudo da perspectiva
de Celso Furtado. **Revista Multiface**,
Belo Horizonte, vol. 2, 2014. Disponível em
[https://revistas.face.ufmg.br/index.php/
multiface/article/view/3082](https://revistas.face.ufmg.br/index.php/multiface/article/view/3082). Acesso em: 16
jan. 2020.

SIMÕES, André. Instituições e
desenvolvimento econômico: os
contrastes entre as visões da Nova
Economia Institucional (NEI) e dos
neoinstitucionalistas. **Ensaio FEE**, Porto
Alegre, v. 35, n. 1, p. 33-54, jun. 2014.

TOFFLER, Alvin. **O choque do futuro**. Rio
de Janeiro: Record, 1970.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Tradução
de João Távora. 26 ed. Rio de Janeiro:
Record, 2000.

TOFFLER, Alvin. **Powershift:** As mudanças
do poder. Tradução de Luiz Carlos do
Nascimento Silva. 4 ed. Rio de Janeiro:
Record, 1995.

VELJANOVSKI, Cento. **A economia do
direito e da lei:** uma introdução. Tradução
de Francisco J. Beralli. Rio de Janeiro:
Instituto Liberal, 1994.



CAPÍTULO 3

CELSO FURTADO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGRÁRIO NO BRASIL

Alessyara Giocássia Resende de Sá Rocha Vidigal
(Universidade Presbiteriana Mackenzie)

Fernando Joaquim Ferreira Maia (UFPB)

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo possui por objeto o pensamento de Celso Furtado aplicado à função social da propriedade rural. Em sua obra *A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro*, Celso Furtado (1972, p. 93) analisa o contexto histórico em que se desenvolveu o setor agrário no Brasil, estando ele marcado pela monopolização do controle da propriedade da terra, pela abundância de recursos, por salários ínfimos, por barreiras à penetração do progresso técnico e pela depredação dos recursos naturais do país. A relevância do trabalho reside na análise crítica da efetividade da função social da propriedade rural, neste contexto, para o desenvolvimento agrário brasileiro.

Celso Furtado (1972, p. 93) mostra que no Brasil a estrutura agrária se manteve desigual ao longo das décadas, sendo que as terras continuam a ser abundantes às empresas do agronegócio enquanto a oferta de mão de obra permanece profusa.

Face a estes elementos, permite-se ao empreendedor impor à população rural salários baixos e, nesse mesmo sentido, o baixo custo da mão de obra se transforma em desestimulador do progresso técnico, perpetuando uma agricultura de altos e crescentes custos sociais, responsável também pela depredação de recursos naturais. Nesse sentido, Celso Furtado (1972, p. 119) defende que um crescimento da produção sem industrialização não pode ser considerado uma forma de desenvolvimento. O tipo de industrialização que aqui prevaleceu não propiciou a evolução social; em seu lugar predominaram políticas econômicas de cunho recessivas e com elevado custo social.

Furtado preconiza que o elemento mais dinâmico, entre os que contribuem para o desenvolvimento, está o avanço da técnica e que a superação do subdesenvolvimento depende diretamente da industrialização e do crescimento do mercado interno, sendo que a superação do subdesenvolvimento

demanda que o sistema industrial dos países periféricos tenha capacidade de se auto constituir (1972, p. 120).

O problema que o trabalho tenta enfrentar é que qualquer política agrária no Brasil se dá num contexto de uma estrutura fundiária marcada historicamente pelo não acesso à propriedade da terra e pela desigualdade na distribuição da propriedade, o que cria dificuldades para o desenvolvimento agrário de forma satisfatória e inclusiva para toda a população.

Para Celso Furtado (1972, p. 106), além da industrialização, conjuntamente, deve-se desenvolver um projeto social para se superar o subdesenvolvimento, sendo que a variável meramente econômica é identificada como insuficiente para gerar o desenvolvimento de uma nação. Desse modo, em linhas gerais, para Celso Furtado, o desenvolvimento deve garantir crescimento econômico e bem-estar às pessoas.

Assim, objetiva-se investigar se a função social da propriedade rural, interpretada à base das teses de Celso Furtado, pode servir como instrumento para a resolução da questão agrária brasileira. Como metodologia, serão revistos os estudos de Celso Furtado a respeito do desenvolvimento agrário no Brasil e se elencará o debate a partir da função social da propriedade rural. Tenta-se verificar se as propostas de Celso Furtado para o desenvolvimento agrário podem ser instrumentalizadas via função social da propriedade.

No contexto da problematização, investiga-se a hipótese de se a função social da propriedade rural pode assegurar a expansão da produção, criar

empregos em escala adequada, melhorar progressivamente o nível técnico e assegurar a elevação do nível de vida da população rural em função do aumento de produtividade.

2 A ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA E A PERSPECTIVA DA INDUSTRIALIZAÇÃO COMO FORMA DE SUPERAR O PROBLEMA DO SUBDESENVOLVIMENTO PARA CELSO FURTADO

A história do direito de propriedade agrária do Brasil é notadamente marcada pela monopolização de terras pela empresa agromercantil, instalada no país desde a colonização portuguesa, sendo um dos fatores que colaboraram para o subdesenvolvimento do país. Há uma concentração cada vez maior da propriedade, criando o problema do monopólio da terra e do latifúndio. Isto dificulta o acesso do agricultor à terra, provoca a sua proletarização e cria áreas de atrito e de tensão social. Daí os problemas de reforma agrária e de colonização agrária.

Dados do recadastramento de imóveis rurais, realizado pelo INCRA em 1992, atualizado 2010, revelam a existência de um total de 5.167.476 imóveis rurais, que perfazem uma área de 568.258.741 hectares (ou 5.682.587,41 km²) (TEIXEIRA, 2013, p. 96). Este universo de imóveis no contexto brasileiro, segundo quatro distintas categorias de tamanho - minifúndio, pequena, média e grande propriedade.

Estas categorias sofrem influência do módulo rural. Ressalte-se que, conforme o art. 4º do Estatuto da Terra, o minifúndio tem menos de 1 módulo rural; a pequena propriedade tem de 1 a 4 módulos; a média

tem de 4 a 15 módulos; já a grande tem que passar de 15 módulos. As três últimas categorias (pequena, média e grande propriedades) foram classificadas, ainda, quanto ao Grau de Utilização da Terra (GUT) e ao Grau de Eficiência na Exploração (GEE), que aferem a produtividade.

Por fim, tem-se o módulo fiscal, que, conforme a Lei n.º 6.746/80, está diretamente vinculado ao ITR, e corresponde à unidade de medida expressa em hectares, área máxima fixada para cada município ou região e tipo de exploração. Quem fixa o módulo fiscal é o INCRA de acordo com cada município. O menor módulo fiscal do Brasil tem 5ha e o maior tem 110ha. No Brasil, a pequena propriedade vai ter entre 5 e 200ha; a média entre 200 a 2000ha; a grande acima de 2000ha. Ressalte-se que estes índices são fundamentais para o estabelecimento da função social do imóvel rural. A função social da propriedade rural implica em manter níveis satisfatórios de produtividade que são mensurados pelos graus de utilização e de eficiência na exploração, fixados em 80% para o primeiro e 100% ou mais para o segundo, conforme consta no art. 6º da Lei nº 8629/93 (MAIA, 2018). Conforme os dados apresentados, com base em 2010, as grandes propriedades detêm 56,1% da área total dos imóveis, sendo que as grandes propriedades improdutivas abarcam 71,7%. As pequenas detêm 15,6% e as médias 20%. Quanto aos minifúndios, detêm 8,2%. Em 2003, 2010 e 2016 não se vai encontrar muita variação nestas percentagens, apontando sempre para um crescimento da grande propriedade improdutiva em detrimento da pequena e da média propriedades (TEIXEIRA, 2013, p. 97).

Estes dados mostram que a expansão da grande propriedade à custa da pequena e da média já era uma tendência apontada por Caio Prado Júnior (2007, p. 73-75). A expansão não só restringe a pequena propriedade a áreas pouco extensas, mas também força a sua multiplicação e fracionamento em condições de minifúndio. O resultado disto é o latifúndio. Dados de 2010 apontam a existência de 69,2 mil grandes propriedades improdutivas ocupando área de 228,5 milhões de ha (ou 2.850.000km²) (TEIXEIRA, 2013, p. 97). Estes números revelam que existem pelo menos 170.000.000 ha (ou 1.700.000 km²), descontados os espaços ambientais especialmente protegidos, as terras indígenas e quilombolas, os espaços ocupados por rios e lagos internos e as áreas urbanas, de terras devolutas, via de regra, sem qualquer utilização, à disposição do Estado, por exemplo, para programas de reforma agrária (OLIVEIRA, 2013, p. 143).

No Brasil, esta situação será agravada num ambiente em que os direitos de propriedade privada sobre a terra ainda se encontram incompletos, não definidos, com a presença ainda corriqueira nos dias de hoje de terras sem dono. A consolidação das forças produtivas do capitalismo no campo, mediante direção dos capitalistas agrários, se dá neste contexto e vai subordinar a propriedade da terra (SILVA, 2018).

A ocupação colonial foi caracterizada justamente pela abertura constante de novas fronteiras agrícolas, o que equilibrava a relação entre a fração natural da renda da terra e a produtividade dos investimentos adicionais sobre o solo (SILVA, 2018). Também estava caracterizada pelo regime de sesmarias, da monocultura e do trabalho

escravo, fatores estes que, conjugados, deram origem ao latifúndio, propriedade rural sobre a qual centrou-se a ocupação do espaço agrário brasileiro.

Nesse sentido, o que se verificava no contexto da implementação da estrutura agrária no Brasil era a monopolização de grandes extensões de terras por parte de uma minoria, a abundância de terras, a existência de uma fronteira móvel e o crescimento da população trabalhadora rural. Esse mesmo arranjo foi capaz de responder ao aumento de demanda agrícola decorrente do crescimento populacional nas décadas subsequentes. Segundo Celso Furtado, o modelo clássico de desenvolvimento agrícola das economias capitalistas se baseia na hipótese de que o crescimento da demanda de excedentes agrícolas e a forte absorção de mão de obra rural pelas zonas urbanas, em níveis mais altos de salários, são dois processos que ocorrem paralelamente. Sendo que:

[...] a elevação do custo da mão de obra e a redução relativa dos custos dos insumos agrícolas induzem o empresário agrícola à capitalização, abrindo-se a via do progresso técnico. Sob a dupla ação da demanda urbana de produtos agrícolas e de mão de obra rural, a agricultura se transforma assumindo finalmente as características de uma atividade industrial (FURTADO, 1972, p. 115).

No Brasil, todavia, a abundância das terras e de mão de obra foram de algum modo um entrave ao desenvolvimento de novas técnicas, sendo que:

[...] enquanto a oferta de solos for abundante, isto é, enquanto a destruição da fertilidade dos solos de certas áreas puder ser compensada pela abertura

de novas terras, continuará a prevalecer a agricultura itinerante, fechando-se a porta a uma ampla e efetiva penetração do progresso técnico da agricultura (FURTADO, 1972, p. 98).

Nesse sentido, historicamente, verifica-se forte interligação das seguintes características gerais no setor agrícola brasileiro: abundância de recursos, salários baixos, barreira à penetração do progresso técnico e depredação dos recursos naturais do país.

A abundante oferta de terras propiciou o desenvolvimento e a perpetuação ao longo das décadas da cultura itinerante, a qual resultou na destruição da fertilidade dos solos e à inércia quanto ao progresso técnico. É neste contexto que o país cresce, sempre diante de mais demanda, suprindo-a a contento. Porém, as precárias relações de trabalho no campo e a estrutura arcaica de tratamento da terra permaneciam as mesmas, o que viria a resultar no subdesenvolvimento do país. Segundo Celso Furtado:

[...] a teoria do desenvolvimento econômico trata de explicar, numa perspectiva macro econômica, as causas, o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social (FURTADO, 1961, p. 19).

O referido economista defende que um crescimento de produção sem capitalização não pode ser considerado uma forma de desenvolvimento, pois “o aumento persistente de produtividade, que caracteriza o desenvolvimento, tem como fundamento principal a penetração e a difusão do progresso técnico” (FURTADO, 1972, p. 106).

O debate sobre a agricultura no Brasil sempre esteve ligado ao problema da inserção da agricultura no esforço de industrialização nacional e ao alavancamento da produção de alimentos, pois era comum a imersão de crises de abastecimento alimentar. Neste sentido, de um modo geral, a estrutura fundiária concentrada foi um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo no Brasil, pois restringia o mercado interno e perpetuava o dualismo da estrutura econômica brasileira (RAMOS, 2018). Inclusive, do ponto de vista político, permitia uma indiferenciação entre o capital agrário e o industrial (RAMOS, 2018).

Celso Furtado afirma que a história econômica do Brasil não foi capaz de romper com a concentração de riqueza. O tipo de industrialização que aqui prevaleceu não propiciou a evolução social; em seu lugar, predominaram políticas econômicas de cunho recessivas e com elevado custo social.

A partir de 1960, verifica-se uma revolução tecnológica na atividade agrária, com a incorporação de novas tecnologias à atividade rural, o que, dentre outras consequências, incrementou sobremaneira a produtividade tanto na agricultura como na pecuária. O desenvolvimento do capitalismo no campo põe em evidência o binômio urbanização-industrialização e vetoriza a ruralidade: a agropecuária passa a ser fonte de transferência de renda e de liberação de excedentes de força de trabalho. Ao mesmo tempo, gera mercado e divisas para o desenvolvimento da industrialização; e ainda alavanca a produção de alimentos e de matérias-primas a preços adequados para o consumo. Confunde-se desenvolvimento

agrícola com desenvolvimento agrário e se coloca em segundo plano o “desenvolvimento rural” (RAMOS, 2018).

Furtado preconiza que o elemento mais dinâmico, entre os que contribuem para o desenvolvimento, está o avanço da técnica. O desenvolvimento ocorre através de combinações novas dos fatores existentes no nível da técnica conhecida e da introdução de novas técnicas (FURTADO, 1978). A superação do subdesenvolvimento depende diretamente da industrialização e do crescimento do mercado interno, sendo necessário que o sistema industrial dos países periféricos tenha capacidade de se auto constituir.

Neste sentido, a penetração capitalista no campo brasileiro se deu através do que Lênin (1982) chamou de “modelo prussiano”, caracterizado pela transição da grande propriedade improdutiva para a grande empresa capitalista e pela exclusão da maioria das pequenas e médias propriedades. O cerne deste modelo foi, e continua sendo, a modernização conservadora, que teve como objetivo tecnologicizar a grande propriedade, com a consequente manutenção de uma estrutura fundiária concentrada; exigiu-se qualidade e produtividade atreladas à adubação química e à mecanização, tendo em vista que o mercado externo e as demandas da indústria nacional passaram a determinar o perfil da agricultura brasileira.

O problema é que neste processo de desenvolvimento, marcado pela “industrialização”, não foi previsto um espaço para a incorporação da pequena e da média propriedade que, sem qualquer diretriz de política econômica a seu favor, sofreram um processo de espoliação maior do que o normal, pois, excluídas de crédito e de comercialização, se

fragilizaram, dando origem ao grande êxodo rural ocorrido nas décadas de 70 e 80. Caio Prado Júnior (2007, p. 157-159), inclusive, diz que sequer havia o elemento camponês no Brasil agrário, pois a grande massa da população rural era composta por ex-escravos e foi incorporada como massa assalariada para as fazendas, como operários agrícolas, podendo, no máximo, ter lotes de terra para cultivo próprio.

As inovações são cada vez mais reconhecidas como forças motrizes centrais da transformação das estruturas econômicas e do desenvolvimento. Cita-se

Com base na análise dos estudos de Adam Smith e Karl Marx, Joseph Schumpeter restou incorporada explicitamente a inovação como uma variável central na análise econômica. Na verdade, a tecnologia e a mudança técnica foram partes importantes do debate do pós-guerra sobre o desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento de Schumpeter contribuiu para este debate com duas ideias centrais: a conexão da tecnologia com a produção e o caráter disruptivo do desenvolvimento. A primeira ideia relaciona a inovação com os agentes econômicos, levando à geração de novos produtos e processos ou ao estabelecimento de novos mercados. A segunda ideia abrange o entendimento de que a evolução do sistema econômico é marcada pela destruição contínua de velhas estruturas e a criação de novas. Essa ideia foi posteriormente desenvolvida por diversos estudiosos, mostrando como grandes transformações da economia mundial ao longo dos séculos estiveram relacionadas a novos modos de produção e difusão de tecnologias, como a máquina a vapor, telégrafo, eletricidade e tecnologias de informação e comunicação (ICTs). (CASSIOLATO;

MATOS; LASTRES, 2014, p. 7, tradução nossa)¹

Na prática, no Brasil, o problema fundiário incorporou essas inovações pelo incentivo à especulação fundiária, só que agora, com grandes extensões, para grandes grupos econômicos, que sem vinculação com a atividade rural, ocuparam a fronteira agrícola das regiões Norte e Centro-Oeste. Não é à-toa que o modelo liberal posterior evidenciou a não necessidade da reforma agrária para o desenvolvimento da agricultura. O efeito colateral desta política agrícola foi o endividamento desses mesmos produtores, contribuindo para desorganizar a produção interna, acirrando ainda mais as contradições sociais já inerentes ao capitalismo. Este quadro é tão verdadeiro que, já no final da década de 70, Ignácio Rangel (2004) clamava por uma reforma agrária que, pelo menos, contemplasse as carências da marginalidade urbana, reorganizando os núcleos familiares. Para Ignácio Rangel (2004), o centro da questão

1 "Building upon the analysis of Adam Smith and Karl Marx, Joseph Schumpeter explicitly incorporated innovation as a central variable in economic analysis. In fact, technology and technical change were important parts of the post-war debate on development. Schumpeter's concept of development contributed to this debate with two central ideas: the connection of technology with production, and the disruptive character of development. The first idea relates innovation with economic agents, leading to the generation of new products and processes or the establishment of new markets. The second idea encompasses the understanding that the evolution of the economic system is marked by the continuous destruction of old structures and the creation of new ones. This idea was further developed by many scholars, showing how great transformations of the world economy over centuries were related to new modes of production and the diffusion of technologies, such as the steam engine, telegraph, electricity, and information and communication Technologies (ICTs)." (CASSIOLATO; MATOS; LASTRES, 2014, p.7).

agrária estaria na formação simultânea de superpopulação rural e de superoferta agrícola. A superpopulação rural relativa (oriunda do rompimento do complexo rural) convertia-se em superpopulação urbana relativa pela crise econômica. Nos períodos anteriores (1940-50), o crescimento industrial absorvia imenso contingente de mão-de-obra, amenizando os efeitos da crise agrária, o que dá à questão agrária brasileira um caráter cíclico. Verifica-se ainda: a superprodução de determinados produtos voltados ao mercado externo (como o café).

Celso Furtado defende que o Estado deve intervir na economia, a fim de realizar a reformas agrária e urbana e reduzir a dependência econômica do Brasil,

Com efeito, o processo econômico, na fase mais avançada do capitalismo, exige a atuação progressiva de agentes de decisão centralizadores, como requisito imprescindível à manutenção da estabilidade em condições de desenvolvimento. Desta forma, as antigas economias de *laissez faire* tenderam a ser substituídas por outras 'mistas', em que o Estado controla diretamente importantes setores da produção, orienta a tecnologia e condiciona indiretamente os investimentos do setor privado. Assim, à tendência que antes assinalamos para ampliação da máquina do Estado como prestador de serviços, adicionou-se esta outra diretamente ligada ao processo econômico. (FURTADO, 1964, p. 73).

Pelo exposto, a abordagem ultraliberal, no sentido de aguardar que os esforços de pesquisa e de desenvolvimento se deem quase que exclusivamente no setor privado não serão suficientes para alavancar o setor tecnológico. A realização de políticas

públicas voltadas ao incentivo tecnológico se mostra imprescindível. Cita-se:

Nessa linha, tem fundamental papel os bancos estatais de investimento, como é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como defendem Mazzucato e Penna (2016), tais bancos têm quatro papéis fundamentais: financiamento contracíclico; financiamento desenvolvimentista, à la Schumpeter, na promoção de destruição criativa endógena; suporte paciente e de longo prazo a pequenos empreendedores; e financiamento para lidar com desafios específicos da trajetória tecnológica de um país, num movimento para a criação de novas tecnologias, novos setores e, possivelmente, novos mercados. (FAGOTTI; MOREIRA; AREND; GUERRERO, 2020, p. 342).

Para Celso Furtado, além da industrialização, conjuntamente deve-se desenvolver um projeto social para se superar o subdesenvolvimento, de modo que:

[...] o que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política. (SAMPAIO JÚNIOR, 1999, p. 171).

A variável meramente econômica é identificada como insuficiente para gerar o desenvolvimento de uma nação. O desenvolvimento é que deveria ser o fim

último a ser perseguido, por distribuir os resultados do crescimento econômico e, assim, promover as transformações sociais necessárias (CLARK; TORRES; CORREA, 2017, p. 210).

No contexto da problematização evidenciada, notadamente pelas características centrais do modelo de implantação da atividade agrária no país, Celso Furtado apresenta como objetivos a serem alcançados para se reestruturar a economia agrícola, a fim de efetivamente se alcançar um desenvolvimento da nação, os seguintes: (a) assegurar a expansão da produção, (b) criar novos empregos em escala adequada, (c) melhorar progressivamente o nível técnico e (d) assegurar a elevação do nível de vida da população rural em função do aumento de produtividade.

Afinal, as propostas de Celso Furtado para o desenvolvimento do setor agrário permitem a instrumentalização da função social da propriedade rural? Esta é a questão do próximo tópico.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E SUA “INSTRUMENTALIZAÇÃO” PARA O AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DO CAMPO, PARA O INCREMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO E PARA A AMENIZAÇÃO DAS CONTRADIÇÕES SOCIAIS GERADAS PELO CAPITALISMO

A tese de Celso Furtado tem como pressuposto de que o Brasil não completou a sua revolução industrial e de que o modelo prussiano vitorioso na década de 60 do século passado só garantiu uma industrialização relativa, a

partir de uma base industrial intermediária focada na unidade entre a fazenda e a indústria, o agronegócio. Desta forma, a construção de uma moderna autonomia industrial de base ainda é uma das tarefas gerais das reformas necessárias para o desenvolvimento brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito de propriedade (art. 5º, XXII) e tenta garantir a sua efetividade, condicionando o pleno exercício do direito real à realização da sua função social, sendo que o desrespeito a este preceito possui como sanção a desapropriação. A vinculação do pleno exercício da propriedade ao cumprimento de sua função social remonta à Constituição de 1934, a qual aproximou o direito real do direito público. Na prática, tratava-se de garantir a circulação do título de propriedade no mercado, como mercadoria, estimulando a reprodução do capital investido no bem imóvel. Em que pese a Constituição de 1937 não tenha trazido menção à função social da propriedade, a promulgação da Carta de 1946 apresentou novamente a vinculação da propriedade com o atendimento do interesse público. No mesmo sentido se seguiram a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.

Conforme já exposto, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 5º, inciso XXIII e no art. 186, preceitua que a propriedade rural deve exercer a sua função social e, nesse sentido, estabelece como critérios para a satisfação dessa função: (a) aproveitamento racional e adequado, (b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, (c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e (d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. No

caso de não cumprimento dos referidos requisitos, a propriedade poderá ser desapropriada pelo Poder Público e até mesmo expropriada, em casos excepcionais, a exemplo da utilização do bem imóvel para a cultura de plantas psicotrópicas.

A desapropriação por descumprimento da função social objetiva também a garantia dos direitos humanos em relação aos direitos ambientais, aos trabalhistas e aos de bem-estar social (SANTOS, 2017). Estes direitos devem ser cumpridos simultaneamente na propriedade².

A norma constitucional da função social da propriedade foi recepcionada pelo Código Civil, em seu art. 1128. Neste comando, afirma-se que o direito de propriedade deve ser exercido de acordo com as necessidades econômicas e sociais, priorizando a preservação ambiental, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico. Em outros termos, a função de um bem deve ser entendida sob o prisma do de dar a ele determinada destinação ou vinculação a certo objetivo. A função de cada bem obedece às funções naturais dadas pelo próprio indivíduo, expressadas por tendências ou inclinações econômicas e sociais. E estas, sim, devem obedecer ao princípio constitucional da função social da propriedade, garantindo ao homem espaço vital digno e suficiente para si e sua coletividade (MOTA; TORRES, 2019). "Para que a função social da terra seja realmente observada, as necessidades locais devem ter preferência frente às

necessidades puramente econômicas" (ANTUÑA, 2014, p. 54).

No que concerne à previsão de preservação do meio ambiente, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 tutela o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Cita-se:

Sendo a medida desse equilíbrio aquela que se tenha por essencial à vida sadia. Numa análise sistemática do texto constitucional, percebe-se que o objeto de proteção mediato é a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF), enquanto o imediato é o equilíbrio ecológico que a garante. (MOURA, 2013, p. 5).

O forte debate a respeito dos requisitos da função social da propriedade rural, contudo, se relaciona principalmente ao inciso III do art. 186, da Constituição, que afirma a necessidade de "observância das disposições que regulam as relações de trabalho" e que, inclusive, insere-se, hoje, não somente na aplicação da desapropriação-sanção, mas também da expropriação (que não cabe indenização), prevista no art. 243 da CF/88. Cita-se, como exemplo, a área flagrada com trabalho escravo, esta será expropriada, e não desapropriada, por força de nova redação do art. 243 da Constituição Federal.

Conforme o art. 186, inciso I, da Constituição Federal, a exploração produtiva da terra é elemento que compõe os requisitos de realização da função social, estando ela desdobrada em graus de utilização da terra e da eficiência de exploração. Também, nos termos do art. 6º da Lei 8.629/93: "Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência

2 O STF encerrou o debate a respeito da necessidade de observância simultânea de todos os requisitos com diversos precedentes, como o MS 22.164/SP, a ADI-MC 2.213/DF e, ainda o MS 24.503/DF, que consolidaram o entendimento de que a desapropriação-sanção recairia sobre o descumprimento de qualquer um dos quatro aspectos descritos no art. 186.

na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente". A exploração racional e adequada da terra importa em torná-la produtiva, mas também em manejar a sua utilização de acordo com as restrições necessárias para conservar as riquezas ou recursos naturais existentes, e que se impõem segundo as regulamentações de preservação ambiental. Rizzardo afirma:

Nos regimes jurídicos contemporâneos, os imóveis – rurais ou urbanos – transportam finalidades múltiplas (privadas e públicas, inclusive ecológicas), o que faz que sua utilidade econômica não se esgote em um único uso, no melhor uso e, muito menos, no mais lucrativo uso. A ordem constitucional-legal brasileira não garante ao proprietário e ao empresário o máximo retorno financeiro possível dos bens privados. (RIZZARDO, 2018, p. 24).

Não é suficiente, portanto, a produtividade da terra para que esta desempenhe a sua função social, sendo que o uso passa a ser ilícito caso se promova a escravização ou o total massacre dos direitos da dignidade e da personalidade, ou quando há flagrante degradação do meio ambiente (RIZZARDO, 2018).

A Carta Constitucional, ao tratar do setor agrário, busca disciplinar as atividades agrícolas como atividades econômicas essenciais ao desenvolvimento enfatizando a necessidade de elaboração de uma política agrícola planejada pelo Estado conforme preceitua o artigo 187. Neste sentido, cita-se Gilberto Bervovici:

A natureza orgânica do ordenamento jurídico, assim, demonstra que todos os institutos do direito privado estão em conexão com o direito público, sendo que

não podem ser eficazes e não podem ser compreendidos sem considerações de direito público. A propriedade é ineficaz sem o ordenamento jurídico à sua volta, sendo conformada pelas disposições de direito público. (BERCOVICI, 2017, p. 30).

A função social é o poder de dar à propriedade determinado destino,

O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário. A função social corresponde, para Fábio Konder Comparato, a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica. Desta maneira, há um condicionamento do poder a uma finalidade. A função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de exercê-la, atuando como fonte de comportamentos positivos. (BERCOVICI, 2017, p. 30).

A função social da propriedade constitui um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático brasileiro, pois equaliza o princípio da solidariedade, previsto no art. 3º, I, que objetiva "construir uma sociedade livre, justa e solidária" (PEGHINI; MEYER, 2018). Vislumbra-se que a função social da propriedade visa garantir o desenvolvimento da economia agrícola e esse desenvolvimento se propõe juridicamente a ajudar a ultrapassar os interesses financeiros imediatos da empresa agrícola.

A função social da propriedade, pelo menos em tese, não se trata de um mero princípio constitucional relevante de defesa da propriedade, do meio ambiente e do trabalhador, mas objetiva o desenvolvimento do setor agrícola, sendo que a manutenção da capacidade produtiva da terra, a garantia do bem estar dos trabalhadores rurais e o efetivo

retorno ao empregado rural do trabalho desenvolvido compõem um dos seus objetivos.

Mas é preciso destacar um problema nesta argumentação. O processo de consolidação das forças produtivas do capitalismo no campo brasileiro é parte de um entrelaçamento histórico entre agricultura e indústria no desenvolvimento geral do capitalismo. Segundo Karl Marx (2017), isto se dá basicamente em países em que a sazonalidade da agricultura leva ao aumento da interrupção do tempo de produção. Esta interrupção força o desenvolvimento de outras atividades para ocupar a força de trabalho que estava empregada na agricultura e que agora, com a interrupção da produção, fica ociosa (desempregada). Então é a indústria que vai absorver esta força de trabalho. Em países de inverno rigoroso, quando a agricultura está paralisada, emprega-se a força de trabalho na indústria e assim se tem um fator objetivo que estimula a industrialização. Não é o principal, mas um dos fatores que explica a revolução industrial em países de clima frio a partir da agricultura.

O que se quer dizer é que o que se almeja com a instrumentalização da função social da propriedade rural no desenvolvimento brasileiro, a reversão do êxodo rural e a revolução industrial, se depara com o fato de que o êxodo rural não é um fenômeno brasileiro. É um fenômeno do capitalismo já descrito por Engels (1975). Qualquer país em que as forças produtivas do capitalismo se consolidem no campo vai experimentar o êxodo rural. O que vai variar é a forma desta consolidação e seus efeitos que, no caso brasileiro, se deu mediante o acirramento da dependência econômica do país em

relação aos centros industrializados tendo como base a consolidação do capital estrangeiro de investimento na economia, provocando, como já afirmado, uma saída de divisas, a desorganização da produção interna e o acirramento das contradições sociais naturais do capitalismo.

O êxodo rural e a urbanização se fundamentam na produção de excedentes e de controle dos excedentes de capital e de trabalho (Harvey, 2014). Para Karl Marx (2013, p. 84-85), a essência de funcionamento do modo de produção capitalista é a extração de mais-valor da força de trabalho mediante a apropriação privada dos meios de produção. Neste sentido, o capitalismo nutre uma relação simbiótica com a agrariedade e a urbanização, uma vez que, para a produção e o consumo indefinidos dos seus excedentes, necessita do processo de unificação entre a agricultura e a indústria, entre campo e cidade.

Assim, a relação entre desenvolvimento agrícola e industrial acompanha o desenvolvimento do capitalismo, desempenhando importante papel na absorção dos ganhos de capital. O resultado é que campo e cidade são absorvidos conforme o poder de compra e a qualidade de vida é transformada em mercadoria.

Mas a função social da propriedade não surge para, supostamente, harmonizar os interesses proprietários privados com os interesses proprietários não privados e com a sociedade e, também, para amenizar o acirramento das contradições sociais geradas pelo capitalismo? Pelo menos é isto que se depreende da leitura dos incisos XXII e XXIII do art. 5º da Constituição Federal. O inciso XXII assegura o direito de propriedade e o XXIII tenta conformá-la a

uma função social. Mas tal arranjo, como bem acentuou Paulo Lobo (2017, p. 123-124) é fruto da luta entre capital e trabalho no processo constituinte.

Uma das características da função social da propriedade, o respeito ao meio ambiente equilibrado e de qualidade, se depara com a própria complexidade ambiental. Mas esta inaugura uma nova reflexão sobre a natureza do ser, do saber e do conhecer, sobre a hibridização de conhecimentos na interdisciplinaridade e na transdisciplinaridade. O próprio diálogo dos saberes e a inserção da subjetividade, dos valores e dos interesses nas tomadas de decisão se dão sobre novas estratégias de apropriação da natureza (LEFF, 2010), que não passam pela formação econômica social capitalista. Este é o problema que as teses de Celso Furtado se deparam quando tentam instrumentalizar a função social da propriedade rural para o desenvolvimento agrário.

Celso Furtado afirma que o forte traço da estrutura agrária do Brasil é o sistema de privilégios concedidos à empresa agromercantil. Cita-se:

Esse sistema de privilégios, que se apoiava inicialmente na escravidão, pôde sobreviver em um país de terras abundantes e clima tropical graças a uma engenhosa articulação do controle da propriedade da terra com a prática da agricultura itinerante. A sua sobrevivência está assim diretamente ligada à persistência de formas predatórias de agricultura e é uma das causas primárias da extrema concentração da renda nacional. Sem um tratamento de fundo desse problema, dificilmente desenvolvimento significará no Brasil mais do que modernização de uma fachada, à margem da qual permanece

a grande massa da população do país. (FURTADO, 1972. p. 117).

Entretanto, as teses de Furtado apresentam objetivos a serem alcançados para se reestruturar a economia agrícola no Brasil, quais sejam: (a) assegurar a expansão da produção, (b) criar novos empregos em escala adequada, (c) melhorar progressivamente o nível técnico e (d) assegurar a elevação do nível de vida da população rural em função do aumento de produtividade, enfrentam o problema das condições do desenvolvimento de um capitalismo dependente. Em linhas gerais, podem-se classificar os objetivos propostos nas seguintes categorias: (a) econômica; (b) trabalhista; (c) progresso técnico e (d) bem-estar.

Os objetivos propostos consideram que a questão agrária assume relevância no processo de desenvolvimento do país, pois ela se encontra no centro dos problemas relativos ao mundo do trabalho, assim como adquire importância quanto ao suprimento da demanda por alimentos e por matéria-prima. Entretanto, Furtado subestima as relações reais que caracterizam o modo de produção capitalista, que não são centradas nos problemas entre agricultura/indústria no mundo do trabalho, mas na contínua extração de mais-valor via exploração da força de trabalho por meios de produção privados.

É preciso entender isto à base dos requisitos apresentados pela Constituição Federal para atendimento da função social da propriedade. Verifica-se a necessidade de (a) aproveitamento racional e adequado (econômica e progresso técnico), (b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (meio ambiente), (c) observância

das disposições que regulam as relações de trabalho (trabalhista) e (d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (bem-estar).

Em tese, existe um liame entre os objetivos propostos por Celso Furtado e o que dispõe a Constituição Federal a respeito do atendimento da função social da propriedade. Nos dois casos, tenta-se assegurar direitos trabalhistas e que favoreçam o bem-estar dos trabalhadores rurais, bem como a produtividade da terra.

Pela função social da propriedade rural, a Constituição objetiva proteger o meio ambiente, o que também preconiza Celso Furtado ao dispor que “crescer sem capitalizar-se, mediante a destruição de recursos não reprodutíveis, dificilmente poderia ser interpretado como uma forma de desenvolvimento” (FURTADO, 1972. p. 108).

Celso Furtado destaca a relevância de se melhorar progressivamente o nível técnico e a Constituição Federal dispõe no art. 186, I que se deve conferir aproveitamento racional e adequado da terra, o que se materializa pela previsão do art. 9º da Lei 8.629/1993, que dispõe em seu § 1º que considera racional e adequado o aproveitamento desde que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração – sendo que a plena eficiência na exploração apenas se dá com o efetivo progresso técnico.

O economista propõe uma reestruturação do setor agrário brasileiro que favoreça o aumento da renda real da massa dos agricultores e que os estimule a investir e absorver avanços técnicos. Furtado ressalta, entretanto, que não basta modificar a estrutura agrária, deve-se

redirecionar o processo de industrialização (SILVA; COSTA VAL, 2013).

Porém, a base real da crítica à economia política do processo de produção do capital, de base descritiva das relações reais que caracteriza o modo de produção capitalista, não é esta. É função do Estado, por meio do princípio da função social da propriedade, tentar encobrir essas relações com o objetivo de reproduzir as mais vantajosas ao capital, no caso do capitalismo. O direito busca criar prescrições (e não descrições) sobre a realidade utilizando topos retóricos, argumentos de sentido aberto, de forte carga valorativa, para regular o modo de produção, institucionalizar o poder político necessário para manter, a contínua extração de mais-valor via exploração da força de trabalho por meios de produção privados e, por fim, apresentar os interesses do capital presentes nestas relações como interesses (ou vontades) universais, de toda a sociedade.

A norma jurídica aparece, assim, como uma metalinguagem sobre a realidade, a função social da propriedade serve como um reflexo para encobrir uma dimensão interna do direito de propriedade (LOBO, 2017, p. 119). Neste sentido, Leon Duguit (1975, p. 241) afirma que a função social da propriedade é uma função da própria propriedade e não um limite à propriedade. A própria Constituição Federal, a partir do seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, apresenta, seguindo Paulo Lobo (2017, p. 120), o direito de propriedade, além do próprio direito, como uma função, pela qual o seu titular teria que supostamente satisfazer interesses sociais. A relação jurídica de direito real sobre a propriedade é transformada retoricamente como uma colaboração entre o titular da coisa e a

sociedade (LOBO, 2017, p. 120). Tratar-se-ia, ao mesmo tempo, de concretização de política social e da defesa de um direito privado (LOBO, 2017, p. 120-121).

Mas é uma premissa falsa. Existe uma retoricidade no princípio da função social da propriedade representada no exercício de poder nas relações sociais influenciadas pelo processo de produção do capital. Num primeiro momento, justifica-se pela necessidade de protegerem e de reproduzirem as variadas relações proprietárias privadas que ocorrem na sociedade, com vistas à constituição jurídica do próprio direito de propriedade privada. Num segundo momento, a retoricidade do Estado e do direito potencializa um modo de abordagem do fenômeno jurídico, de viés classista, que permite universalizar o direito de propriedade privada como um direito humano fundamental.

Nesse sentido, a ligação entre as propostas de Celso Furtado e a função social da propriedade, nos termos do previsto no ordenamento jurídico brasileiro, não se sustenta. Na contramão, o Brasil ainda persiste um país subdesenvolvido o que apenas poderia se justificar pela contradição na efetiva implementação dos preceitos da função social da propriedade e a natureza do processo histórico de formação do capitalismo brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor agrário do Brasil foi historicamente marcado pelo monopólio da atividade da empresa agromercantil, pela depredação dos recursos naturais e pelo módico desenvolvimento tecnológico, características essas que se perpetuaram ao longo das décadas e colaboraram

para a manutenção da condição de subdesenvolvimento do país. Nesse sentido, Celso Furtado apresenta objetivos a serem alcançados para se reestruturar a economia agrícola, a fim de efetivamente superar a condição de subdesenvolvimento da nação: (a) assegurar a expansão da produção, (b) criar novos empregos em escala adequada, (c) melhorar progressivamente o nível técnico e (d) assegurar a elevação do nível de vida da população rural em função do aumento de produtividade.

Furtado preconiza que a superação do subdesenvolvimento depende diretamente da industrialização e do crescimento do mercado interno. Conjuntamente deve-se desenvolver um projeto social, para se superar o subdesenvolvimento, sendo que a variável meramente econômica é identificada como insuficiente para gerar o desenvolvimento de uma nação. O desenvolvimento é que deveria ser o fim último a ser perseguido, por distribuir os resultados do crescimento econômico e, assim, promover as transformações sociais necessárias em países em desenvolvimento, como o Brasil. Desse modo, em linhas gerais, para Celso Furtado, o desenvolvimento é um projeto para garantir o crescimento econômico e o bem-estar da maioria da população.

Entretanto, a tese não subsiste nas condições do capitalismo brasileiro. É demasiadamente reformista para não enxergar a verdadeira face do princípio da função social da propriedade rural: a defesa do direito de propriedade privada, com todas as contradições que engendra na sociedade, a necessidade de fazer a propriedade, materializada num título aquisitivo, circular no mercado como mercadoria e assim desaguar o mais-valor

excedente gerado pelo capitalismo. Os próprios agricultores familiares, embora não sejam minifundiários, estão sujeitos às contradições que foram apontadas. Afinal, qualquer pequeno camponês está sujeito, por mais paradoxal que seja, a reproduzir, mesmo nas condições do cumprimento da função social da propriedade rural, relações de exploração e extração de mais-valor entre os próprios agricultores familiares ou entre estes e terceiros da força de trabalho.

Nesse sentido, as propostas de Celso Furtado para o desenvolvimento agrário embora se encontrem em sintonia com o princípio da função social da propriedade, não conseguem realizar plenamente os seus próprios objetivos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Verifica-se, portanto, ambiguidade entre os objetivos propostos por Celso Furtado e o que dispõe a Constituição Federal a respeito do atendimento da função social da propriedade.

Face à análise de todas as características dos objetivos e preceitos elencados, verifica-se que apenas é possível conceber o desenvolvimento deste setor a partir da combinação de salvaguarda do desenvolvimento econômico; garantia de emprego e bem estar dos trabalhadores rurais; tutela do meio ambiente e do desenvolvimento tecnológico. O desrespeito a qualquer desses padrões – ainda que demonstre o avanço do setor sob algum viés, comprometerá o atendimento das

demandas da sociedade e da economia do agronegócio, que é o que efetivamente constitui o desenvolvimento do setor.

REFERÊNCIAS

ANTUÑA, Rodrigo Teixeira. O descumprimento do princípio da função social da terra. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 13, n. 74, p. 53-58, mar./abr. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 27-36, set./fev. 2017

CASSIOLATO, José Eduardo; MATOS, Marcelo G. Pessoa de; LASTRES, Helena M. M. Innovation Systems and Development. In: **International Development: Ideas, Experience, and Prospects**. Oxford Scholarship Online: abr. 2014. p. 566-581. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/299898698>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CLARK, Giovani; TORRES, Luiza Viana; CORREA, Leonardo Alves. O planejamento estatal, inovação e políticas públicas. **R. de Dir. Empresarial – RDEmp**, Belo Horizonte, ano 14, n. 2, p. 209-226, maio/ago. 2017.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del derecho (público e privado)**. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

EDLER, Jakob; FAGERBERG, Jan. Innovation Policy: What, Why & How. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 33, n. 1, p. 2-23, fev. 2017.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora em Inglaterra.**

Porto: Edições Afrontamento, 1975.

FAGOTTI, Vinicius Zuniga; MOREIRA, Arthur Gomes; AREND, Marcelo; GUERRERO, Glaison Augusto. O Brasil no século XXI e a desconstrução permanente: uma análise institucional-furtadiana da crise contemporânea.

Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 15, n. 26, p. 325-353, jan.-jun. 2020.

FURTADO, Celso. A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro. *In*: **Análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Nacional, 1972. p. 89-122.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial.**

Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade e a revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela, 5. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

LÊNIN, Vladimir. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Direito Civil**: coisas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. Da função social à função ambiental da propriedade rural. **Revista Argumentum**, Marília/SP, n. 13, p. 117-144, 2012.

Disponível em: http://www.unimar.br/biblioteca/publicacoes/direito/ARGUMENTUM_13.pdf. Acesso em: 30 jan. 2018.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro III: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. **The Brazilian Innovation System**: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/1774546/The_Brazilian_Innovation_System-CGEE-MazzucatoandPenna-FullReport.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.

MOTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A Função Social da Posse no Código Civil. **Revista Direito da Cidade**, arquivo 1, p. 249-324, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9731>. Acesso em: 04 jun. 2019.

MOURA, Anderson Luiz Martins de. Perspectiva ambiental da propriedade no regime capitalista. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 12, n. 69, maio/jun. 2013.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. *In*: STEDILLE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 103-172.

PEGHINI, Aline Aparecida Santos Costa; MEYER, Samantha Ribeiro. A função social da propriedade: uma análise do Relatório Nosso Futuro Comum e a influência na Constituição Federal de 1988. **R. Fórum de Dir. Civ. – RFDC**, Belo Horizonte, ano 7, n. 17, p. 59-74, jan./abr. 2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

RAMOS, Pedro. Propriedade, estrutura fundiária e desenvolvimento (rural). **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 141-156, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a12.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2018.

RANGEL, Ignácio. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de direito agrário**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito do agronegócio**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. **Entre a nação e a barbárie**: uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SANTOS, João Paulo de Faria. A tragédia da ineficácia: breve histórico da intervenção do Estado na propriedade privada no Brasil. **Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 103-119, set./fev. 2017.

SILVA, Ana Paula Londe Silva; COSTA VAL, Marina. Celso Furtado: A Teoria do Subdesenvolvimento e o Caso Brasileiro. **Revista Multiface**, Belo Horizonte, v. 1, 2013.

SILVA, José Graziano da. Estrutura fundiária e relações de produção no campo brasileiro. **Ensaios FEE**, v. 1, n. 2, p. 333-366, 1981. Disponível em: <https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/ensaios/article/view/78/403>. Acesso em: 08 jan. 2018.

TEIXEIRA, Gérson. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. *In*: STEDILLE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 89-102.

CAPÍTULO 4

TRIBUTAÇÃO SOBRE AS EXPORTAÇÕES DE MINÉRIOS BRASILEIROS COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO SOCIOECONÔMICA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (UFPB)

Delano Carneiro da Cunha Câmara (UFPI)

1 INTRODUÇÃO

Acredita-se que o Brasil vivencia novo ciclo de mineração, especialmente considerado o primeiro decênio deste século (2001 a 2010), momento em que a produção, com destaque para o minério de ferro, ultrapassou a metade do saldo comercial, saltando de seis para quarenta bilhões de dólares e reativando a chamada *política de extrativismo*. Este e o antigo período da mineração de ouro e metais preciosos (séculos XVII e XVIII) são fenômenos que impactaram o país, com reflexos nos processos de nucleação regional e de reforço da balança comercial, causando, todavia, prejuízos para o patrimônio natural e social do país.

A disciplina constitucional da matéria determina que os minérios pertencem à União e sua exploração dá-se mediante autorização estatal, através do pagamento

de *royalties*, cuja alíquota incide sobre a receita das empresas. Ocorre que, visto em perspectiva histórica, o processo brasileiro de exploração minerária jamais apresentou equilíbrio na ponderação entre o que é explorado (e financeiramente recompensado) e os passivos econômicos, sociais e humanos deixados pela atividade mineradora, situação que se agrava em face dos danos ambientais decorrentes, num contexto de escassa fiscalização ou monitoramento, com permissividade normativa e convivência de agentes políticos e governamentais.

Historicamente, desde a descoberta do ouro pelos bandeirantes, o Brasil passou a ser extorquido, inicialmente por impostos abusivos da Coroa portuguesa (quinto/20% ou dízimo/10%), depois, pelo saque indiscriminado ao patrimônio mineral brasileiro, em parte, por falta de controle efetivo de natureza regulatória e fiscalizatória. Do ponto de vista normativo,

embora tenham existido leis imperiais, somente veio a ocorrer comando legal proativo após o esgotamento das minas gerais, pelo final do século XVIII, depois da Proclamação da República, mediante a regulamentação da propriedade dos bens minerais no país, promulgados o primeiro Código de Minas, em 1934; o segundo, em 1940; e o último em 1967 (Decreto-Lei nº 227/1967).

Conforme mencionado, a contrapartida financeira da atividade de lavra mineral dá-se através do pagamento de *royalties*, tipo de compensação paga pelo explorador ao detentor da propriedade legal da mina, o Estado. Em 1989, na sequência da previsão contida no texto constitucional de 1988 (art. 20, §1º), foi instituída a chamada CFEM (Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais), pela Lei nº 7.990, *royalty* cuja alíquota foi estipulada em, no máximo, 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral pela empresa, com alterações posteriores em 1990 (Lei nº 8.001) e em 1994 (Lei nº 8.876). Recentemente, o governo Temer editou o Decreto nº 9.406/2018, que regulamentou, no mesmo pacote, o Código de Mineração de 1967, a Lei nº 6.567/ 1978, a Lei nº 7.805/1989 e parte da Lei nº 13.575/2017.

Além do reduzido valor estipulado para a contrapartida financeira, ver-se-á neste trabalho que dados do Tribunal de Contas da União (TCU) revelam baixos percentuais de seu efetivo recolhimento nos processos de autorização de lavra, havendo incidência eficaz de cobrança em apenas ¼ (um quarto) do total de licenças liberadas. Essa precária capacidade arrecadatória deve-se, em grande parte, a problemas na fiscalização visto que, em geral, os órgãos de inspeção

são mal aparelhados e não dotados de condições apropriadas para acompanhar os procedimentos de mineração levados a efeito no vasto território do país. De acordo com a Agência Nacional de Mineração (ANM), no seu sítio eletrônico, mesmo depois dos imensos desastres ambientais ocorridos recentemente no Brasil, como os rompimentos das barragens do Fundão (2015) e de Brumadinho (2019), ambos em Minas Gerais, o vazamento de petróleo na costa nordestina (2019) e incêndios florestais em áreas preservadas (Amazônia e Pantanal, em 2019), a fiscalização preventiva continua escassa, sabendo-se que o último concurso público para o órgão foi realizado em 2010 e que de lá para cá, mesmo diante do aumento das atribuições e competências legais, não houve correspondente reforço de recursos humanos e orçamentários.

Neste ponto, cabe esclarecer que o problema de pesquisa aqui apresentado vem sendo enfrentado por docentes e discentes do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba há cerca de seis anos, no âmbito do projeto intitulado *Políticas de Regulación de las Empresas Transnacionales por Violaciones a los Derechos Humanos en América Latina: Estudios de Caso*, conduzido pelo Consórcio Latino Americano de Direitos Humanos, do qual a UFPB faz parte, ao lado de outras vinte e cinco Universidades da América Latina. No âmbito dessa análise, um caso empírico ocorrido na Paraíba mereceu a atenção dos pesquisadores, liderados por Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, coautora deste ensaio – trata-se do processo instaurado pela Polícia Federal para apurar ilícitos na exploração e exportação da turmalina paraíba, tipo raro e exótico de pedra preciosa descoberta

no Estado da Paraíba, com quilate (0,2 gramas) estimado entre trinta mil e cem mil dólares, que saía da região e do Brasil de modo clandestino, somente alcançando seu real valor de mercado fora do país¹.

O estudo desse fato reforçou nos pesquisadores a percepção de que os desafios postos para o Brasil na questão da mineração não estão apenas na ausência (ou no comprometimento) da fiscalização das jazidas e na forma como são exploradas – muitas vezes contando com a permissividade (e/ou participação) dos agentes políticos – mas também na destinação do minério encaminhado para beneficiamento e valorização no exterior. Significa que a dificuldade se estende do momento de sua extração até a venda do produto para o consumidor final, no país ou no exterior, percebendo-se nesse trajeto que a fiscalização, mesmo bem feita (nem sempre é o caso), terá sido insuficiente, demandando atuação eficaz dos poderes públicos no cerne econômico-financeiro do problema.

Sustenta-se que compete ao Estado buscar meios para obter receitas compensatórias aos passivos decorrentes da exploração de minérios, de modo a reduzir tais prejuízos, em especial no que se refere aos seus impactos sobre o desenvolvimento nacional. Neste sentido, o suporte teórico do resultado conclusivo da aludida pesquisa remete ao preconizado por autores desenvolvimentistas, com

destaque em Celso Furtado, para quem o alcance da meta de desenvolvimento plural e autossustentado de um país da periferia do poder mundial compreende, entre outros aspectos, a necessária modificação do modelo econômico extrativista (minerário ou agropecuário, que exporta matéria bruta – *commodities* – e importa o produto industrializado) para exportador de produtos finais, com agregação de serviços, tecnologias e recursos para gerar políticas de bem-estar.

Assim, no presente ensaio, advoga-se a imprescindibilidade de mudanças no modelo brasileiro de exploração mineral, de modo a garantir desenvolvimento nacional sustentável, através de estrutura regulatória tributária que incida sobre a comercialização externa do produto, com estímulos legais sobre o beneficiamento e o refino desse material no território brasileiro, nomeadamente no tocante à produção minerária, bloqueando a evasão de receitas e tributos. Compreende-se que uma tributação centrada sobre o minério e não sobre o faturamento da empresa dispensa a supervisão sobre toda a contabilidade empresarial para identificar e separar as receitas líquidas legítimas, em caso de ilícitos, assim como a cobrança do tributo sobre o valor econômico do minério destinado à exportação, independentemente de seu valor nominal, definido por interesse de política regulatória e não apenas de arrecadação, considerando-se que um conjunto de alíquotas variáveis de acordo com o valor econômico envolvido, pode trazer melhores resultados para o desenvolvimento do país.

1 Em 2014, o Ministério Público Federal, a partir de ação da Polícia Federal do Brasil, denominada *Operação Sete Chaves*, Inquérito Policial nº 0000451-81.2014.04.05.8205, denunciou condutas ilícitas, cometidas em concurso material de agentes, fato que gerou o indiciamento dos autores por diversos crimes, podendo ser citados, entre outros, os delitos de exploração irregular de minério; formação de organização criminosa e lavagem de capitais, em condutas reincidentes e reiteradamente perpetradas.

2 PREMISSAS TÉCNICAS

O problema de pesquisa deste artigo pode ser apresentado no contexto do seguinte questionamento: é possível a adoção de uma tributação variável sobre a exportação mineral como instrumento de estímulo ao desenvolvimento nacional sustentável, nos termos defendidos por Celso Furtado² e outros autores aqui referidos, através de um modelo que privilegie o beneficiamento dos minérios no próprio país e evite a fuga de capitais, utilizando-se do imposto de exportação como regulador efetivo da atividade minerária no Brasil?

Da questão, decorrem basicamente duas hipóteses: (i) a tributação atualmente praticada no Brasil sobre produtos minerais destinados ao exterior tende a não surtir efeito positivo no processo de arrecadação estatal, demonstrando-se irrelevante em relação ao aumento do nível das receitas tributárias, além de não funcionar como fator desestimulante de procedimentos causadores de passivos econômicos,

sociais e ambientais atribuídos às empresas mineradoras e exportadoras; (ii) é possível instituir um tipo de tributação sobre as exportações de minérios que se constitua em ferramenta regulatória adicional à atualmente utilizada, através de modelagem da carga tributária com fatores múltiplos de gradação, como, por exemplo, o tipo de atividade minerária, a raridade e a esgotabilidade das jazidas, os riscos e passivos decorrentes, a avaliação do preço real no mercado internacional, entre outros.

O objetivo do ensaio não é fornecer o modelo, mas uma linha argumentativa, a partir dos elementos apresentados, capaz de persuadir de que é possível ao Estado, sem afrontar os escopos do livre mercado e trabalhando no sentido da promoção do desenvolvimento nacional e da tutela da sustentabilidade intergeracional, fortalecer as receitas compensatórias aos passivos decorrentes da atividade minerária, estimulando o desenvolvimento interno pelo viés da fiscalidade e da extrafiscalidade. A base legal para a medida pode ser encontrada no sistema tributário nacional, nomeadamente através do imposto de exportação, nos termos dispostos no artigo 153 da Constituição Federal de 1988 e artigos 23 a 28 Código Tributário Nacional.

A proposta ainda apresenta como efeito positivo decorrente a inibição dos artifícios contábeis de planejamento tributário (legal ou ilegal), comuns na prática empresarial, que findam por desviar parcela das receitas aptas a ingressarem no país para empresas sediadas em outros lugares. Este controle pode ser capaz de incrementar a industrialização de produtos minerais dentro do território nacional.

2 Celso Furtado é referência na temática do desenvolvimento em linha de reflexão pluridisciplinar. Autor permanentemente dedicado ao esforço de compreensão do processo histórico de formação econômica do Brasil e seus fatores endógenos, no contexto da geopolítica internacional e dos problemas sociais causados pelo capitalismo, Furtado denunciava a dependência dos países da América Latina, em especial o Brasil, do processo de exportações, mostrando a necessidade de redução dos níveis de importações e recuperação das exportações no objetivo de controlar a volatilidade a que estavam historicamente submetidas as economias periféricas. Paraibano, graduado em Direito (Universidade Federal do Rio de Janeiro, então chamada Universidade do Brasil), doutorado em Economia (Universidade de Sorbonne), com pós-doutoramento pela Universidade de Cambridge, Inglaterra, Furtado foi um intelectual engajado, que atuava no planejamento e na gestão política dos desafios, tanto que, em diferentes momentos da história do Brasil, foi Ministro do Planejamento e depois Ministro da Cultura.

A fundamentação teórica da proposição aqui abordada se estriba em autores de variadas matizes, alinhados pela visão comum desenvolvimentista. Escolhe-se Celso Furtado como a referência teórica abrangente, que remete aos fins políticos do desenvolvimento econômico, percurso enfrentado através das luzes trazidas por ele e por autores declaradamente furtadianos ligados ao constitucionalismo econômico brasileiro, como Gilberto Bercovici³, para quem o projeto de desenvolvimento nacional estaria contido no texto constitucional de 1988, onde se encontra o suporte normativo principal da proposta de regulação tributária aqui esboçada.

Furtado defendia, em suma, a necessidade de consolidação de uma economia de elevado coeficiente de exportação, dotada de forte dinamismo, para gerar maior nível de especialidade produtiva, melhores chances de integração econômica e maximização na formação do mercado interno, tudo direcionado à substituição das importações pela produção nacional de qualidade, através do manejo de políticas compensatórias transicionais, dotadas de cuidadosa reorientação dos investimentos no setor exportador (que demanda maior flexibilização), no objetivo de superar a inflexibilidade estrutural da oferta nos países subdesenvolvidos⁴. Para ele, quando o polo exportador de produtos primários perde dinamismo devido ao esgotamento dos recursos naturais, como foi o caso do ciclo do ouro no Brasil, surge a ameaça de desintegração política interna, com

sérios riscos de fragmentação econômica, devido à ação de forças centrífugas, sendo necessário deslocar a fonte de dinamismo econômico do mercado externo para o mercado interno, de modo a atender às necessidades de sustento da população⁵.

Este extrato da contribuição teórica de Celso Furtado serve de inspiração para os autores no tocante à proposta inteira do artigo, que não traz à baila apenas a questão do esgotamento de recursos naturais pela atividade irregular e indisciplinada de mineração no país, mas também os problemas do desvio do produto final da exploração e da exportação mal tributada e mal fiscalizada, mostrando a imprescindibilidade de transformação do modelo econômico. Em paralelo, defende-se a industrialização da produção minerária (beneficiamento ou refino) dentro do país, fator com enorme potencial de superação das situações de subdesenvolvimento econômico e de desrespeito a direitos sociais básicos.

Paul Krugman⁶, economista neokeynesiano e ganhador do Prêmio Nobel (2008), serve de inspiração geral para o ensaio ao sustentar haver maneiras de se induzir pessoas que usam recursos comuns a internalizarem os custos cominados aos outros. Para ele, esse fim político pode ser alcançado através de

3 BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

4 FURTADO, Celso. **A Economia Latino Americana**. 5ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 179-180.

5 Esta ideia pode ser encontrada em diversos escritos de Furtado. Separamos os seguintes: FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; **Formação Econômica do Brasil** (1959). 8ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2007; **Economia Colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII** (1948). São Paulo: Hucitec/Abphe, 2001; **Raízes do Subdesenvolvimento** (2003). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

6 KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Economics**. New York: New Publishers, 2009. p. 393 a 421.

medidas como a tributação do uso sobre o recurso comum, (i) pela instituição de um sistema de licenças comercializáveis; (ii) pela adoção do recurso comum como bem exclusivo; (iii) ou pela atribuição monitorada de direitos de propriedade. No rastro desta compreensão, o trabalho circunscreve-se, mais especificamente, à aplicação do imposto de exportação sobre produtos minerais brasileiros destinados ao exterior como forma de regulação e de controle da atividade minerária para evitar danos ambientais e violações a direitos humanos, servindo igualmente de reforço de caixa para o Estado, a quem se acabam sendo debitados os passivos decorrentes da lavra mineral legal ou ilegal.

O imposto de exportação será, pois, apresentado como ferramenta auxiliar de regulação, capaz de contribuir para colmatar a lacuna existente no disciplinamento e na fiscalização dos órgãos ambientais nos casos de concessão de pesquisa, lavra e comercialização de produtos da mineração, assim como para acompanhar sua destinação final. A ideia é ampliar o nível de responsabilidade das empresas de mineração como estímulo à precaução e à prevenção de danos, espécie de controle de qualidade na ação exploratória mineral no território brasileiro, frente aos desastres ambientais, sabendo-se da existência de passivos produzidos pela exploração minerária não suficientemente compensados através do pagamento dos *royalties* e tributos regularmente aplicados ao setor.

Do ponto de vista conceitual, a proposta deste artigo abrange análises interdisciplinares que dialogam com diversas áreas do Direito e da Economia, nas interfaces que apresentam com a temática do desenvolvimento e da sustentabilidade,

repercutindo no campo da regulação estatal. Está-se diante de um contexto no qual Estado, mercado e sociedade são vistos como atores postos em interlocução e conflito, dadas as particularidades de seus distintos interesses, sabendo-se que a norma jurídica pode estimular ou desestimular o comportamento de todos.

A equação é simples. De um lado, as empresas, ao decidirem explorar determinada atividade, realizam o cálculo econômico dos resultados e riscos, enquanto que, do outro lado, compete ao Estado regular permanentemente o setor pelas estruturas normativas disponíveis, devendo cuidar do interesse público e do cumprimento das normas, além de proceder à análise econômica reversa, qual seja adotar especial preocupação com o impacto das decisões econômicas sobre os direitos das pessoas. À sociedade, devem estar resguardados os meios de reação processual que respaldem os interesses sociais e humanos envolvidos, no confronto com processos de desenvolvimento sustentado que deve ser adotado (ou não) como parte de políticas públicas conduzidas pelo Estado.

No âmbito deste ensaio, do ponto de vista jurídico-doutrinário, circundam análises em Direito Constitucional, Econômico, Minerário, Ambiental e Regulador, nas interfaces com a temática do desenvolvimento nacional e da sustentabilidade socioambiental. O ensaio adotará, em perspectiva comparada, propostas defendidas por autores como James Otto⁷, Roney Sandro Freire Correa,

7 Advogado membro da Colorado Bar, fundador do *Mining Law Program* do *Centre for Energy, Petroleum and Mining Law and Policy* da Universidade de Dundee (Escócia), fundador-diretor do *Environmental and Natural Resources Law Advanced Degree Program* da Universidade de Denver (Colorado, USA)

Rafael Lazzarotto Simioni e outros. No primeiro caso, Otto trabalhou com diferentes governos para a criação de sistemas tributários sobre mineração, focando nos prós e contras dessas políticas e propondo, em apertada síntese, a aliança entre economia e direito em torno do desenvolvimento sustentável dos grupos afetados por projetos de indústrias extrativas, preocupação que compreende empresas, governos e comunidades, pela adoção objetiva de *royalties* específicos para os minérios, ao invés de depender de interpretação administrativa governamental. Otto denomina esse tributo de *effective tax rate*.

Note-se, contudo, que a proposição deste artigo científico circunda um formato de regulação pela tributação sobre a exportação de produtos minerários com vistas ao desenvolvimento nacional equilibrado e multifacetado e não apenas aos *royalties*, como no estudo de Otto. Assim, em contraponto, serão citados autores como os brasileiros Roney Sandro Freire Correa e Rafael Lazzarotto Simioni, que concordam com a necessidade da tributação antecipada no momento da exportação, especialmente diante das situações de falência empresarial (com dívidas de *royalties* e débitos trabalhistas não cumpridos, enquanto os lucros são guardados em paraísos fiscais no exterior), no entanto, para estes, a ideia de tributar a renda, defendida no trabalho capitaneado por Otto, pode não ser o melhor mecanismo para o Brasil.⁸

e autor do modelo de diretrizes contido no *Acordo de Desenvolvimento Comunitário* do Banco Mundial.

8 CORRÊA, Roney Sandro Freire; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Os “Benefícios Fiscais” e o Setor do Minério de Ferro no Brasil: Uma barragem financeira que rompe continuamente. *Revista RIPE*, v. 51, n°67, 2017. Disponível em: <http://ojs.ite.edu.br/index.php/ripe/article/view/286/302>. Acesso em: 24 abr. 2019.

Além destes, Paul Mitchell⁹ aponta a necessidade de estabilidade do sistema político tributário. Para ele, as políticas tributárias adotadas pelos países exercem forte impacto na tomada de decisão de investimento das empresas, assim, o *royalty* deve ser cobrado durante o período da extração, visto que as fases de exploração e esgotamento são de alto custo e baixa renda. Tributar essas etapas significaria afastar investimentos, além disso, o Estado pode se utilizar de medidas de redução tributária como incentivo público ao investimento privado em infraestrutura e bens públicos. Esse autor assevera que os governos devem instituir um sistema tributário capaz de acenar para o investimento proporcional à sua atratividade geológica, modulando a tributação, não desestimulando as mineradoras e nem sendo generosos demais com estas, em detrimento das políticas públicas indutoras de desenvolvimento nacional.¹⁰

3 ROYALTIES, CASOS DE DESVIOS DE RECEITA E PROPOSTA DE TRIBUTAÇÃO SOBRE MINÉRIOS

Royalty no sentido de *royal right* é um direito real que surgiu no final do século XV e se consolidou ao longo do século XIX, como “pagamento efetuado por um produtor mineral para o dono

9 Ex-presidente da *International Council on Mining and Metals*, Paul Mitchell se apresenta como liderança global em assuntos de mineração, pós-graduado pela University of Western, Austrália.

10 MITCHELL, Paul. Taxation and Investment Issues in Mining. In: EITI. **Advancing the EITI in the Mining Sector: a consultation with stakeholders**. EITI, 2009, p. 27 – 31. Disponível em: <https://eiti.org/sites/default/files/documents/MINING%20Compressed.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

do território explorado”¹¹ É importante estabelecer a diferença entre *royalties* e tributos, sabendo-se, de antemão, que os primeiros equivalem à receita originária enquanto os segundos representam receita derivada do Estado, com diferenças na forma de pagamento de ambos. *Royalty* é contrapartida financeira e não tributo.

Para a exportação do produto da mineração, foi instituído o imposto de exportação, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 153, II), de competência exclusiva da União, que tem fato gerador na saída de produto nacional ou nacionalizado do Brasil. É ainda caracterizado pela cobrança com finalidade extrafiscal, para controle do fluxo de exportação, podendo ser utilizado igualmente para a fixação de parâmetros da política cambial, em projeção regulatória exercida seja para reduzir o volume das exportações de produtos de interesse nacional seja para equilibrar o mercado, em momentos específicos, como nas crises de desabastecimento interno.¹² A receita acumulada com esse imposto destinava-se à formação de reservas cambiais, demandando medidas legislativas para que o produto da arrecadação possa ser aplicado em ações como o fortalecimento do aparato fiscalizatório, o financiamento de novas tecnologias e ações de infraestrutura, ou para a criação de um fundo apto a cobrir eventuais passivos causados por empresas.

No Brasil, a tributação e consequente receita proveniente da exportação de minérios jamais foi regulamentada a partir da análise econômica dos seus efeitos no que tange particularmente aos comportamentos adotados pelas empresas mineradoras, de maior ou menor porte. Geralmente, não são levados em conta os resultados decorrentes da extrafiscalidade e o valor potencial futuro da exploração ilimitada (até a exaustão das jazidas minerais), sabendo-se que, não raras vezes, a legislação é construída mediante aberta interferência de parlamentares financiados por pessoas, grupos e empresas interessadas no regulamento empresarial que lhes interessa (*lobby*).

O pagamento de *royalties* foi regulado mais detalhadamente pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, sequencialmente alterada pelas Leis nº 8001, de 13 de março de 1990, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira (CFEM) tratada pela Lei 7.990, e Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017, que altera dispositivos das leis mencionadas. Seu valor é pequeno e não leva em consideração detalhes específicos do produto visto que sua preocupação maior foca na repartição das receitas, ou seja, na arrecadação e não em objetivos de preservação do patrimônio natural para as gerações futuras, como defendido neste trabalho. O Quadro 1 sintetiza.

11 Oxford. *Royalty*. **Lexico**. Disponível em: <https://www.lexico.com/en/definition/royalty>. Acesso em: 09 ago. 2019.

12 Furtado lembra que, durante a crise do café, no começo do século XX, seguindo o Consenso de Taubaté, foram tributadas as plantações de novos pés de café e sacas de café exportadas. FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Cit., p.176.

Quadro 1 - Pagamento de *royalties*: legislação

Alíquota	Repartição
Até o limite de 4% sobre: - Venda (Receita Bruta) - Consumo - Exportações - Bem mineral adquirido em hasta pública - Extração sobre Regime de permissão da lavra garimpeira	7% - Entidade reguladora
	1% - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- FNDCT
	1,8% - Centro de Tecnologia Mineral- CETEM
	0,2% - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis- IBAMA
	15% - Distrito Federal e Estados onde ocorrerem a produção
	60% - Distrito Federal e municípios onde ocorrer a produção
	15% - Distrito Federal e municípios, afetados pela atividade de mineração, mas a produção não acontece em seus territórios

Fonte: BRASIL (2017).¹³

Os *royalties* são, pois, a remuneração do valor da propriedade mineral que, no Brasil, pertence à União e representam importante possibilidade de receita para o Estado, além da formação patrimonial de um bem (reserva) que pertence a toda sociedade brasileira. O problema é que os minérios estão sendo retirados do solo sem remuneração compatível ao débito que deixam, para a atual ou para as gerações futuras, além de serem exportados mediante valores inferiores se tomados na equivalência com produtos manufaturados que compõem o comércio exterior.

De acordo com o TCU, em 2012, dos 20,7 mil títulos de mineração (autorizações) ativos no país, apenas 5,4 mil fizeram o devido recolhimento dos *royalties*, assim,

em termos percentuais, nota-se que o Estado vem recolhendo cerca de 23% (um quarto) do que deveria.¹⁴ Nesse ritmo, em alguns anos, quando esses minérios se tornarem escassos ou exauridos nos países explorados, os exploradores ainda manterão seu patrimônio mineral em excelente estado de conservação para suas gerações futuras enquanto o Brasil estará sem a riqueza natural e sem reservas financeiras. Diante deste panorama, faz-se necessária a adoção de um padrão diferente do atualmente praticado, com pagamento dos *royalties* não apenas pelo direito ao processo de exploração, compatíveis com os valores dos minérios extraídos do solo brasileiro, mas também pela taxa sobre os minérios destinados *in natura* ao exterior.

É preciso adotar arquétipo tributário que proporcione desenvolvimento tecnológico interno. O modelo que adota valores menores para tributação incidente sobre minérios para exportação do que para a tributação de produtos destinados ao mercado interno estimula a prática de exportar diretamente e não de antes beneficiar o produto no Brasil. O ideal seria instituir tributação específica e tributação *ad valorem* para cada tipo de minério a ser exportado, com taxa diferenciada incidente sobre os minérios destinados à indústria nacional, de modo a conduzir a transição do formato extrativista exportador de matéria bruta e importador de produtos finais para a industrialização mediante beneficiamento interno, especialmente, no caso dos minérios raros ou daqueles cuja

13 BRASIL, Lei nº 13.540, 18 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm. Acesso em: 14 jun. 2019.

14 BORGES, André. TCU revela sonegação em áreas de mineração. **O Estado de São Paulo**. 13 de agosto de 2014. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-revela-sonegacao-em-areas-de-mineracao,1543471>. Acesso em: 24 jan. 2020.

qualidade for superior no Brasil, fator que induziria o mercado a comprar ao Brasil.

Esse novo formato poderia impulsionar maior controle na redução de evasões de divisas e elisões fiscais decorrentes do insuficiente e muitas vezes fraudulento planejamento empresarial tributário. A tributação agregada ajustaria o valor ficto que as empresas declaram ao valor real de mercado, funcionando como instrumento de ajuste de mercado ao garantir contrapartida condizente com as características peculiares de cada minério, sua raridade e longevidade no planeta. Mercados monopolizados agem de acordo com os interesses de seus controladores, despreocupados com o meio ambiente, direitos humanos ou interesses sociais, na verdade, esses *players* são reincidentes em “planejamentos” tributários e empresariais que lesam os Estados em suas receitas e no seu patrimônio natural.

Exemplificando, a VALE S.A., em suas operações normais, deveria exportar, produzir lucro no Brasil e pagar todos os impostos aqui, remetendo ganhos para o exterior somente depois da apuração de resultados. No entanto, como a empresa possui controle acionário externo, faz seu “planejamento” de maneira a não enviar parte das receitas das operações de venda para a filial brasileira, em intervenções que visam garantir maximização dos seus ganhos, ainda que mediante fraude, com remessa monetária diretamente para paraísos fiscais. Em caso recente, a VALE, segundo matéria publicada no UOL¹⁵, teria

cometido sonegação fiscal em operações triangulares pelas quais exportava o minério para sua sede na Suíça com preços subfaturados e de lá vendia para Japão e China com preços reajustados, contudo, somente os papéis e o dinheiro faziam (ou fazem) esse percurso, posto que o navio com os produtos segue diretamente para o país de destino.

Essa contorção é de difícil rastreio, por envolver análise de preços de transferência e faturamento comercial impróprio¹⁶. Segundo consta da matéria, o desvio financeiro da VALE representaria mais do que Pasadena¹⁷ e outros casos investigados pela Operação Lava Jato, estimando-se que a empresa teria sonegado cerca seis bilhões e duzentos milhões de dólares com a venda irregular de minérios, sem que nenhum agente público fiscalizatório brasileiro disto se ocupasse.

A Samarco e a CSN também são acusadas de desvios para firmas em paraísos fiscais¹⁸, no objetivo de deixar lucros no exterior. Como a tributação atual centra-se nos lucros e no faturamento da pessoa jurídica brasileira, fica fácil por

15 MILITÃO, Eduardo. Vale faz venda *fake* à Suíça e deixa de pagar bilhões em impostos no Brasil. **UOL**. Brasília, 01 de abr. de 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/01/triangulacao-vale-minerio-ferro-confiscos-brumadinho-suica-china.htm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

16 MORLIN, Guilherme Spinato. **Extração de Recursos no Brasil: Faturamento comercial indevido no setor de mineração**. Latindadd-IJF, jul. de 2017. Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Extra%C3%A7%C3%A3o-de-recursos-no-Brasil-vers%C3%A3o-10-10-2017.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

17 PETROBRAS perdeu US\$171 milhões na Justiça por Pasadena, diz ex-diretor. **G1**, 26 de mar. De 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/03/petrobras-perdeu-us-171-milhoes-em-disputa-judicial-diz-ex-diretor.html>. Acesso em: 23 jan. 2019.

18 MILITÃO, Eduardo. Mineradoras têm bases em paraísos fiscais; Receita investiga transações. **UOL**. Brasília, 01 de abr. de 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/01/mineradoras-exportacoes-paraissos-fiscais-csn-samarco-usiminas-gerdau.htm>. Acesso em: 09 ago. 2019.

parte das empresas realizar planejamento tributário danoso ao Brasil. Esses agentes empresariais, ao invés de receber o somatório em dólares, recebem somente uma parte, reduzindo a balança comercial brasileira e afetando nossas reservas cambiais. Como o controle acionário dessas empresas é estrangeiro, o interesse preservacional encontra-se igualmente determinado pelo exterior.

A fuga de capitais resultante dos movimentos de capitais especulativos atinge sobremaneira economias frágeis em períodos de crise ou instabilidade nas contas externas, com graves consequências econômicas e sociais. Guilherme Spinato Morlin alerta para os casos de fuga sistemática que resulta na perda de recursos tributários e de divisas, assim como naqueles de fluxos financeiros ilícitos, que ocorrem por vias ilegais ou estão relacionados a ganhos obtidos em atividades ilegais, como ocorre no faturamento indevido de exportações e importações, realizados entre empresas vinculadas, pertencentes ao mesmo grupo. Em qualquer caso, os países afetados perdem em arrecadação tributária e em divisas, com fortes obstáculos ao seu processo de desenvolvimento econômico, ao fortalecimento de suas políticas públicas e à melhoria de seus indicadores sociais, enquanto isso, indivíduos ou empresas transnacionais acumulam a riqueza evadida em jurisdições sigilosas, concorrendo para o aumento das desigualdades.¹⁹

Diante desse cenário, cabe ao Brasil reforçar ações regulatórias e fiscalizatórias para dirimir e controlar o prejuízo, transferindo às empresas mineradoras parcela do custo sobre os riscos sociais e ambientais que produzem. Corrêa e

Simioni defendem tributação sobre o faturamento bruto e o afastamento da tributação sobre o faturamento líquido, visto que as empresas poderiam se utilizar de mecanismos redutores dos valores tributários pagos, através da manipulação de seus custos. Apostam na cobrança sobre o faturamento bruto, modelo compatível com os princípios constitucionais²⁰ e facilitador da fiscalização tributária, alertando, contudo, para o perigo do foco somente na arrecadação, todavia, o modelo preconizado por Corrêa e Simioni não atenta para a distinção entre o minério exportado *in natura* ou beneficiado, com valor agregado de tecnologia e serviços. Significa que a tributação sobre o faturamento não previne o planejamento tributário para a elisão de receitas de empresas brasileiras para sucursais estrangeiras, sendo importante recuperar esses ativos.

O controle regulatório através da tributação da exportação será capaz de, verificado que o valor do minério exportado é menor do que o seu valor de mercado, se possa aplicar o imposto de exportação com finalidade equilibradora dos valores, em percentuais até mesmo superiores aos nominalmente declarados para o minério. Atente-se, entretanto, para o cuidado de disciplinar a tributação sobre os minérios de maneira a não limitar sua exploração, nesse sentido, James Otto destaca que, nas últimas duas décadas, os países têm feito reformas reguladoras preocupadas com novo desenho de tributação para

19 MORLIN, Guilherme Spinato. Cit., pp. 07 e 42.

20 CORRÊA, Roney Sandro Freire; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Os "Benefícios Fiscais" e o Setor do Minério de Ferro no Brasil: Uma barragem financeira que rompe continuamente. **Revista RIPE**, v. 51, nº67, 2017, p.9 – 21. Disponível em: <http://ojs.ite.edu.br/index.php/ripe/article/view/286/302>. Acesso em: 24 abr. 2019.

o setor, bem como das políticas a ele subjacentes.²¹

Domingos Zapparoli, referenciando James Otto, destaca que os governos têm buscado valorizar a rentabilidade de suas riquezas minerais através da tributação no objetivo de obter maiores receitas para o Estado. O desafio é atingir o ponto de equilíbrio no nível de tributação que possa ser considerada justa e proporcione devida arrecadação aos cofres públicos, alertando para a necessidade de garantir estabilidade ao sistema, de modo a não se tornar desestimulante para o investidor internacional, sabendo-se que os preços das *commodities* são voláteis e sujeitos a abruptas flutuações, enquanto os investimentos se efetivam no longo prazo. Acrescenta esse autor que ao se taxar o investimento é necessário proporcionar vantagens comparativas maiores, devendo ser verificados pelo poder público alguns fatores, como a longevidade da mina, o teor minerário, a dificuldade da exploração, a logística, entre outros.²²

James Otto centra seu estudo na competitividade internacional da mineração e na atração de investimentos para exploração, além da questão referente à maximização de receitas pelo Estado e de lucros empresariais. Otto informa que alguns países utilizam preços de referência para os *royalties* estabelecidos

pelo governo, que publica cronogramas ou regulamentos periódicos, confirmando que é cada dia mais crescente a adoção de métodos de tributação adaptados para cada tipo de minério, principalmente nos países detentores de maior quantidade de minas e naqueles de autoridade tributária considerada madura, como Austrália e Estados Unidos, ocorrendo também nos contratos diretos entre mineradoras e governos. Para ele, a vantagem nesse sistema de *royalties* baseados em lucratividade ou renda é que podem ser aplicados para qualquer tipo e escala de operação minerária, sem a necessidade de diferenciação entre os tipos de minérios produzidos, baseados em receitas e custos, assim, os procedimentos de cálculo podem ser similares. Significa que, na atualidade, a depender do país, o valor e a natureza dos *royalties* são feitos sob medida para atender às suas necessidades específicas.

Entretanto, não se percebe, por parte do referido autor, preocupação com os aspectos remissivos aos passivos ambientais e sociais que a exploração pode gerar, tampouco com os mecanismos aptos a estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial nacional, como a produção de bens destinados ao consumidor final. Otto não advoga a transposição do modelo exploratório para um modelo sustentável, neste ponto, o apelo é feito a autores de maior preocupação social e humana, como Celso Furtado, que defende, considerado o déficit histórico e estrutural do país, a necessidade na mudança na matriz econômica de natureza exploratória, mediante a formação de grandes reservas monetárias, preparadas para dar suporte a essa transição.

Pelo que se defende neste trabalho, a modulação do imposto de exportação

21 OTTO, James. **MINING ROYALTIES: A global study of their impact on investors, government and civil society**. Washington D.C: The World Bank, 2006. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/103171468161636902/pdf/372580Minin g0r101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

22 ZAPAROLLI, Domingos. Produtores reagem ao sinal de alta dos *royalties*. **Valor econômico**. Especial mineração. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/459638>. Acesso em: 29 jan. 2020.

incidente sobre os minérios destinados ao exterior poderia envolver ampliação de competências da Receita Federal no sentido de fixar a alíquota incidente sobre cada minério, cabendo à lei determinar limites máximos e mínimos para essa alíquota. No momento do desembaraço aduaneiro a fiscalização aferiria o preço do produto no mercado internacional e aplicaria um valor de alíquota capaz de produzir o alinhamento do valor declarado com o valor real. É algo a se analisar. Em síntese, a tributação centrada sobre o objeto exportado *per se*, qual seja o minério, não se debruça sobre toda a contabilidade para separar as receitas líquidas legítimas, nesses termos, a modalidade tributária aqui apresentada atuaria na cobrança do tributo sobre o valor econômico do minério destinado à exportação, independentemente de seu valor nominal, definido por interesse regulatório e não apenas de arrecadação, diante de um conjunto de alíquotas variáveis de acordo com o interesse econômico envolvido.

Em adicional, a ideia de beneficiar os produtos ainda em solo brasileiro para somente a partir daí permitir a saída de produtos acabados e processados para o exterior, embora reconheça a existência de passivos sociais e ambientais, geraria empregos e novos ativos preservacionais, enquanto aquela que é destinada exclusivamente ao exterior, sem ponderação de prejuízos, somente saqueia o solo e usurpa o patrimônio ambiental, Nada deixa em troca em termos de infraestrutura, financiamento do crescimento, garantias de direitos humanos, redução de desigualdade e outras ações de desenvolvimento.

Neste ponto, importa compreender como poderiam ser ajustadas as bases

de cálculo de tributação e alíquotas para direcionar o comportamento de empresas e pessoas. A título de exemplo, quando se tratar de minério raro, como é o caso mencionado da turmalina paraíba, da areia monazítica e outros, as alíquotas seriam majoradas de modo a desestimular a exportação do produto *in natura*, sem valor agregado, açodando a instalação de indústrias de beneficiamento no Brasil, com maior rigor fiscalizatório para o tráfico ou a remessa clandestina. Outro exemplo é a reserva brasileira de grafite, que origina o grafeno, uma das maiores e mais exclusivas do mundo, a merecer tratamento especial. Em desdobramento, para evitar que as mineradoras repassassem aos seus acionistas a responsabilidade de arcar financeiramente com os danos ambientais por elas provocados, apresenta-se como alternativa o bloqueio ao processo de venda das ações dessas entidades no mercado secundário, neste caso, pretende-se evitar o ganho ocasionado exclusivamente pelo processo de especulação financeira, quando o prejuízo é transferido para investidores desavisados.

Por fim, existe ainda a possibilidade da redução do montante de imposto a ser arrecadado da empresa caso esta prove que realizou investimentos geradores de renda ou externalidades positivas para a sociedade (MITCHELL, 2009)²³. Bons exemplos seriam a capitalização de indústrias de base, siderúrgicas, proteção/conservação ambiental, aumento da segurança na produção e outros, sendo importante acompanhar que os investimentos sejam direcionados a setores semelhantes, e não ao mercado

23 MITCHELL, Paul. Taxation and Investment Issues in Mining. Cit., p. 27 – 31.

financeiro ou a outras mineradoras, como a Vale tem feito nos últimos anos²⁴.

De qualquer modo, compreende-se que toda cautela será necessária para evitar retaliações por parte dos agentes empresariais, que podem levar o país a crises econômicas, financeiras e à paralisação de seu crescimento, visto que o campo regulatório é minado por fortes e graves interesses de grupos. Reconhece-se que os riscos de capturas (disfarçadas ou ostensivas) são enormes. O Brasil se encontra, neste momento, no limiar de uma crise política e econômica que deita suas raízes na descoberta e no processo legal de exploração do pré-sal, fato que açodou a ferocidade das empresas petrolíferas transnacionais, que avançaram sobre o país com processo de retaliação levando à queda da Presidente Dilma Rousseff (2015) e à chegada da extrema direita ao Governo federal (2018), com impactos sociais e humanos jamais imaginados para tão pouco tempo de sujeição.

4 CONSIDERAÇÕES

Compete à pesquisa científica preocupar-se com os problemas e indicar modos de enfrentamento. A proposta deste trabalho é compreender a situação da tributação da mineração no Brasil, nomeadamente aquela voltada para a exportação, enxergando o setor no seu conjunto, para além do disciplinamento dos *royalties* e de seu valor como indenização do direito de propriedade,

mas trazendo para o centro do debate o imposto de exportação, fruto da política tributária do Estado. Esse tributo, mais do que taxaço, possui características de regulação da política econômica, através de parâmetros de extrafiscalidade, podendo a sua alíquota ser ajustada aos valores de mercado, em perspectiva pontual, para atender aos propósitos de incentivo do desenvolvimento interno do país e preservação das riquezas naturais para as gerações futuras.

O modelo extrativista de exportação de matérias primas (exportar produto bruto e importar produto manufaturado) levou a déficits operacionais e de recursos financeiros, com graves danos sociais e ambientais ao país, que perde em geração de mão de obra, em impostos e riquezas, correndo o grave risco, no longo prazo, de esgotamento econômico com balança comercial negativa. A exportação continuada, por séculos, de grande volume de minério *in natura*, bloqueou a indústria brasileira de beneficiamento, como consequência lógica da "opção" extrativista, assim, além de tributar em percentuais baixos os produtos destinados à exportação, de normatizar *royalties* fixados em percentagens mínimas, amortizadas e estáveis, a política tributária da mineração, no Brasil, não leva em conta aspectos como a raridade do minério, a longevidade da mina, seu teor minerário, eventuais dificuldades de exploração e lavra, logística de transporte, entre outros elementos. Em síntese, a política tributária nacional não parece vinculada à resolução de problemas brasileiros.

Essas premissas levaram os autores a propor novo marco regulatório para o setor da mineração através da fixação de *royalties* compatíveis com a necessidade de garantir

24 No seu demonstrativo financeiro de 2018, a VALE declara investimentos concentrados em outras mineradoras, sendo que esse investimento coligado com outras empresas (*joint ventures*) é direcionado prioritariamente para indústrias de pelletização e somente uma siderúrgica. (KPMG, 2018)

desenvolvimento nacional, assim como a adoção de alíquotas variáveis do imposto de exportação, conforme parâmetros estabelecidos em lei, mas aplicados diante do caso concreto. A proposta seria a variabilidade da alíquota *ad valorem* a ser aplicada sobre os minérios exportados, não incidindo sobre minérios beneficiados e com destinação ao consumidor final brasileiro, regulando-se o preço de largada em valores compatíveis com as necessidades futuras e as peculiaridades do produto mineral exportado. Essa tributação sobre a exportação minerária passível de flutuação tende a gerar, como externalidade positiva, a instalação da indústria de beneficiamento no Brasil, sendo este outro ponto defendido no ensaio, além da tese de que esse conjunto regulatório contribui para a melhoria da fiscalização, assim como para a prevenção da sonegação fiscal e de outros desvios por parte das grandes corporações transnacionais da mineração. Esse conjunto de ações esboça a substituição do modelo econômico da política de extrativismo para novo incremento à industrialização interna da mineração.

Não se desconhece que a externalidade negativa pode ser a fuga de empresas ou o boicote, em larga escala, por parte do capital estrangeiro, que domina as relações internacionais. O Brasil já é vítima dessa ação coordenada, tanto que emergiu recentemente uma agenda política conservadora centrada na austeridade de gastos e no suposto equilíbrio das contas públicas, programação que tem como meta central o corte dos investimentos no setor público, nomeadamente após a vigência da Emenda Constitucional n. 95/2016, aprovada no primeiro ano do governo de Michel Temer. Essa normativa bloqueia a atuação da política fiscal em favor do

desenvolvimento econômico ao tempo em que deteriora a prestação de serviços essenciais para a maioria da população, na verdade, essa e outras medidas, como as reformas trabalhista e da previdência, sob o pretexto de abolir o déficit fiscal, controlar a dívida pública e modernizar o Estado, objetivam reduzir drasticamente as funções públicas do Estado brasileiro, arquétipo oposto ao que se defende no âmbito deste ensaio.

No entanto, os processos históricos são compostos por ciclos. Quem sabe um dia o Brasil volta a perceber que o discurso estéril da austeridade fiscal confronta e afugenta projetos de valoração humana, social e ambiental do processo de desenvolvimento, enquanto isso, o patrimônio do país vai sendo vilipendiado, gratuitamente ou a preços vis (basta que se veja a venda em fatias da Petrobras, subordinada aos interesses do setor petrolífero internacional), ao tempo em que o problema da fuga de capitais, do faturamento indevido de empresas transnacionais e dos danos intergeracionais causados pela mineração, setor relevante da economia nacional, tem sido ignorado nas discussões políticas sobre o financiamento do gasto público. Compete-nos reiterar que é preciso corrigir esse rumo ou sofreremos revezes irreparáveis.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Lei Constitucional N° 4 de 20 de setembro de 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/>

leicon/1940-1949/leiconstitucional-4-20-setembro-1940-373594-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

BRASIL. Lei N° 4.425 de 08 de outubro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4425.htm. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

BRASIL. Decreto-Lei N°227, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

BRASIL. Lei N°7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional N°9, de 09 de novembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

BRASIL, Lei n° 13.540, 18 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030)**. Brasília: MME, 2010. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

BRASIL. **Relatório de Segurança de Barragens 2017**. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2018. Disponível em: [https://www.ana.gov.br/noticias/45-barragens-preocupam-orgaos-fiscalizadores-aponta-relatorio-](https://www.ana.gov.br/noticias/45-barragens-preocupam-orgaos-fiscalizadores-aponta-relatorio-de-seguranca-de-barragens-elaborado-pela-ana/rsb-2017.pdf/view)

[de-seguranca-de-barragens-elaborado-pela-ana/rsb-2017.pdf/view](https://www.ana.gov.br/noticias/45-barragens-preocupam-orgaos-fiscalizadores-aponta-relatorio-de-seguranca-de-barragens-elaborado-pela-ana/rsb-2017.pdf/view). Acesso em: 17 de jun. de 2019.

BRAZ, E. Aspectos tributários da mineração brasileira: cenário evolutivo da situação tributária da mineração no Brasil e análise comparativa com países mineradores selecionados. **Relatório Técnico 07**, entregue ao Ministério de Minas e Energia e ao Banco Mundial como parte do estudo para elaboração do Plano Duodecenal (2010 – 2030) de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, 2009.

BORGES, André. TCU revela sonegação em áreas de mineração. **O Estado de São Paulo**. 13 de agosto de 2014. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/tcu-revela-sonegacao-em-areas-de-mineracao,1543471>. Acesso em: 24 de jan. de 2020.

CORRÊA, Roney Sandro Freire; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Os “Benefícios Fiscais” e o Setor do Minério de Ferro no Brasil: Uma barragem financeira que rompe continuamente. **Revista RIPE**, v. 51, n°67, 2017. Disponível em: <http://ojs.ite.edu.br/index.php/ripe/article/view/286/302>. Acesso em: 24 de jan. de 2019.

FIGUEIRÔA, Silvia. Mineração no Brasil: aspectos técnicos e científicos de sua história na colônia e no império (séculos XVIII-XIX). **América Latina en la Historia Económica**, Vol. 1, N°1, janeiro-junho de 1994, p. 41-55. Disponível em: <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/143/206>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. 7° Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961;

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 8ª reimpressão. São Paulo: Companhia Editora das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. **A Economia Latino-Americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. 5ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KPMG. **Demonstrações Financeiras VALE S.A.** Rio de Janeiro: KPMG Auditores Independentes, 31 dez. 2018. Disponível em: <http://www.vale.com/PT/investors/information-market/financial-statements/FinancialStatementsDocs/BRGAAP%20T18%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Economics**. New York: New Publishers, 2009, p. 393 a 421.

LIMA, P. C. R. **A compensação financeira pela exploração mineral no Brasil e no mundo**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007.

MACHADO, Iran; FIGUEIRÔA, Silvia. 500 years of mining in Brazil: a brief review. **Resources Policy**, Vol. 27, 1º Ed., março de 2001, p.9-24. Disponível em: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-0035267781&origin=inward&txGid=46a4a1da4070e7e8915ffa4a2c9060>. Acesso em: 04 de jun. de 2019.

MATHIS, Adriana de Azevedo et alli. **Políticas de Regulación de las Empresas Transnacionales por Violaciones a los Derechos Humanos en América Latina**. Estudos de Caso. Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos. João Pessoa: Editora UFPB e Gráfica UFG, 2018.

MAUÉS, Antônio M.; VIZARETTA, Cristina Blanco; REIS, Helena Esser dos; MARTINEZ, Julián Tole. **Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos em América Latina**: diagnósticos nacionais. Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Goiânia: Gráfica UFG e Editora UFPB, 2018.

MILITÃO, Eduardo. Vale faz venda *fake* à Suíça e deixa de pagar bilhões em impostos no Brasil. **UOL**. Brasília, 01 de abr. de 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/01/triagulacao-vale-minerio-ferro-confiscos-brumadinho-suica-china.htm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

MILITÃO, Eduardo. Mineradoras têm bases em paraísos fiscais; Receita investiga transações. **UOL**. Brasília, 01 de abr. de 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/01/mineradoras-exportacoes-paraissos-fiscais-csn-samarco-usiminas-gerdau.htm>. Acesso em: 09 ago. 2019.

MITCHELL, Paul. Taxation and Investment Issues in Mining. *In*: EITI. **Advancing the EITI in the Mining Sector**: a consultation with stakeholders. EITI, 2009, p. 27 – 31. Disponível em: <https://eiti.org/sites/default/files/>

documents/MINING%20Compressed.pdf. Acesso em: 27 jan. 2019.

MORLIN, Guilherme Spinato. **Extração de Recursos no Brasil: Faturamento comercial indevido no setor de mineração**. Latindadd-IJF, jul. de 2017. Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Extra%C3%A7%C3%A3o-de-recursos-no-Brasil-vers%C3%A3o-10-10-2017.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

OTTO, James et al. **Mining Royalties: A global study of their impact on investors, government and civil society**. Washington D.C: The World Bank, 2006. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/103171468161636902/pdf/372580Mining0r101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

PETROBRAS perdeu US\$171 milhões na Justiça por Pasadena, diz ex-diretor. **G1**, 26 de mar. De 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/03/petrobras-perdeu-us-171-milhoes-em-disputa-judicial-diz-ex-diretor.html>. Acesso em: 23 jan. 2019.

WTO. Understanding the WTO. **wto.org**, 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/tif_e.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

CAPÍTULO 5

CELSO FURTADO: LIÇÕES AOS AMBIENTALISTAS E AOS DEPENDENTISTAS CONTEMPORÂNEOS

Márcia Cristina Silva Paixão (UFPB)

Jorge Madeira Nogueira (UnB)

1 INTRODUÇÃO

A leitura dos escritos de Celso Furtado tem sido componente essencial na formação de três gerações de economistas brasileiros. Desde os anos 1960, os iniciados no longo e tortuoso caminho dos conceitos econômicos nas graduações de Economia do Brasil têm buscado aprendizado e inspiração na vasta produção intelectual do economista paraibano. Os autores deste capítulo também o fizeram, em décadas distintas, ao transformaram-se em economistas. Aqui recuperamos algumas contribuições de Celso Furtado que estão na origem motivacional de nossos modestos escritos atuais.

Essas análises de Furtado estão longe de serem consideradas entre as mais destacadas contribuições do mestre. Não obstante, elas trazem em seu cerne a capacidade do economista paraibano de buscar na Economia explicações robustas para fenômenos reais que são analisados por economistas até os dias de hoje. Em um primeiro momento, destacamos o quê

podemos aprender em termos de análise econômica das decisões dos usuários dos recursos ambientais e naturais - do capital natural - de um país. São molduras analíticas que, se apreendidas por ambientalistas contemporâneos, limitariam o hábito danoso que elas e eles têm de execrar segmentos produtores e de endeusar reprodutores de jargões insossos.

Já em uma segunda porção deste ensaio, o Celso Furtado fundador e ilustre representante do que se conhece como estruturalismo latino-americano é por nós recuperado em termos do tratamento que ele deu ao investimento estrangeiro direto (IED). Furtado deixa evidente que certos argumentos do poder "destruidor do imperialismo internacional" precisam sair da adolescência e adentrar à fase da maturidade intelectual. No que diz respeito ao capital natural, esse "poder destruidor" materializa-se na hipótese contemporânea do "meio ambiente barato" como fator sedutor para atrair o investimento estrangeiro direto de empresas multinacionais para os países periféricos do capitalismo mundial.

É essencial ressaltar que nós não iremos repetir o erro grotesco de certos “idólatras de pensadores geniais” que ficam repetindo que “não há novidade alguma nesse argumento, pois fulano (o pensador idolatrado) já disse isso na página tal do livro tal”. A leitora ou o leitor deste texto pode continuar tranquilo com a sua leitura, pois não iremos repetir tal infantilidade científica por uma razão básica: respeito à obra de Celso Furtado e ao momento histórico em que ele a produziu. Nosso objetivo é mais modesto: evidenciar a extraordinária capacidade de abstração de Celso Furtado e indicar a necessidade de atualizar e ampliar suas análises.

2 CONTRIBUIÇÕES DO MESTRE: USO E CONSERVAÇÃO DO CAPITAL NATURAL. FURTADO À FRENTE DO SEU TEMPO

Wilson Cano certamente foi precursor em destacar o pioneirismo de Celso Furtado na reflexão sobre a problemática ambiental do desenvolvimento econômico. Cano (2007) destaca a apropriada crítica ao limitado Relatório do Clube de Roma¹, publicada em seu *Mito do Desenvolvimento Econômico* (FURTADO, 1974). Na verdade, Bolaño (2013) assinala que Cano já vinha trabalhando esse aspecto da contribuição de Furtado desde, pelo menos, 1999, quando publicou a primeira versão de *Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil*. É nossa percepção que as ponderações ambientais de Furtado

podem ser identificadas em sua análise da lavoura cafeeira.

Um dos trechos marcantes de *Formação Econômica do Brasil* explicita o processo de “degradação ambiental” - terminologia atual, não usada por Furtado, mas brilhantemente por ele fecundada - causada pela expansão da lavoura cafeeira no Estado do Rio de Janeiro a partir da cidade de Vassouras. O abandono de imensas áreas de solos erodidos por anos de exploração nas encostas do território ondulado fluminense, que já havia chamado a atenção de Monteiro Lobato (com as suas cidades fantasmas do Estado do Rio de Janeiro), recebe um tratamento simples, mas rigoroso de Celso Furtado: recursos (insumos ou fatores de produção) abundantes são mais usados relativamente a recursos escassos, mesmo que isso materialize o conflito entre decisões privadas eficientes e desejos coletivos.

Vejamos nas palavras de Celso Furtado. No Capítulo XXVIII², ele destaca:

Observação idêntica se poderia fazer relativamente à terra. É evidente que se esta fosse escassa, concluída sua ocupação os empresários seriam induzidos a melhorar os métodos de cultivo e a intensificar a capitalização para aumentar os rendimentos. Por outro lado, a ocupação de solos de qualidade inferior iria elevando a renda da terra, isto é, obrigaria o empresário a transferir para o proprietário da terra uma parcela crescente de seus lucros. Para defender-se contra essa pressão da renda da terra o empresário seria levado a intensificar os cultivos, ou seja,

1 Com a denominação oficial de *The Limits to Growth. A Report for THE CLUB OF ROME'S Project on the Predicament of Mankind*. Washington, DC: Potomac Associates Book, 1972. Seus autores são Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers e William W. Behrens III.

2 Aqui fazemos referência ao capítulo da edição 32 de *Formação Econômica do Brasil* (Companhia Editora Nacional, 2003), intitulado *A Defesa do Nível de Emprego e a Concentração de Renda*.

a aumentar a dose de capital imobilizado por unidade de terra cultivada. Ora, a terra, mais ainda do que a mão-de-obra, existia em abundância, desocupada ou subocupada na economia de subsistência. O empresário tratava de utilizá-la aplicando o mínimo de capital por unidade de superfície. Sempre que essa terra dava sinais de esgotamento, se justificava, do ponto de vista do empresário, abandoná-la, transferindo-se o capital para solos novos de mais elevado rendimento. A destruição de solos que, do ponto de vista social, pode parecer inescusável, do ponto de vista de um empresário privado, cuja meta é obter o máximo de lucro de seu capital, é perfeitamente concebível. A preservação do solo só preocupa o empresário quando tem um fundamento econômico. Ora, os incentivos econômicos o induziam a estender suas plantações, a aumentar a quantidade de terra e de mão-de-obra por unidade de capital. (FURTADO, 2003, p. 163).

A argumentação é cristalina. Nesse e nos parágrafos imediatamente posteriores, Celso Furtado expõe alguns fundamentos de economia ambiental (ou economia do meio ambiente). As condições econômicas em que se desenvolvia a cultura do café no final do século XIX não criaram, portanto, nenhum estímulo ao empresário para aumentar a produtividade física da terra por ele utilizada. Era essa a “forma racional de crescimento de uma economia onde existiam desocupadas ou subocupadas terra ..., e onde era escasso o capital” (p. 163). Usar os recursos abundantes (terra e mão de obra na realidade brasileira de então) e poupar recursos escassos (capital em termos de máquinas, equipamentos, infraestrutura e medidas conservacionistas) não representavam crime de lesa pátria, mas sim escolhas que eram (e são) feitas

por agentes produtivos em determinados pontos do tempo e do espaço geográfico.

O contra-argumento do “ambientalista esclarecido” também foi antecipado por Furtado: “Pode-se argumentar, evidentemente, que a destruição consciente de solos seria de efeitos negativos a longo prazo” (p. 164). O elevado grau de “esclarecimento” não permitiria que nosso(a) ambientalista aceitasse a argumentação de que o método da cultura extensiva possibilitou um volume de produção por unidade de capital - fator escasso - muito superior ao que se lograria com métodos agrícolas intensivos. Ela ou ele protestaria (e protesta) a plenos pulmões que o esgotamento de um recurso natural representa a alienação de um patrimônio cuja ausência poderá ser lamentada pelas gerações futuras.

Se tivessem lido *Formação Econômica do Brasil* (ainda há tempo para essa empreitada) poderiam ter apreendido que urgem visões e argumentos mais amplos para que a degradação do capital natural seja revertida em nosso país. Se o aproveitamento da reserva esgotável se faz para dar “início” a um processo de desenvolvimento econômico, não somente a geração presente, mas também as futuras - que receberão a reserva transformada em capital reproduzível - serão beneficiadas³.

3 Cafeicultores nas vastas extensões de terra ocupavam toda a área disponível com plantios de cafezais. A intensa declividade do terreno não era uma restrição ao plantio de pés de café, mesmo gerando custos (econômico, mas não financeiro) derivados do intenso processo erosivo. Com o passar dos anos os solos erodidos com fertilidade natural declinante provocavam a perda de produtividade e de competitividade dos cafezais fluminenses relativamente às novas áreas de plantio de São Paulo, em regiões com ondulações menos marcantes, rampas de declive mais longo e fertilidade natural mais elevada, típica das “terras roxas estruturadas” paulistas. A fronteira da agricultura cafeeira brasileira

O problema dos solos é, até certo ponto, menos grave, pois quase sempre é possível reconstituí-los. Serão raros os casos em que a destruição de solos é irreparável.

Não obstante, é fundamental que aprendamos algumas lições derivadas da análise histórica de Celso Furtado. Primeiro, conservar não é (e não poder ser) sinônimo de não uso. Preservar, por outro lado, pode ser. No entanto, preservar é uma estratégia de uso sustentável limitada a porções de certos componentes do capital natural, porções essas que devem ser claramente definidas em termos de sua abrangência geográfica e mais claramente ainda, justificável de uma perspectiva ecológica, financeira, econômica e social. Caso não o seja, preservar não é uma estratégia de uso racional do capital natural. É, isso sim, um incentivo à degradação do capital natural. E enquanto, perdurarem “estratégias” de “desmatamento zero” para a Amazônia, mas acelerado será esse desmatamento.

Derivada dessa lição surge uma segunda: como evitar que a destruição consciente do capital natural gere efeitos negativos no longo prazo? Para isso, e em termos contemporâneos, estaríamos analisando as causas das diferenças entre custos privados (financeiros) e custos econômicos (sociais) e comparando-os com os benefícios (privados) e benefícios econômicos (sociais). A partir de evidências empíricas dessas diferenças estaríamos recomendando (ou não) ações privadas ou políticas públicas de uso e de conservação do capital natural. Propor novos caminhos é mais desafiador quando dimensões ecológicas e econômicas interagem, muitas vezes de maneira antagônica.

Se tentarmos substituir a análise de Furtado por conceitos difundidos na literatura de economia ambiental nos últimos vinte anos, poderíamos dizer que o uso do solo agrícola na virada dos séculos XIX para o XX seria uma estratégia de sustentabilidade ambiental fraca relativamente à rejeição de uma estratégia de sustentabilidade ambiental forte que caracterizaria um longo período da história (econômica) brasileira⁴. Apesar de imensas áreas de solos degradados, a estratégia de sustentabilidade ambiental fraca na produção cafeeira não transformou a sociedade brasileira em uma sociedade mais pobre, quer ecológica quer economicamente. Pelo contrário, ela é uma sociedade qualitativamente diferente da que era no início do século XX, mesmo considerando seus profundos problemas sociais atuais, sem relevarmos os imensos problemas sociais daquela época, pouco depois do fim do famigerado período de trabalho escravo.

Seria, então, a estratégia de sustentabilidade ambiental fraca ideal para o desenvolvimento ambiental, econômico e social do Brasil? A resposta é um imenso NÃO. Sustentabilidade ambiental fraca só faz sentido quando, além da abundância, há a garantia que os bens e serviços fornecidos pela capital natural possam ser obtidos de outras formas de capital (físico, humano, intelectual). Dito de forma mais rigorosa, além da abundância é preciso

havia caminhado do Rio de Janeiro para São Paulo. Detalhes em Pereira (2003).

4 Poderíamos afirmar que Celso Furtado seria o desbravador de uma linha de pesquisa em história ambiental. Ao leitor interessado em uma leitura econômica ambiental do café no Brasil recomendamos Pereira, Maria Juvanete Ferreira da Cunha. *História Ambiental do Café no Rio de Janeiro - Século XIX. A Transformação do Capital Natural e uma Análise de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente, 2003, 105p.

existir substituição entre formas de capital para garantir a oferta dos mesmos bens ou serviços fornecidos pelo capital natural. Se essa substituição não é possível – dado nosso estágio de conhecimento científico e tecnológico – a Economia recomenda cautela e a escolha de uma estratégia baseada na sustentabilidade ambiental forte: conservar ou preservar até que saibamos mais - ou melhor - sobre alternativas científicas e tecnológicas confiáveis.

Não é difícil decidir por uma estratégia de sustentabilidade ambiental fraca para o minério de ferro ou para o petróleo. Da mesma forma que a Idade das Pedras⁵ não terminou por falta de pedras, a Era do Petróleo (ou do Ferro) não terminará por falta de petróleo (ou de ferro). Também não é difícil – por incrível que possa parecer – propor uma estratégia de sustentabilidade ambiental forte para os recursos hídricos, uma vez que não temos (ainda) substitutos

perfeitos ou imperfeitos para o serviço prestado pela Natureza em termos de prover água pura e limpa. Muito próximo de uma estratégia ambiental forte estão os serviços ecossistêmicos ofertados ao ser humano pela diversidade biológica (biodiversidade) para os quais precisamos de muito maior conhecimento científico e tecnológico antes de escolhermos caminhos irreversíveis de uso.

Ao mencionarmos ciência e tecnologia, cabe assinalar que a análise de Furtado deixou contribuições valiosas. Como bem destaca Alencar (2014), foi em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, de 1961, que ele adiantou seu entendimento sobre os determinantes do progresso tecnológico. Para ele, “as inovações schumpeterianas são, indubitavelmente, um dos elementos motores no processo de desenvolvimento. Entretanto, a espinha dorsal deste está na acumulação de capital.” E prossegue “(a) teoria das inovações é de enorme importância, mas conduz a equívoco pretender formulá-la independentemente de uma teoria da acumulação de capital”. (FURTADO, 2009, p. 47)⁶. Não obstante essa relativização, a influência de Schumpeter em seu raciocínio fica evidente quando Furtado propõe que os fatores que podem promover uma mudança estrutural do processo de desenvolvimento econômico são: (a) progresso técnico; (b) incorporação de novos recursos naturais; (c) realocação de recursos graças à integração num mercado mais amplo; e (d) intensificação na capitalização.

No que concerne à realidade dos países retardatários (periféricos) no desenvolvimento capitalista, nos interessa

5 Para que não pareça dúvida alguma: o nome de Idade das Pedras é dado à chamada Pré-História em virtude de a maior parte dos instrumentos e ferramentas utilizados no período ter as pedras como principal fonte de matéria-prima. Teria se iniciado há dois milhões de anos, compreendendo dois grandes períodos, o Paleolítico e o Neolítico. O período Paleolítico é também chamado de Idade da Pedra Lascada. Durante esse período, os hominídeos teriam desenvolvido a habilidade de criar instrumentos e ferramentas, inicialmente a partir da pedra toda, depois lascando algumas para utilizar como objetos cortantes ou mesmo para realizar raspagens. O lento desenvolvimento da fabricação das ferramentas levou ainda à fixação das pedras lascadas nas extremidades de pedaços de madeira, construindo assim machados que facilitavam os trabalhos cotidianos. O Período Neolítico é conhecido como Idade da Pedra Polida. A alteração do nome acompanha o desenvolvimento da habilidade na construção das ferramentas, que, com a prática de polir as pedras, essas tornavam-se mais afiadas e mais eficazes nas funções que deveriam desempenhar. Os instrumentos polidos resultavam também em maior durabilidade. Que fique evidente o papel do capital intelectual na evolução da Humanidade.

6 Trecho semelhante é também destacado por Bolaños (2013).

em particular a ideia de “inadequação tecnológica”, formulado por Celso Furtado desde a década de 1960. Ao cunhar o conceito de subdesenvolvimento, como um “processo histórico autônomo” (Albuquerque, 2007), Furtado destaca que, como processo histórico, o subdesenvolvimento tem suas próprias raízes distintas, relacionadas ao surgimento do desenvolvimento capitalista, à forma como o *progresso tecnológico molda a divisão internacional do trabalho, criando um centro dinâmico e uma periferia em que o desenvolvimento é principalmente um processo responsivo*. Portanto, o subdesenvolvimento não é uma fase necessária de um processo histórico de desenvolvimento.

Nessa moldura conceitual, a especificidade da “industrialização dependente” pode ser vista claramente “na evolução das estruturas sociais internas”. O determinante da tecnologia é o “grau de diversificação da demanda criada pelos grupos sociais com acesso indireto à civilização industrial” (como citado por Albuquerque, 2007, p. 675). Para Furtado (2003b, p. 7), a tecnologia é um fator-chave para a compreensão do desenvolvimento. Seu ponto de partida é “a relação entre subdesenvolvimento e dependência externa, do ponto de vista dos efeitos do progresso tecnológico” (2003b, p. 7). Para ele, a inadequação tecnológica - ‘orientação do progresso tecnológico’ no centro e sua ‘transposição’ para outro contexto histórico, para a periferia - agravaria o subemprego e o desemprego. A inadequação tecnológica é o elo da “modernização” com a “marginalização”.

No que concerne ao uso e à conservação do capital natural em países como o Brasil há preocupantes evidências de uma

armadilha da inadequação tecnológica. A ideologia conservacionista herdou, e ainda mantém, preocupações ambientais com evidentes vieses da estrutura social dos países centrais. A demora em reconhecer, por parte de ambientalistas brasileiros, a ausência de saneamento básico (em particular, ao esgotamento sanitário) no Brasil como um problema ambiental é apenas uma evidência desse viés.

A adoção de soluções tecnológicas inadequadas à realidade nacional parece ser materialização desse viés do centro na periferia. Popularizam-se propostas de, por exemplo, “economia circular”, totalmente descolada da realidade das estruturas produtivas e de políticas públicas brasileiras. Outro exemplo, a pecuária confinada difundida como tecnologia verde e rentável com cálculos imprecisos e limitados. Há, ainda, (pseudo) soluções para pagamentos de serviços ambientais com completa ausência de especificidades regionais de um território imenso.

Nós não temos qualquer dúvida de que uma relação equilibrada entre atividades de produção e de consumo e a conservação do capital passa necessariamente por avanços de conhecimentos científicos e pelo surgimento de novas alternativas tecnológicas. O desenvolvimento sustentável - quer no padrão de sustentabilidade fraca quer no da sustentabilidade forte - passa pelo progresso científico e tecnológico. Isso exige recursos financeiros, humanos e de infraestrutura, em quantidade e qualidade significativas. Atalhos copiados sem um filtro crítico geram “inadequações tecnológicas” caminho direto para o “subdesenvolvimento sustentável”.

3 CONTRIBUIÇÕES DO MESTRE: PRODUÇÃO INDUSTRIAL E INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

O segundo aspecto contemporâneo da relação sociedade-meio ambiente que pode ser iluminado pelas contribuições de Celso Furtado é relacionado com o investimento estrangeiro direto (IED) no Brasil (o investimento de empresas estrangeiras no País, em outros termos). Em particular, buscamos recuperar elementos de suas análises, exaltar alguns encontros de gerações em torno de sua obra e usar seus poderes explicativos para os resultados recentes por nós obtidos em investigações empíricas avaliando a contribuição do IED para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Nordeste brasileiro. Esses encontros nos envolvem e são reconhecidos como inusitados, seja pela convergência das questões levantadas ou procedimentos metodológicos adotados em nossos trabalhos, seja pelas instituições que são nossas fontes de dados e informações utilizadas ou por nossas instituições de origem. Por conveniência, esses encontros de gerações estão destacados em notas de rodapé.⁷

7 Por exemplo, para iniciar a discussão aqui pretendida, buscou-se publicações de Celso Furtado dos anos 2000 como uma forma de refletir sua avaliação dos problemas do País no contexto da globalização. Mendes e Teixeira (2004) fazem uma releitura das contribuições teóricas e políticas do mestre na análise do desenvolvimento econômico brasileiro e eis que já evidenciamos um encontro de gerações: os autores registram na primeira página do trabalho que agradecem "as palavras de aprovação do [próprio] Professor Celso Furtado". Além disso, ambos são originários da UnB, na posição de aluno e professor, respectivamente, assim como os autores deste ensaio.

Em sua trajetória analítica de mais de cinquenta anos, preocupado com a necessidade de conformação de uma verdadeira trajetória de desenvolvimento para o Brasil, para Furtado, os formuladores e implementadores de políticas nacionais precisariam garantir a consecução concomitante de dois objetivos centrais: crescimento econômico e superação das desigualdades socioeconômicas. A redução da desigualdade ampliaria o mercado interno, cujo potencial de absorção da produção seria muito elevado, que, por sua vez, se tornaria o elemento dinamizador mais seguro, especialmente no processo de globalização vigente (MENDES e TEIXEIRA, 2004).

A globalização e, mais especificamente, uma de suas principais características que é a maior liberdade para o fluxo de capital estrangeiro entre os países, amplia a fragilidade de um país desigual socioeconomicamente (e, portanto, subdesenvolvido) na medida em que a estrutura produtiva interna passa a refletir a lógica de decisões de produção e investimento de empresas estrangeiras. Nas próprias palavras de Furtado (2000, p. 9):

O que há de novo na globalização atual é que ela se desenvolve graças à desestruturação dos sistemas de produção existentes em benefício de grandes empresas que planejam seus investimentos em escala internacional. Assim, a indústria automotiva que se estabeleceu no Brasil há meio século, em função das perspectivas de crescimento do mercado interno, vem se reestruturando no campo de processos produtivos em um espaço multinacional. Desde o ponto de vista das empresas, isso apresenta vantagens evidentes, começando pelas economias de escala de produção resultantes da terceirização. Esta última permite

compartilhar com outras empresas os riscos de danos devido à maior instabilidade da demanda efetiva após a globalização.

A globalização aumenta consideravelmente o poder das grandes empresas em suas negociações com as autoridades locais e, em particular, com funcionários que empregam". (FURTADO, 2000, p. 9). Tradução nossa.

Em outros termos, o processo de globalização econômica e financeira compromete o poder de uma possível decisão estratégica nacional para o setor industrial (envolvendo o governo, as empresas e os trabalhadores) em prol de atividades criadoras de empregos e pagadoras de salários médios mais elevados. Ainda, sendo a globalização um fenômeno que favorece empresas detentoras de tecnologias mais elevadas, um país subdesenvolvido, a exemplo do Brasil, precisa de um modelo industrial que lhe dê acesso a essas tecnologias. Ainda, a lógica do avanço tecnológico tem sido, como já destacado, o atendimento do padrão moderno e sofisticado do consumo dos países desenvolvidos e vice-versa, o que, por sua vez, tem implicações ambientais (FURTADO, 1974; 2002).

Nesse contexto, as novas gerações da sociedade, principalmente de economistas, governantes e políticos, tem o desafio de, num mundo globalizado, solucionar o problema da desigualdade socioeconômica interna, inclusive inter-regionalmente, estimulando o próprio mercado; direcionando e priorizando, estrategicamente, investimentos em atividades geradoras de emprego, e que favoreçam o avanço tecnológico; garantindo uma relação tecnológica colaborativa com as grandes empresas estrangeiras; e atentando para as

implicações ambientais dos padrões de produção e consumo do país.

Mais uma vez nas palavras de Furtado (2000, p. 11):

"[a nova geração precisa estar preparada] para os grandes desafios de preservar o patrimônio histórico da unidade nacional e [...] continuar construindo uma sociedade democrática aberta às relações externas. Como as possibilidades de crescimento do mercado interno são grandes, há espaço para colaboração positiva de tecnologia controlada por grupos estrangeiros. Em poucas palavras, podemos afirmar que o Brasil só sobreviverá como nação, se se tornar uma sociedade mais justa e manter sua independência política." (FURTADO, 2000, p. 11). Tradução nossa.

Importante destacar que, em consonância com as questões levantadas e posições de Furtado relativas ao capital estrangeiro - reiteradas em suas publicações e entrevistas dos anos 2000 e recuperadas por Mendes e Teixeira (2004) numa releitura de suas contribuições ao longo de mais de cinquenta anos -, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) publicou, em 2012, um relatório voltado para países em desenvolvimento e expressando preocupação com o aumento elevado, a partir da segunda metade dos anos 2000, dos investimentos de países desenvolvidos em setores extrativos ou intensivos em *commodities* nesses países.

Mais especificamente, o documento propôs o que chamou de "Uma nova geração de políticas de investimento" que incorpora as mesmas preocupações de Furtado quanto à importância de uma política de produção industrial

devidamente formulada para o alcance do desenvolvimento econômico e social, notadamente no que se refere ao número e qualidade dos empregos gerados, ao perfil tecnológico e potencial de impacto ambiental do investimento estrangeiro.⁸

Na prática, o relatório recomendou uma “Estrutura de Política de Investimento para o Desenvolvimento Sustentável” (IPFSD, na sigla em inglês) como forma de enfrentamento de três desafios, a saber:⁹

- a. integrar as políticas de investimento à estratégia de desenvolvimento;
- b. incorporar objetivos de desenvolvimento sustentável à política de investimento; e
- c. assegurar a relevância e a efetividade dessa *nova* política de investimento.

Por oportuno, ousamos afirmar que Furtado teria apreciado e avaliado com cuidado essa publicação da UNCTAD em 2012 voltada para países em desenvolvimento, exaltando a necessidade de se incorporar objetivos sociais e ambientais a políticas de investimento e enfocando o investimento estrangeiro. Esse ponto chama maior atenção porque, no primeiro Relatório da UNCTAD voltado para empresas de IED, publicado em 1992 e intitulado *Transnational Corporations as Engines of Growth*, a única referência feita a dimensão ambiental foi o destaque de

que o aumento da relevância do IED em nível global requereria mecanismos de governança multilateral para problemas ambientais a exemplo de acordos como o Protocolo de Montreal. Como bem ressaltou o Relatório, em convergência com o pensamento de Furtado e nas palavras de Paixão (2014, p. 162):

Promover a conexão entre políticas de investimento e estratégias de desenvolvimento implica priorizar tipos de IED que atendam aos objetivos tradicionais de aumento da capacidade produtiva e da competitividade combinados com objetivos para as áreas de avanço tecnológico, incremento do comércio externo e geração de empregos.

A incorporação, propriamente dita, de objetivos de desenvolvimento sustentável às políticas de investimento requer que o aspecto qualitativo do IED se sobreponha ao aspecto quantitativo e, nesse sentido, deve-se dar prioridade ao IED ambientalmente amigável e gerador de melhores empregos. A UNCTAD ressalta ainda que, nesse sentido, o papel dos formuladores de política ganha especial relevância na medida em que enfrentam o desafio da seletividade num ambiente de abertura e liberalização do investimento estrangeiro. (PAIXÃO, 2014, p. 162)

Especificamente, para o enfrentamento do desafio de combinar a opção pela liberalização de investimentos produtivos estrangeiros com a necessidade de atração desses investimentos de forma seletiva, a IPFSD contemplou:

- a. critérios básicos para a formulação da política de investimento voltada para o desenvolvimento sustentável;

8 Tem-se aqui uma das coincidências inusitadas que se deseja destacar neste artigo. A referida proposta da UNCTAD foi utilizada por um dos presentes autores em tese de doutoramento voltada para a Região Nordeste do Brasil que, por sua vez, é a região menos desenvolvida do País.

9 Nota: trechos do texto aqui apresentado sobre o citado relatório da UNCTAD foram apresentados originalmente na tese de Paixão (2014) e em artigo de Paixão e Nogueira (2016) submetido ao Congresso de Educação Ambiental.

- b. um guia para a formulação dessa política enfocando o IED; e
- c. uma proposta de elementos para negociação em acordos internacionais de investimento.

Aspectos da atualidade da visão de Celso Furtado quanto a elementos essenciais numa política nacional de investimento também podem ser constatados na forma de critérios da IPFSD apresentados como básicos pela UNCTAD, quais sejam:

- a. o objetivo geral na formulação da política deve ser a promoção do investimento para o alcance do desenvolvimento sustentável e inclusivo;
- b. o conjunto de terceiras políticas nacionais que impactam o investimento deve ser coerente com os objetivos da política de investimento e permitir o aproveitamento de sinergias existentes tanto em nível nacional quanto internacional;
- c. a política de investimento deve envolver todos os agentes interessados (governo, setor privado e sociedade civil) bem como fundamentada num arcabouço legal condizente com um nível de governança de qualidade elevada e de modo que sejam garantidas previsibilidade, eficiência e transparência em todo o processo aos investidores;
- d. políticas de investimento devem ser revisadas periodicamente quanto à sua efetividade e prioridade e adaptadas a mudanças conjunturais.

(PAIXÃO, 2014, p. 162-163)

Também como uma forma de exaltar Celso Furtado como pesquisador empírico, dedicado ao problema do subdesenvolvimento brasileiro e com atenção especial à sua Região de origem, o Nordeste brasileiro¹⁰, a próxima subseção apresentará alguns dos principais resultados de trabalhos dos autores deste ensaio dedicados a uma avaliação do perfil setorial do IED na Região Nordeste e em estados selecionados, com o objetivo de identificar o potencial de contribuição desse tipo de investimento para a geração de empregos de qualidade, avanço tecnológico e preservação ambiental.

A contribuição empírica desses trabalhos seguiu a recomendação da UNCTAD de que análises complexas podem comprometer a agilidade de eventuais ajustamentos necessários à política e, portanto, deve-se priorizar a adoção de regras simples de avaliação de metas específicas e mensuráveis do poder de atratividade e dos impactos do IED propriamente ditos. Isso porque a avaliação e a mensuração da efetividade da política de investimento é processo complexo e difícil por três limitações, pelo menos:

10 Ressaltamos outras duas coincidências inspiradoras de nossa homenagem à Furtado também dessa perspectiva. O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) homenageia o mestre, em 2003, na publicação *Estatísticas do Século XX* "pelos importantes trabalhos dedicados à investigação dos problemas brasileiros e seu subdesenvolvimento. Sua obra contribui permanentemente para que a sociedade brasileira preste atenção ao estudo da nossa realidade, passada e presente, e assuma o propósito de construir um futuro com menos desigualdades sociais". Um dos autores deste artigo, Paixão (2014), contou com apoio determinante do IBGE para obter dados de investimento de empresas estrangeiras no País e na Região Nordeste para sua tese de doutoramento e trabalhos subsequentes.

- a. dificuldades de se isolar seus impactos específicos dos de terceiras políticas, bem como de fatores exógenos e de determinantes do IED que não guardam relação com a política, a exemplo da presença de recursos naturais;
- b. dificuldade de obtenção de evidências robustas de impacto;
- c. a capacidade institucional na implementação e imposição de regras de avaliação também afeta os resultados esperados.

Nesse sentido, a escolha de indicadores adequados seria igualmente fundamental, foram destacados indicadores-chave tradicionais para as três dimensões do desenvolvimento sustentável - econômica (produto interno, formação bruta de capital, exportações líquidas etc.), ambiental e social (ver Quadro 1)-, e foram propostos três índices como pontos de partida para países em desenvolvimento num processo de avaliação: *Attraction Index*, *Potential Index* e *Contribution Index*.¹¹

Quadro 1 - Indicadores úteis à definição de objetivos e avaliação de impactos de política de investimento sob o paradigma do desenvolvimento sustentável

Área: IED e desenvolvimento sustentável (indicadores aplicáveis a atividades industriais específicas)	
Indicadores de impacto sobre o meio ambiente	- emissões de GEE, créditos de carbono, receitas de créditos de carbono - consumo de energia e água, eficiência no consumo de energia e água, consumo de materiais perigosos - indução de novas atividades ambientalmente benéficas
Indicadores de impacto sobre o desenvolvimento	- desenvolvimento de recursos locais (ex.: mão de obra) - difusão tecnológica
Indicadores de impacto sobre a qualidade dos empregos	- impactos sobre a saúde e a segurança, acidentes de trabalho - oferta de treinamento, cursos de atualização - contratação de mulheres e de grupos desfavorecidos
Indicadores de impactos sociais	- número de famílias retiradas da condição de pobreza, salários acima do nível de subsistência - aumento da oferta e do acesso a bens e serviços básicos
Área: IED e geração de empregos (indicadores aplicáveis à indústria em geral)	
Empregos (quantidade)	- número de empregos diretos e indiretos - empregos contratuais ou autônomos
Salários	contribuição à renda interna, direta e induzida
Empregos (segundo a formação da mão de obra)	número de empregos gerados segundo a qualificação da mão de obra como <i>proxy</i> do nível tecnológico e da qualidade dos empregos (em termos de difusão tecnológica, inclusive)

Fonte: (PAIXÃO, 2014), com base na UNCTAD (2011b, 2012). Tradução e adaptação da autora.

11 Para mais detalhes, ver UNCTAD (2012).

Como já anunciado, a subseção seguinte apresentará resultados de avaliações do IED na Região Nordeste com o objetivo de identificar o potencial de contribuição para o desenvolvimento sustentável.

- Investimento Estrangeiro Direto no Nordeste brasileiro

Comparando dois relatórios da UNCTAD sobre investimentos mundiais, a primeira publicação do órgão, de 1991, com a edição de 2012, propositora de uma nova geração de políticas de investimento, Paixão (2014) analisou a intensidade e o perfil setorial dos fluxos mundiais de IED nos anos 1980 e 2000 com o objetivo de caracterizar esse movimento para a Região Nordeste no contexto do movimento global recente para países em desenvolvimento.

Identificou, entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, uma predominância de países desenvolvidos tanto como investidores quanto como receptores e um ganho de participação do setor de serviços em detrimento do setor primário, movimentos esses explicados pela elevação da renda real nesses países, o desenvolvimento do setor financeiro e de telecomunicações, a liberalização do movimento de capitais no período. Nesse contexto, os desafios econômicos dos países em desenvolvimento, dada a presença do IED, seriam os tradicionalmente abordados, ou seja, os esperados efeitos em termos de comércio internacional, transferência de tecnologia e de recursos financeiros.

Em contraste, no período 2000-2012, países desenvolvidos (EUA, Japão e um grupo de países europeus) permaneceram na liderança, mas países em desenvolvimento passaram a ganhar

destaque como investidores mundiais. Fatores explicativos seriam uma elevada acumulação de lucros em períodos anteriores, os efeitos da crise financeira de 2008 em países desenvolvidos, o mercado consumidor crescente do BRICS. Em termos setoriais, destacaram-se no período as indústrias extrativas e uma participação elevada de atividades da indústria de transformação com elevado potencial poluidor.

Para Paixão (2014, p.152), dessa vez, para a UNCTAD, os desafios econômicos dos países em desenvolvimento relacionados com o IED seriam “a necessidade imperativa de incorporação do paradigma do desenvolvimento sustentável e inclusivo às políticas nacionais de investimento como estratégia fundamental à proteção da economia mundial no longo prazo”.

Oportunamente, no contexto desta homenagem, importante notar, como foi identificado pela mesma autora, que o objetivo de desenvolvimento sustentável e inclusivo está previsto na Lei que instituiu a chamada “Nova Sudene”, órgão idealizado por Celso Furtado, também seu primeiro superintendente, com o objetivo de promover o desenvolvimento da Região, criado pelo Governo Federal em 1959, extinto em 2001 e reinstituído em 2007.

No Brasil, em relação ao resto do mundo, dados de estoque dos anos 2000-2010 publicados pelo Banco Central do Brasil (BACEN) revelam o mesmo movimento de aumento da concentração do IED no setor primário e, ainda, uma desconcentração regional favorecendo o Centro-Oeste, o Nordeste e o Sul do País, nessa ordem.¹²

12 Para mais detalhes, ver Paixão (2014).

No caso específico da Região Nordeste, a parcela correspondente de IED cresceu de 3% para 9% entre 2000 e 2010. Em valores absolutos, de US\$ 3.187 milhões para US\$ 20.716 milhões. Por outro lado, observando-se dados desagregados por setor da indústria de transformação, disponíveis, à época, apenas para o ano de 2010, esse crescimento teria sido mais importante em termos quantitativos do que qualitativos. Isto porque, mais da metade do estoque de IED estava alocado em setores sensíveis do ponto vista ambiental:

- a. quanto à tecnologia de produção, em setores intensivos em recursos naturais ou em escala;
- b. quanto ao potencial poluidor, em setores de elevado ou intermediário potencial poluidor.

Dessa perspectiva, pode-se afirmar que o Nordeste precisaria de políticas de atratividade de IED voltadas para atividades estratégicas socioeconômica e ambientalmente, a saber:

- a. atividades intensivas em escala, pelo efeito multiplicador relativamente mais alto sobre a renda e o emprego, e com menor potencial poluidor (ex.: fabricação de veículos automotores);
- b. setores com diferencial tecnológico ou intensivos em ciência, pelo potencial de contribuição ao progresso tecnológico da Região, e de baixo impacto ambiental (ex.: fabricação de máquinas e equipamentos e fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos).

(PAIXÃO, 2014, p. 155)

Também, com base em dados de estoque de IED em 2005 e em relatórios da RENAI de anúncios de projetos de investimento no período 2003-2012, chamou a atenção a entrada da China entre os dez maiores investidores na Região Nordeste e em atividades industriais do grupo das mais poluentes (metalurgia no estado do Maranhão e fabricação de celulose, papel e produtos de papel no estado da Bahia). Nas palavras de Paixão (2014, p. 156):

[...] um dado considerado preocupante pela hipótese de comportamento ambiental relativamente inferior de empresas originárias de países em desenvolvimento. [...] o dado é preocupante também pela hipótese da Curva de Kuznets Ambiental: a entrada de um país em desenvolvimento como investidor relevante exatamente na região menos desenvolvida do País e, conseqüentemente, com o menor nível de exigência ambiental em nível nacional. (PAIXÃO, 2014, p. 156)

Para uma análise do IED atraído pela Região Nordeste quanto ao potencial de geração de empregos, foram avaliadas intenções de investimento em projetos *greenfield* anunciadas no período jan./2003 - mar./2012 e levantadas pela *fDi Intelligence*.¹³ Constatou-se outro preocupante contraste: as atividades intensivas em recursos naturais respondiam por cerca de metade do valor total das intenções de investimento, mas por apenas um quinto da quantidade total de empregos a serem gerados.

Tal cenário levou à principal recomendação do trabalho condizente com a visão de Celso Furtado e,

13 Divisão da *Financial Times Ltd* especialista em assuntos industriais de investimentos transfronteiras.

consequentemente, com o objetivo de desenvolvimento sustentável: uma política de atratividade do investimento produtivo estrangeiro à Região priorizando setores estratégicos em termos de maior geração de empregos, conteúdo tecnológico mais elevado (setores escala, tecnologia ou ciência-intensivos) e menor potencial poluidor.

A Tabela 1 destaca atividades que cumprem os dois primeiros critérios. Agregando-se o critério tecnológico, seriam candidatos a setores-alvo de uma política estratégica para o Nordeste brasileiro: fabricação de artigos de borracha e plástico, fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos, fabricação de material eletrônico, aparelhos e equipamentos de comunicações.

Complementando a análise para a Região, avaliaram-se dados derivados da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) do IBGE dos anos 2000, a primeira e a última da série completa realizada à época.¹⁴ Constatou-se que as empresas de IED direcionaram parcela expressiva dos dispêndios com pesquisa e desenvolvimento (P&D) realizada internamente e que a proporção de empregados com nível superior envolvidos foi significativamente inferior na comparação com a mesma participação no caso das regiões mais desenvolvidas do País.

Tabela 1 – Região NE: empregoC diretos por tipo de projetos *greenfield* anunciados, segundo setores industriais e tipo de tecnologia (jan. 2003 – mar. 2012)

Setores da indústria de transformação	Empregos gerados por US\$ milhão investido	
	Implantação	Expansão
<i>Setores mais poluentes</i>		
Produtos farmacêuticos	6	2
Produtos de minerais não-metálicos	4	7
<i>Setores intermediários</i>		
Produtos alimentícios e bebidas	3	4
Produtos têxteis	19	17
Máquinas e equipamentos	7	4
Outros equipamentos de transporte	20	-
<i>Setores relativamente mais limpos</i>		
Artigos de borracha e plástico	7	4
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	-	7
Mat. eletrôn., apar. e equip. comunicações	56	-
Equip. de instrum. médico-hospitalar	13	-

Fonte: Paixão, 2014. Com base em dados da *fDi Intelligence* (2012).

Por fim, foram avaliadas informações de empresas declarantes de obstáculos à inovação. Constatou-se que problemas de natureza interna (ex.: ausência de informação sobre tecnologias, falta de pessoal qualificado, rigidez organizacional etc.) ou de regulação (ex.: dificuldade de enquadramento em normas/regulamentações vigentes) ou, ainda, do próprio sistema de inovação (ex.: dificuldades de cooperação com empresas/instituições locais) não seriam fatores impeditivos relevantes e, sim, os custos de inovação. Com base nesse cenário, concluiu-se que a *capacidade de absorção* do território não seria uma barreira à transferência de tecnologia, via *spillover*, de empresa de IED para o mercado doméstico.

Por sua vez, estudos subsequentes para estados selecionados evidenciaram uma concentração tanto de anúncios de

¹⁴ Obtidos sob demanda específica, correspondentes a resultados da pesquisa em empresas com participação, total ou parcial, de capital estrangeiro.

investimentos estrangeiros em setores de alto potencial poluidor e intensivos em recursos naturais¹⁵, como de estoque de IED¹⁶ em setores intensivos em escala e de médio ou alto potencial poluidor. Ou seja, o mesmo padrão observado para a Região Nordeste como um todo. Diante desse quadro, concluiu-se que o IED industrial teria o potencial de contribuir principalmente com aspectos da dimensão socioeconômica.

Em suma, diante do aqui exposto, tem-se evidências de que, para a Região Nordeste, uma maior presença de IED pode não implicar benefícios socioeconômicos e ambientais e, em especial, que os objetivos de desenvolvimento sustentável requerem políticas de investimento seletivas e estratégicas também em relação ao capital estrangeiro. Em outros termos, são evidências da atualidade do pensamento do mestre!

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As motivações econômicas para o uso dos recursos naturais são analisadas em diversos escritos de Celso Furtado. Neste ensaio destacamos molduras analíticas explicitadas em algumas das suas obras mais conhecidas. Se a(o) leitor(a) colocar as principais contribuições de Furtado no contexto histórico em que foram formuladas – aos 1950 e ao final dos 1970 –, ela ou ele reconhecerá o poder explicativo dessas molduras para analisar a problemática ambiental atual, que era embrionária quando o mestre escrevia.

A abundante disponibilidade de terras é um elemento central para explicar a “agricultura itinerante” que caracterizou a história do Brasil desde o período colonial. Eixo central da análise que ele faz da formação e do desenvolvimento da economia brasileira, a chegada da “agricultura itinerante” na franja sul da região amazônica faz ressurgir a violência, a desigualdade – miséria e opulência lado a lado –, as variadas “agriculturas” – pequena unidade familiar e imensa empresa rural – o desenvolvimento e o subdesenvolvimento. As faces de uma mesma moeda: a “abundância de terra e a rarefação da população livre” (nas palavras de outro mestre da Economia, Wilson Cano).

A história não se repete, a não ser como tragédia ou como farsa. Karl Marx ficaria chocado com a materialização de sua frase pela ocupação da Amazônia brasileira nos últimos cinquenta anos. Repetem-se as tragédias e os sucessos experimentados por outras populações em diversos pontos geográficos do País em décadas pretéritas. Só que desta feita com uma farsante tintura de novidade escamoteada sobre o véu de uma crise de degradação do meio ambiente. Se realmente desejamos entender as causas e as consequências da destruição da floresta amazônica brasileira, é recomendável uma releitura das análises de Furtado. Essa leitura nos pouparia de propostas mágicas inúteis que constituem um verdadeiro “resíduo tóxico intelectual” dos “estudiosos” (sic) do desmatamento da floresta tropical brasileira.

Uma motivação econômica contemporânea também relacionada com a base natural é a do investimento direto estrangeiro. Mostramos que, aqui também, Celso Furtado nos ilumina. A globalização

15 Estudo para a Bahia, de Paixão et al. (2020).

16 Estudos para Pernambuco e Ceará, de Paixão e Araújo (2019) e Paixão e Oliveira Júnior (2019).

e, mais especificamente, uma de suas principais características que é a maior liberdade para o fluxo de capital estrangeiro entre os países, amplia os desafios de um país desigual socioeconomicamente na medida em que a estrutura produtiva interna passa a refletir a lógica de decisões de produção e investimento de empresas estrangeiras. A essa moldura acrescenta-se um desafio extra: o tratamento a ser dado aos elementos do capital natural do país hospedeiro desses capitais internacionais.

Precisamos ter como Nação maturidade para enfrentar esses desafios não permanecendo na adolescência de argumentos típicos daqueles que só percebem o poder “destruidor do imperialismo internacional”. Muitos dos ideólogos da ideologia conservacionista brasileira precisam adentrar à fase da maturidade intelectual. Elas e eles herdaram e ainda mantêm preocupações ambientais com evidentes vieses da estrutura social dos países centrais. Rer e relembrar os escritos de Celso Furtado e solver sua extraordinária capacidade de abstração serão estímulos poderosos para podermos atualizar e ampliar as análises do grande economista paraibano.

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Conceito de cultura em Celso Furtado**. Salvador: EDUFBA, 2015.

CANO, Wilson. Alguns temas relevantes sobre América Latina e Brasil tratados por Celso Furtado. In: SABÓIA, João; CARVALHO, Fernando Cardim (Org.). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri: São Paulo: Ed. Manole, 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, Celso. Brasil: opciones futuras. **Revista de la CEPAL**, Chile, n. 70, p. 7-12, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, Edição 32, 2003a.

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003b.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MEADOWS, Donella H., Dennis L. MEADOWS, Jorgen RANDERS e William W. BEHRENS III. **The Limits to Growth. A Report for THE CLUB OF ROME'S Project on the Predicament of Mankind**. Washington, DC: Potomac Associates Book, 1972.

MENDES, Constantino Cronemberger; TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho. **Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado**. Brasília: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n. 1051).

PAIXÃO, Márcia *et al.* Dimensão socioeconômica e ambiental de investimentos estrangeiros anunciados para o estado da Bahia em 2004-2017. In: SEABRA, G. (Org.). **Educação Ambiental - o desenvolvimento sustentável na economia globalizada**. Ituiutaba: Barlavento, 2020. p. 217-230.

PAIXÃO, Márcia *et al*; OLIVEIRA JUNIOR, C. B. IED industrial no estado de Ceará: potencial de impacto ambiental, sobre a renda e o emprego. *In*: Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 57., 2019, Ilhéus-BA. **Anais...** Brasília: SOBER, 2019.

PAIXÃO, Márcia *et al*; ARAUJO, H. A. C. Pernambuco: impactos potenciais do IED industrial sobre o meio ambiente, a renda e o emprego. *In*: Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 57., 2019, Ilhéus-BA. **Anais...** Brasília: SOBER, 2019.

PAIXÃO, M. C. S.; NOGUEIRA, J. M. O quadro inovador-ambiental de políticas públicas de investimento: uma análise do investimento estrangeiro direto (IED) no Nordeste brasileiro. *In*: Giovanni Seabra. (Org.). **Educação Ambiental & Biogeografia**. Ituiutaba: Barlavento, 2016, v. 2, p. 1276-1293.

PAIXÃO, M. C. S.; NOGUEIRA, J. M. **Investimento estrangeiro direto industrial no cenário ambiental e socioeconômico do Nordeste brasileiro**. 2014. 217 f., il. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PEREIRA, Maria Juvanete Ferreira da Cunha. **História Ambiental do Café no Rio de Janeiro - Século XIX. A Transformação do Capital Natural e uma Análise de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente, 2003, 105p.

RENAI/MDIC. Rede Nacional de Informações sobre o Investimento. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Relatórios de Anúncios de Investimentos no Brasil**. Anos 2004/2017. Brasília: MDIC, 2011/2018.

UNCTC/UNCTAD. Centre on Transnational Corporations/ United Nations Conference on Trade and Development. **World Investment Report 1992**: Transnational Corporations as Engines of Growth. New York e Geneva/Suíça: United Nations, 1992. Disponível em: <www.unctad.org/wir>. Acesso em: mar. 2013.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **World Investment Report 1999**: FDI and the Challenge of Development. New York e Geneva/Suíça: United Nations, 1999. Disponível em: <www.unctad.org/wir>. Acesso em: mar. 2012.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **World Investment Report 2012**: Towards a New Generation of Investment Policies. New York e Geneva/Suíça: United Nations, 2012a. Disponível em: <www.unctad.org/wir>. Acesso em: maio 2013.

CAPÍTULO 6

AS CONTRIBUIÇÕES DE CELSO FURTADO PARA A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Aline Contti Castro (UFPB)

Henrique Zeferino de Menezes (UFPB)

1 INTRODUÇÃO

A primeira condição para libertar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. (FURTADO, 1998, p. 67).

A contribuição de Celso Furtado para o estudo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional é imensa e extrapola os elementos mais tradicionais do debate desses campos, alcançando aspectos que dialogam com os estudos culturais, a sustentabilidade ambiental, a inovação tecnológica, dentre outros temas. Em sua vasta obra, o autor apresentou contribuições fundamentais para a construção de uma leitura particular da Economia Política Internacional (EPI) a partir do Sul, ainda que não restrito a essa determinação territorial, tendo em vista que abordou e analisou temas centrais para a compreensão da interação entre a economia e a política (e sua influência

mútua), as diferentes formas como a inserção econômica internacional afeta as trajetórias de desenvolvimento dos países, assim como as complexas ligações entre o Estado e o Mercado em economias subdesenvolvidas.

Robert Gilpin (2002), em seu conhecido e muito referenciado livro, *A Economia Política das Relações Internacionais*, defende que o aprofundamento da compreensão das dinâmicas do comércio e do desenvolvimento econômico demanda um enquadramento científico que una a Economia e a Ciência Política, assim como uma análise relativa às duas instituições fundamentais, o Estado e o Mercado. Nesse sentido, aponta a força dos fatores e interesses econômicos nas relações internacionais, assim como a relevância dos fatores políticos nas dinâmicas econômicas – muito em sintonia com as análises furtadianas.

Considerando esses aspectos, os objetivos deste artigo são: evidenciar a contribuição de Celso Furtado para o

campo acadêmico da Economia Política Internacional; destacar o caráter inovador da sua obra, em diálogo com um campo intelectual estruturado; e apontar a contemporaneidade de sua análise. Além de representar uma perspectiva que observa o mundo a partir do Sul, Furtado questiona elementos teóricos centrais de leituras mais ortodoxas da Economia Política Internacional, geograficamente e epistemologicamente associadas ao Norte, construindo uma teoria do subdesenvolvimento que rompe com o "etapismo" da Teoria da Modernização e com as percepções "reformistas" da economia política liberal.

Outro ponto fundamental de diálogo entre as leituras de Celso Furtado e a EPI é sua análise sobre as estruturas do poder global, em sintonia com o conceito de *poder estrutural*, enquadramento analítico trazido por Susan Strange, uma das pioneiras do campo de estudo da EPI. Segundo ela, o poder estrutural corresponde a uma "estrutura de análise, um método de diagnóstico da condição humana como ela é, ou como foi, afetada pelas circunstâncias econômicas, políticas e sociais" e significa "o poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, seus empreendimentos econômicos e (não menos importante) seus cientistas e outros profissionais têm que operar" (STRANGE, 1988: 24, tradução nossa).

Ainda de acordo com Strange, o poder estrutural se refere ao poder de decidir como as coisas devem ser feitas, de moldar as estruturas que definem as relações entre os Estados e, inclusive, o relacionamento entre esses Estados e os indivíduos e corporações. O poder de uma parte é maior

quando ela determina a estrutura em que se desenvolve essa relação. Em síntese, este poder seria formado por quatro estruturas distintas, mas relacionadas. Para além da clássica abordagem sobre a segurança nas Relações Internacionais, as outras estruturas determinantes seriam: a produção (o controle sobre o modo de produção de bens e serviços para a sobrevivência), as finanças (controle da oferta e distribuição de crédito) e o aspecto relacionado ao conhecimento, crenças e ideias (que abrangem a tecnologia e a cultura). Cabe notar que Strange indica as teorias da dependência e o estruturalismo latino-americano como parte dos precursores dessa perspectiva de estudo: "as escolas da dependência no Terceiro Mundo (e especialmente na América Latina) estavam bem conscientes da importância do poder estrutural." (STRANGE, 1988: 37, tradução nossa).

De forma mais direta, o estruturalismo latino-americano e as obras de seus expoentes, como Raúl Prebisch e o próprio Celso Furtado, contribuíram para a ampliação dos debates internacionais, para o fortalecimento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) no período posterior à Segunda Guerra Mundial, e para as discussões que deram origem à UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). Esse esforço permitiu a inserção de temas marginalizados na agenda internacional, tipicamente de interesse dos países não desenvolvidos.

Mesmo com uma densa e vasta obra, com contribuições e análises históricas, teóricas e empíricas de grande relevância, Furtado e a escola latino-americana de EPI foi (e continua sendo) muito pouco estudada por autores do Norte. Os principais livros-

texto e manuais de Economia Política Internacional utilizados em cursos de Relações Internacionais, Economia Política e outras áreas nas maiores Universidades do Brasil e do mundo, quando o fazem, abordam o *estruturalismo cepalino* e a obra de Celso Furtado de forma lateral, sem grande profundidade, e às vezes como uma contribuição excêntrica aos debates tradicionais. Uma das razões, equivocada por certo, seria a percepção difusa de que esses autores representariam uma contribuição teórica limitada para a área de EPI por se dedicarem a uma região geográfica determinada, a América Latina, e/ou a um problema específico, o subdesenvolvimento. Entretanto, o enfoque metodológico baseado em uma análise histórico-estruturalista, assim como a análise do subdesenvolvimento como fruto de uma forma específica de inserção internacional e como parte inerente ao sistema capitalista global, são elementos que evidenciam o amplo enquadramento teórico-conceitual da obra de Furtado e do estruturalismo latino-americano e representam uma perspectiva fundamental no âmbito da EPI.

Daí a importância de, neste breve trabalho, procurarmos destacar algumas das contribuições de Celso Furtado para o campo da Economia Política Internacional e Latino-americana. A partir desse recorte, esse artigo se divide nas seguintes seções: i) o contexto histórico do pós-guerra: a emergência do campo de estudos da Economia Política Internacional e da contribuição Latino-americana; ii) um diagnóstico sistêmico: subdesenvolvimento, relações centro-periferia e dependência; iii) desafios ao desenvolvimento periférico: globalização, estagnação e desigualdades. Nas considerações finais, de acordo com o

perfil de Furtado, procura-se pensar em caminhos para mudança, com algumas notas de utopia.

2 O CONTEXTO HISTÓRICO DO PÓS-GUERRA: A EMERGÊNCIA DO CAMPO DE ESTUDOS DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E DA CONTRIBUIÇÃO LATINO-AMERICANA

O campo de estudos da Economia Política Internacional, assim como os estudos sobre Desenvolvimento Internacional (*International Development*) se desenvolvem de forma mais contundente no período imediato ao fim da Segunda Guerra Mundial. Esse exercício de delimitação é importante porque o contexto político, econômico e institucional desse momento marcou de forma significativa a formação e a produção intelectual que conformaram essa grande área do conhecimento.

O processo de reestruturação da economia internacional naquele momento foi conduzido pelo esforço político norte-americano de reconstrução da Europa, por meio do Plano Marshall (1948-1951) e pelo projeto de aumento da liquidez internacional, seja por meio da exportação de capital com a internacionalização das empresas estadunidenses ou pela formação de uma política sistemática para a assistência oficial ao desenvolvimento (ODA)¹⁷. Ao mesmo

17 O ano de 1949 marcou o início da agenda norte-americana voltada à ajuda oficial para o desenvolvimento, acoplada à estratégia do país de reduzir o risco de emergência de regimes "hostis aos interesses dos EUA, com o lançamento do chamado 'Programa do Ponto IV' (Programa de cooperação técnica internacional entre os Estados Unidos e os países latino-americanos)" (MORAES, 2007). Em 1961, os EUA iniciaram um outro programa altamente relevante para o Brasil, a Aliança para o Progresso. Segundo Bueno e Cervo (1992), a Aliança

tempo, o mundo vivenciou um processo de institucionalização das relações econômicas e políticas. De um lado, marcado pelo avanço institucional, com destaque para a Conferência de São Francisco que deu origem à Organização das Nações Unidas (ONU) e para a criação de uma nova ordem econômica internacional viabilizada pela criação de organizações internacionais voltadas a regular o sistema monetário internacional e a organizar um novo regime internacional de comércio. A Conferência de Bretton Woods, realizada nos Estados Unidos no ano de 1944, estabeleceu um novo padrão monetário internacional, caracterizado pelo câmbio fixo (padrão dólar-ouro) e definiu a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) como organização responsável pela fiscalização das políticas cambiais dos países-membro e o apoio àqueles com crises no balanço de pagamentos por meio de empréstimos de curto prazo. No mesmo momento foi criado o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que, mais tarde, com a criação de outras agências específicas, se transformou no Grupo Banco Mundial, cuja missão era fomentar o desenvolvimento por meio de empréstimos a projetos de intervenção, em grande parte dedicados à infraestrutura, transporte, desenvolvimento agrário, etc.

Além disso, com o fracasso das negociações para criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) após a Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas no ano de 1948, o mundo herdou o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), o qual teria a função geral de garantir a liberalização do comércio de bens e de evitar a retomada de práticas protecionistas do período entreguerras.

representou a resposta direta do governo dos EUA ao desafio cubano.

Esse breve relato histórico tem o objetivo de evidenciar a ascensão e o exercício da hegemonia norte-americana. Maior potência econômica e militar do Ocidente, os EUA se projetavam como potência e exerciam essa função por meio da construção de uma ordem econômica liberal, pautada no multilateralismo e na institucionalidade. Ficava claro, contudo, que esta representava os principais anseios e desejos econômicos e geopolíticos do país. Na leitura dos estrategistas norte-americanos, a disputa com a União Soviética não deveria se dar apenas no terreno militar, mas na construção de um projeto hegemônico calcado na organização de uma ordem econômica liberal que englobasse as maiores e mais relevantes economias ocidentais (BLOCK, 1978).

Um outro lado da história desse período, menos retratado nos manuais de EPI, refere-se ao conturbado processo de tentativas de desenvolvimento dos países da periferia. Guerras de independência passaram a ser travadas com grande intensidade, especialmente nas ex-colônias africanas, com resultados sociais, econômicos e humanos dramáticos. Ao mesmo tempo, os países latino-americanos, de certa forma isolados das maiores tensões e violências que se desencadeavam desde o início do conflito mundial, buscavam meios para planejar suas trajetórias de desenvolvimento. A partir desse momento, um conjunto de iniciativas voltadas à industrialização e ao desenvolvimento socioeconômico, assim como novas ideias e arranjos políticos e cooperativos, associados e responsivos aos dilemas de desenvolvimento da periferia, passaram a ser implementadas.

Em termos intelectuais, novos conceitos, proposições e respostas para os problemas da estagnação econômica,

da pobreza e do aumento da desigualdade passaram a ser cunhados e desenvolvidos nas Universidades latino-americanas e instituições internacionais, como é o caso da CEPAL (MORAES, 1995). Além disso, novas concepções de mundo e formas diferenciadas de colaboração internacional entre os países do Sul Global passaram a ganhar forma e ocupar parte das discussões internacionais. A Conferência de Bandung, em 1955, deu início a uma agenda internacional de cooperação entre países da periferia, especialmente da África e Ásia. Poucos anos depois, a fundação do *Movimento dos Países não Alinhados* consolidou o arranjo colaborativo iniciado na Indonésia e deu sentido a inovações políticas importantes como a criação do G-77 e da UNCTAD. Nesse contexto político e intelectual, temas como a cooperação internacional para o desenvolvimento, as condições e o fluxo de recursos destinados via assistência oficial para o desenvolvimento, as formas de estabilizar a volatilidade do preço das *commodities*, os problemas e dilemas da transferência internacional de tecnologia e o funcionamento das instituições e organizações econômicas internacionais passaram a integrar o debate global¹⁸ (STRANGE, 1988).

Ou seja, nascia aí um variado campo de estudos sobre desenvolvimento focado nos problemas estruturais que limitavam as possibilidades de transformação econômica e social da periferia, da mesma forma que emergiam demandas, mas também propostas e soluções para enfrentar o subdesenvolvimento. A CEPAL e as leituras

latino-americanas, como a de Celso Furtado, se colocam nesse horizonte. Ainda assim, o campo de estudos da EPI pouco se debruçou sobre esse instigante e efervescente debate político e intelectual que se formou entre os anos de 1950 a 1970 e que deixou raízes e contribuições absolutamente pertinentes para pensar o mundo na atualidade.

3 UM DIAGNÓSTICO SISTÊMICO: SUBDESENVOLVIMENTO, RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA E DEPENDÊNCIA

Desde que percebi o alcance do impacto da Revolução Industrial na divisão internacional do trabalho, captei a gênese do fenômeno do subdesenvolvimento, o que me permitiu montar o quadro conceitual que balizou o essencial do meu trabalho teórico. Daí a visão abrangente do desenvolvimento e do subdesenvolvimento como dimensões de um mesmo processo histórico, e a ideia de dependência como ingrediente político desse processo." (FURTADO, 1998: 61).

Um elemento central da obra de Celso Furtado é a análise da formação do sistema econômico mundial sob uma perspectiva teórica e metodológica amparada no estruturalismo. Sob um primeiro olhar, esse sistema se caracteriza pela existência de um núcleo de capitalização central: concentrador da atividade industrial, "financiador das exportações mundiais de bens de capital, controlador da infraestrutura de meios de transporte do comércio internacional e principal mercado importador de produtos primários" (FURTADO, 1969). Sob a hegemonia desse centro, forma-se então uma divisão internacional do trabalho,

¹⁸ No que se refere especificamente aos aspectos relacionados à transferência de tecnologia e reforma de instituições atreladas ao problema, a conhecida iniciativa Nova Ordem Econômica Internacional se avolumava no âmbito da ONU, é um exemplo importante de um forte ativismo propositivo dos países em desenvolvimento.

que tende a consolidar a formação de uma “rede de transmissão do progresso tecnológico” em via única, reforçando a diferença de renda e de capacidades produtivas entre os diferentes polos do sistema econômico mundial.¹⁹

Partindo dessa leitura sobre a divisão internacional do trabalho, que tem como referência um centro capitalista que controla os fluxos financeiros e a mobilidade de capitais e concentra as atividades produtivas mais lucrativas, podemos analisar o outro lado da moeda e elemento-chave da análise furtadiana, o subdesenvolvimento. Ele define o subdesenvolvimento como um processo e um fenômeno histórico novo, que não se aproxima conceitual e concretamente dos estágios anteriores, pré-industriais, das atuais economias desenvolvidas. O subdesenvolvimento deve ser entendido como uma *deformação* resultante da expansão do capitalismo industrial para áreas em que vigoravam sistemas produtivos pré-industriais (as novas economias subdesenvolvidas). Da interação entre centro (as economias pioneiras no processo de industrialização) e periferia, emerge então uma nova formação social - as economias subdesenvolvidas; uma nova categoria de análise - o subdesenvolvimento; e uma nova estrutura de organização da economia política internacional - a relação centro-periferia. (FURTADO, 1961; FURTADO, 1974).

Essa leitura particular do subdesenvolvimento como um fenômeno social novo rompe com o “etapismo” da Teoria da Modernização (MENEZES, CATÃO, 2018). Surge assim a necessidade de uma nova Teoria do Desenvolvimento -

pois não havia respostas para o problema do subdesenvolvimento no arcabouço analítico da Economia Política Internacional “ortodoxa”. Assim, Furtado analisa os elementos constitutivos das economias desenvolvidas e subdesenvolvidas e, especialmente, as dinâmicas do capitalismo mundial que impõem constrangimentos às trajetórias de desenvolvimento dos países da periferia. Nesse ponto, as noções de *dualismo estrutural*²⁰ - para se compreender o funcionamento socioeconômico e político dos países subdesenvolvidos - e as dinâmicas da *relação centro-periferia* - como forma de compreender a inserção subordinada dos países subdesenvolvidos na economia mundial - são as chaves essenciais do seu pensamento.

Furtado ressalta a tendência à formação de oligopólios no centro do capitalismo, organizados internacionalmente, atraídos pela concentração financeira e pelas economias de escala, mas também chama atenção para a luta pela “hegemonia tecnológica”. Nas periferias, por outro lado, o quadro seria de deterioração dos termos de troca e sobre-endividamento, assim como de drenagem de recursos dos países do Sul para as economias desenvolvidas. Ademais, o aumento do lucro no centro permitiria aos países desenvolvidos a venda de produtos industriais com preços declinantes em seus próprios mercados, mas ascendentes nos países do Sul (FURTADO, 2000: 335-336).

20 De forma sintética, a noção de dualismo estrutural, como proposta por Celso Furtado, pressupõe a coexistência em um mesmo país de setores produtivos tipicamente pré-capitalistas (formas de produção baseada na exploração de recursos naturais ou do uso da terra) e setores produtivos mais próximos da forma de organização e produção capitalista. Essa dualidade interna tem também consequências políticas e sociais importantes.

19 Tal caracterização foi destacada em texto recente de Costa Lima (2020) sobre a obra de Celso Furtado.

Nesse contexto de análise centro-periferia, Furtado (1969) conclui que as relações econômicas internacionais assimétricas se traduzem em uma *dependência* dos países exportadores de produtos de baixa ou nenhuma densidade tecnológica (mormente associados à exploração de recursos naturais) em relação aos centros industrializados.

Para além dos vetores internacionais, evidenciados nas relações econômicas globais, o autor analisa também os vetores nacionais que influenciam a dinâmica desenvolvimentista: as relações de produção e consumo doméstico, a distribuição de renda e de capacidades produtivas nacionais, as formas de formulação e de implementação de políticas industriais e de absorção de capacidades tecnológicas etc. Nesse âmbito, Furtado aponta de maneira enfática que países de grandes dimensões tem o motor central do crescimento no mercado interno. Politicamente, este foco significaria privilegiar os interesses da população, tendo em vista que o componente principal do mercado interno é a massa salarial. E para tanto, a redução das desigualdades deveria ser lida como um instrumento de desenvolvimento produtivo e não apenas como política de assistência. Assim, Furtado não descarta a importância da inserção internacional, que se mostra relevante por motivos diversos, como facilitar o acesso à tecnologia, ampliar a poupança, dar flexibilidade ao sistema produtivo e até prover recursos naturais específicos. Mas o acesso ao mercado internacional, no caso de grandes economias periféricas como o Brasil, teria um papel apenas coadjuvante na promoção do desenvolvimento, sendo que o impulso principal viria do mercado e das condições internas.

Ao caracterizar o processo de industrialização latino-americano entre os anos de 1950-60, ele evidencia o significativo aumento dos capitais norte-americanos na indústria manufatureira da região, sobretudo na Argentina, Brasil e México, concluindo que “a nova industrialização se fez principalmente sob controle estrangeiro e intimamente integrada com as importações” (FURTADO, 1969: 248). O caso brasileiro é ilustrativo desse processo. O comércio internacional sempre ocupou papel de destaque na história do país, mas esse fato se transformou com o processo de desenvolvimento industrial global. O avanço tecnológico reduziu a importância dos produtos primários ou de menor valor agregado - dinâmica evidenciada por meio do conhecido conceito cepalino de *deterioração dos termos de troca*²¹.

Assim, os países subdesenvolvidos perderam espaço na área comercial, “assumiram ônus financeiros indevidos, e viram os seus sistemas econômicos subordinarem-se de forma progressiva aos centros de decisão que comandam os projetos de expansão de empresas estrangeiras” (FURTADO, 2000: 334). Com a crise dos anos de 1970, evidenciou-se o processo de endividamento nas periferias e a imposição dos conhecidos ajustes de aumento da poupança e redução de investimentos, com os países subdesenvolvidos passando de

21 Prebisch foi certamente o pioneiro na análise do processo de deterioração dos termos de troca (intercâmbio), em suas primeiras obras no início dos anos 1950. Furtado aderiu à análise do colega argentino ao considerar esse elemento como explicativo da busca dos países latino-americanos por políticas de industrialização por substituição de importações. A queda da capacidade de importar, em razão da queda relativa dos preços dos produtos primários exportados, teria levado os países da região à substituir, por meio da produção local, determinados produtos de origem externa.

absorvedores a supridores de capitais internacionais (FURTADO, 2000). Contemporaneamente, o aumento da velocidade das mudanças tecnológicas e a diversificação das formas de internacionalização econômica no século XXI contribuíram para o aumento exponencial dos níveis de desigualdade interna e internacional.²²

É nesse contexto de dificuldades para os países mais pobres que Furtado destaca a importância da CEPAL e de Prebisch, a força do estruturalismo latino-americano na ênfase à importância da industrialização e da produção de tecnologia e no incentivo à teorização sobre os problemas regionais. Um dos maiores legados da CEPAL foi a construção de uma visão da estrutura econômica internacional com base na relação centro-periferia e de uma análise crítica sobre as estruturas de poder da economia mundial.

4 DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO: GLOBALIZAÇÃO, ESTAGNAÇÃO E DESIGUALDADES

Em seu livro sobre o Capitalismo Global (1998), Furtado reflete sobre sua trajetória acadêmica e seu processo de amadurecimento intelectual, como um brasileiro dedicado a pensar o desenvolvimento das periferias no sistema econômico internacional. Sobre a elaboração de seu livro mais famoso, "Formação Econômica do Brasil", relata como foi o processo de recolhimento dos

dados. Ao ir trabalhar na CEPAL em 1949, deu-se conta do atraso brasileiro. "Fui dos primeiros a denunciar o agrarismo como causa do nosso atraso" (FURTADO, 1998, p. 17). A renda *per capita* nacional e a produção industrial eram muito baixas em relação a outros países latinos, como a Argentina. Ao buscar adensar as explicações para esse fato, dedicou-se à análise histórica e refletiu sobre o papel das elites, conjugou seus conhecimentos de ciências sociais com a análise macroeconômica. Nesse sentido, revelou "o benefício de uma troca franca de ideias com Prebisch", que o alertava para a importância de estarem pensando com as próprias cabeças (FURTADO, 1998, p. 15). Foi lendo trabalhos sobre a economia colonial brasileira que se deu conta de que seria possível e necessário analisar a formação econômica do Brasil por meio de um modelo de base histórica. Admiravelmente, foi na Universidade de Cambridge que conseguiu recolher boa parte dos dados utilizados nas análises do livro.²³ Como o recolhimento dos dados necessários, escreveu o livro em três meses.

Furtado relata que os densos debates acadêmicos travados então. Ao referir-se criticamente à ideia de desenvolvimento propagada pela teoria das vantagens comparativas do comércio internacional, relata que, naquele momento inicial do projeto de industrialização, "os professores mais ilustres estavam do outro lado da barricada. Percebi sem tardança que a ciência econômica acadêmica criava obstáculos à formulação de uma política de industrialização do Brasil, e que essa

22 O problema da desigualdade internacional voltou ao topo da agenda de pesquisas em diversas áreas do conhecimento. A obra do francês Thomas Piketty certamente contribuiu para a popularização recente do tema em meios acadêmicos e jornalísticos.

23 Segundo Furtado (1998: 16) foi na Biblioteca da Universidade de Cambridge que descobriu "um exemplar de livro escrito em inglês e publicado em Buenos Aires com informações raras sobre as finanças externas do Brasil"

doutrina contava com fortes apoios externos” (FURTADO, 1998, p. 18).

Em momento posterior, juntamente com o avanço da industrialização nacional, se esvaiu a tese de que o crescimento econômico via industrialização seria condição suficiente para resolver os grandes problemas sociais brasileiros relacionados à pobreza e à desigualdade. Furtado inclusive admite que houve demora para perceber que esta condição não bastaria. O autor evidencia sua frustração ao perceber que “as forças sociais que lutavam pela industrialização não tinham suficiente percepção da gravidade do quadro social do país e tendiam a aliar-se ao latifundismo e à direita ideológica contra o fantasma das organizações sindicais nascentes” (FURTADO, 1998, p. 20). Nesse momento, sentiu a distância que o país estava da modernização. Aquele momento de crescimento parecia haver anestesiado a percepção sobre os graves problemas sociais do país. Furtado, assim, teorizou o subdesenvolvimento como um processo histórico específico.

As migrações internas criavam a ilusão de que todos, ou as maiorias, possuíam a possibilidade de melhorar, ascender socialmente. A mesma ilusão existia quando se deslocava a fronteira agrícola ou depredavam-se florestas. Minhas reflexões sobre esse quadro histórico estão na base do que chamei de teoria do subdesenvolvimento. [...] Espero que a nova geração retome o estudo da especificidade de nossa formação histórica. (FURTADO, 1998, p. 21).

Em suas obras mais recentes, se dedicou a pensar o problema do subdesenvolvimento à luz da intensificação do processo de integração dos mercados e da globalização, pensando os limites das

trajetórias de desenvolvimento dos países e os obstáculos colocados pelas forças de mercado.

Nesse sentido, Celso Furtado caracteriza a globalização como o “avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos” e destaca a tendência à concentração da produção tecnológica e das técnicas de comunicação e informação, “atividades criativas, inovadoras ou simplesmente aquelas que são instrumentos de poder” em algumas áreas privilegiadas do mundo desenvolvido (FURTADO, 1998, p. 37). Ainda de acordo com essa leitura, a globalização seria um fenômeno fundamentalmente financeiro, mas com consequências e projeções produtivas relevantes. Ele a caracteriza como uma fase recente de concentração de poder que favorece as grandes empresas, gerando algumas consequências negativas, como a crescente vulnerabilidade externa dos países pobres, o aumento da exclusão social e o problema do desemprego – e requerendo políticas nacionais específicas. Afirma, assim, que “os grupos que mais se beneficiam com a globalização são os de maior peso político, e sua lógica econômica tende a prevalecer”, reduzindo o peso político dos trabalhadores e facilitando a flexibilização econômica e a redução salarial. Furtado (1998) explica ainda que o avanço das empresas transnacionais se dá não apenas graças à concentração do poder financeiro, mas também às regras e normas do comércio internacional, como aquelas negociadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre patentes e controle da atividade intelectual, o que contribui para aumentar o fosso entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Em suma, aponta de forma clara e categórica a globalização como uma força de concentração geográfica das atividades industriais, tecnológicas e da renda nos centros. Em sua leitura, a globalização funciona como um vetor de estímulo à polarização centro-periferia, levando à maior debilidade dos sistemas econômicos nacionais dos países periféricos, que “serão submetidos a crescentes pressões de forças desarticuladoras. A contrapartida da preeminência da internacionalização é o afrouxamento dos vínculos de solidariedade histórica que unem no quadro de certas nacionalidades populações marcadas por acentuadas disparidades culturais e de nível de vida.” (FURTADO, 1998, p. 39).

A partir de sua visão sistêmica, Furtado (2000, p. 294-5) ressalta a tendência à estagnação. Nas economias subdesenvolvidas:

[...] o progresso técnico se comporta como variável exógena definida por outras economias de mais avançado grau de capitalização, a industrialização em condições de *laissez-faire* não conduz ao desenvolvimento, entendido este como homogeneização da estrutura produtiva e difusão crescente dos frutos do aumento da produtividade. Pelo contrário, a industrialização nessas condições tende a engendrar uma estrutura produtiva de múltiplos compartilhamentos, com grande disparidade na produtividade do trabalho entre estes, sem que os níveis de produtividade influenciem, de forma significativa, as taxas de salários.

Como uma forma de contornar os problemas de desenvolvimento periférico, Furtado, ademais, se dedicou a refletir sobre a integração regional, em especial sobre a formação de um mercado comum na região. Apontou, assim, as

dificuldades enfrentadas na criação de um sistema econômico regional, como as assimetrias nos níveis de desenvolvimento, o risco de concentração geográfica e econômica, a atuação quase autônoma de grupos internacionais influentes que controlam a indústria e a exportação, e as divergências nas orientações nacionais sobre a exploração dos recursos naturais (particularmente o petróleo). Sobre a liberalização comercial e união aduaneira, no contexto da Área Latino-americana de Livre Comércio (ALALC)²⁴, Furtado chama atenção para o risco desse projeto ser realizado apenas sob a égide do mercado e para o problema da “ineficácia dos Estados nacionais no controle e orientação dos processos econômicos”, o que poderia alijar os centros nacionais de decisão e não servir ao desenvolvimento da região (FURTADO, 1969, p. 291). O planejamento da integração seria uma “técnica de coordenação de decisões econômicas” e de promoção do desenvolvimento. Em casos de indústrias complementares, os benefícios da integração seriam claros, mas em caso de setores competitivos e de capacidades assimétricas, poderia haver “o caso extremo de concentração total dos benefícios em um país e redução da renda real no outro.” Em suma: “tratando-se de economias subdesenvolvidas, a integração não planejada leva necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda” (FURTADO, 2000, p. 331).

Levando em conta a premissa de que a economia latino-americana integrada regionalmente dificulta a adoção de

24 A ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) foi fundada em 1960, por meio do Tratado de Montevidéu, e configurou-se posteriormente, em 1980, como a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). Sobre os problemas relativos à ALALC, ver: CASTRO, Aline C. (2019).

políticas qualitativas de desenvolvimento e mudanças estruturais, Furtado reconhece que tal processo, em alguns casos, pode dificultar a superação do subdesenvolvimento. Daí podemos inferir a importância fundamental das políticas estruturais de desenvolvimento em organismos de integração regional. Cabe destacar, no entanto, que o autor completa essa reflexão diferenciando o caso dos pequenos países centro-americanos. Nesse caso, a integração seria importante como requisito prévio para que a região pudesse ter capacidade de formular uma eficaz política de desenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS - OS CAMINHOS DA TRANSFORMAÇÃO E DA UTOPIA

[Me empenhei], desde a época em que trabalhei na CEPAL, nos anos 50, em elaborar uma técnica de planejamento econômico que viabilizasse com mínimo custo social a superação do subdesenvolvimento. Essa técnica objetivava modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior. As modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como um trabalho de engenharia social em que tudo é previamente concebido. (FURTADO, 1998, p. 63).

Celso Furtado, desde os seus primeiros escritos, procurou desvendar os processos históricos que levaram à construção do sistema econômico internacional, suas contradições, e as restrições impostas

sobre as trajetórias de desenvolvimento dos países periféricos. Se dedicou também a produzir uma estratégia global de redução das assimetrias internacionais no sentido de facilitar o avanço social, econômico e intelectual dos países subdesenvolvidos. Seu olhar atento às barreiras socioeconômicas, comerciais, financeiras e tecnológicas que estancam as possibilidades de desenvolvimento de tais países se estende também para as limitações produzidas pela marginalização social, pelo mandonismo político e pela subordinação e subserviência cultural das elites econômicas dos países subdesenvolvidos.

Nesse contexto de aumento das desigualdades mundiais, Furtado procurou caminhos para a reestruturação das relações econômicas internacionais e propôs um conjunto de iniciativas globais, entre elas várias demandas hoje conhecidas dos países do Sul, como a redução da volatilidade dos preços das *commodities*, acesso aos mercados para as manufaturas dos países mais pobres, com tratamento preferencial e sem reciprocidade, e a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico nos países subdesenvolvidos, com a criação de centros criadores e irradiadores de novas técnicas.

Além disso, Furtado sempre advogou, de forma inovadora, pela necessidade de um debate global sobre os meios de impedir o aprofundamento das desigualdades sociais e do aumento da degradação do meio físico, que poderiam ser impulsionados pelo progresso técnico e pelas pressões externas por padrões de consumo típicos do mundo desenvolvido. Sua preocupação com o meio ambiente é apresentada de forma clara na referência dada ao relatório *Limits of Growth*, no livro "O Mito do Desenvolvimento Econômico" (1974), mas

também na análise que fez do processo de crescimento e de transformação produtiva brasileira.

"Durante três séculos a economia brasileira baseara-se na exploração extensiva de recursos em grande parte não-renováveis: da exploração florestal dos seus primórdios até a grande mineração de ferro, passando pelo uso destrutivo dos solos nos vários 'ciclos' agrícolas", caracterizando "um caso exemplar de desenvolvimento não sustentável". Furtado explica que o modelo primário-exportador representava um risco constante em função da destruição dos recursos não-renováveis (ou renováveis, mas com custos crescentes) e também em função de estar sujeito à demanda dos países centrais, que poderiam substituir esses insumos por razões econômicas ou em função de seus avanços técnicos (FURTADO, 1998, p. 39-40).

Sua leitura sobre a impossibilidade de dissociar a economia do meio ambiente e da urgente necessidade de reduzir a pobreza, a desigualdade e a marginalização se coadunam com aspectos centrais da agenda internacional de desenvolvimento do século XXI. Atualmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas parecem, à primeira vista, estar cumprindo o papel de trazer à tona certos temas e discussões fundamentais para se pensar as possibilidades de desenvolvimento econômico na periferia. O conteúdo das teses furtadianas e dos ODS se aproximam, especialmente na centralidade dada pela Agenda para a redução das desigualdades de renda e de oportunidades, no estímulo ao crescimento e à inovação tecnológica, assim como na redução das vulnerabilidades externas (CHANCELLOR, 2017). Contudo, as mudanças estruturais tão destacadas por

Celso Furtado ainda estão longe de ter aceitação internacional. Da mesma forma, as reformas mais profundas nas economias e sociedades subdesenvolvidas ainda demandarão muito esforço político para que haja a transformação das estruturas políticas e econômicas que as prendem na estagnação e na profunda desigualdade.

Nesse sentido, a atual desindustrialização brasileira preocupa. Uma interessante análise sobre a evolução da economia brasileira no século XXI - baseada na visão furtadiana - destaca que algumas características críticas do subdesenvolvimento foram aliviadas com o ciclo de crescimento recente vivenciado pelo Brasil (na fase dos governos progressista) como a promoção de um mercado de consumo de massa (e apoio ao mercado de consumo interno) e a melhora relativa das condições de trabalho (com o conhecido aumento no valor do salário mínimo). Entretanto, não se alcançou a modernização das estruturas produtivas "de forma a sustentar as transformações do lado da demanda, incluir a mão de obra de setores de maior produtividade, limitar o controle das filiais estrangeiras, e diminuir a vulnerabilidade estrutural inerente à especialização em exportações de *commodities* básicas." Tais limitações se acirraram após a crise 2008-09, evidenciando as dificuldades típicas de inserção internacional de uma economia periférica (ROSSI et al., 2020, p. 100).

Nesse contexto, a obra de Celso Furtado se faz ainda mais relevante. Assim, é importante ressaltar que a leitura dos textos desse ilustríssimo paraibano por professores e alunos dos cursos de Relações Internacionais é inspiradora e anima os jovens brasileiros e latino-americanos, tão preocupados com as nossas crises socioeconômicas, com a marginalização

e a vulnerabilidade social, nos inspirando a construir novas saídas e caminhos de desenvolvimento. É fundamental e urgente pensarmos com nossas próprias cabeças para encontrarmos soluções que respondam às nossas reais necessidades.

REFERÊNCIAS

- BLOCK, Fred. **The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present.** University of California Press, October 27, 1978.
- BUENO, C. e CERVO, Amado. **História da Política Exterior do Brasil.** São Paulo: Ática, 1992.
- CASTRO, Aline Contti. A Polarização do Regionalismo Econômico Sul-Americano: raízes históricas e fragmentação institucional. In: CASTRO, Aline C.; FERREIRA, Marcos A.; LEITE, Alexandre C.; (eds). **Polarizações Políticas e Desigualdades Socioeconômicas na América Latina e na Europa.** João Pessoa: Ed. UFPB, 2019.
- CHANCEL, Lucas; HOUGH, Alex; VOITURIEZ, Tancrede. **Reducing Inequalities within Countries: Assessing the Potential of the Sustainable Development Goals.** Global Policy, 2017.
- COSTA LIMA, Marcos. A Dimensão Internacional da obra de Celso Furtado. **Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 01, 2020.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto, 1961.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica da América Latina.** Rio de Janeiro: Lia Editora, 1969.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais.** Brasília: Editora UnB, 2002.

MENEZES, Henrique. CATÃO, Larissa. Jeffrey Sachs e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento: uma releitura da Teoria da Modernização. **Carta Internacional**, v. 13, n. 03, 2018

MORAES, Reginaldo C. **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da CEPAL.** São Paulo: Editora Ática, 1995.

MORAES, Reginaldo C. **Estado, Desenvolvimento e Globalização.** São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme; e BASTOS, Pedro P. Z. The Growth Model of the PT Governments: a Furtadian View of the Limits of Recent Brazilian Development. **Latin American Perspectives**, n. 230, v. 47, 2020.

STRANGE, Susan. **States and Markets: an Introduction to International Political Economy.** New York: Basic Backwell, 1988.

CAPÍTULO 7

INFLUÊNCIA DA ACEPÇÃO FURTADIANA DE DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE PROMOÇÃO DO DIREITO À SAÚDE: REFLEXÕES À LUZ DAS DECLARAÇÕES DE ALMA-ATA (1978) E ASTANA (2018)

Maria Aurora Medeiros de Lucena Costa (UFPB)

Jailton Macena de Araújo (UFPB)

1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento normativo dos direitos individuais e de todos os aspectos condizentes ao fortalecimento da relação Estado-indivíduo-sociedade está interligado ao fomento de políticas sociais que impliquem a consolidação principiológica e prática das garantias protetivas.

Evidentemente, a estrutura nacional de cada Estado é parte importante para a realização das necessidades básicas, especialmente quanto ao direito à vida e ao exercício dos direitos sociais como um todo, de modo a tornar universal a proteção social.

Os padrões das relações internacionais da divisão internacional do trabalho em centro-periferia acabam por minar as

condições de condignidade capazes de promover em sua mais ampla potencialidade o direito à vida. O direito à vida não se restringe ao rol dos direitos civis e políticos, outrossim, fundamenta sua aplicação como parte dos direitos econômicos, sociais e culturais e, como direito de subsistência, implica a garantia de acesso a mínimas condições necessárias para uma vida digna.

Na realidade, o direito à saúde como parte essencial para a realização do desenvolvimento e da construção de um modelo de promoção de bem-estar social que se conforma à construção de um quadro normativo global que se assente no suprimento das necessidades básicas dos indivíduos.

É nesse sentido que este trabalho correlaciona as diretrizes internacionais

de Alma-Ata e Astana às premissas desenvolvimentistas de Celso Furtado, de modo que se visualize uma metodologia dialética que permita a inflexão do modelo centro-periferia para uma promoção do direito à saúde de modo universal e irrestrito, conforme se verá.

2 PANORAMA INTERNACIONAL DA PROTEÇÃO À SAÚDE EM ALMA-ATA (1978) E ASTANA (2018)

A importância da cooperação internacional na realização de ações que promovam a saúde como o mais alto nível de meta social mundial, permeia as Declarações de Alma-Ata (1978) e Astana (2018) com vistas à formulação de métodos e práticas de atenção primária à saúde.

A necessidade de ação em cooperação para promover a saúde de todos os povos do mundo foi normatizada numa Declaração após a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde ocorrida em Alma-Ata, na antiga União Soviética em setembro de 1978.

No documento, a gênese do direito à saúde foi considerada o completo bem-estar físico, mental e social com o fomento da ação conjunta de diversos setores e atores mundiais. O sentido colaborativo que a Declaração de Alma-Ata exorta Estados (organizações governamentais), OMS, UNICEF e todas as demais organizações internacionais (multilaterais e bilaterais), grupos sociais e privados, além das agências financeiras, todos os profissionais da saúde e a comunidade mundial como um todo, “a apoiar um compromisso nacional e internacional para com os cuidados primários de saúde e a canalizar maior volume de apoio técnico e

financeiro para esse fim, particularmente nos países em desenvolvimento”.

Verifica-se que a compreensão de desenvolvimento entendida como um “processo de adaptação das estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem (FURTADO, 2011, p. 101)” é abrangida pela Alma-Ata, quando mais adiante convoca a todos a “colaborar para que os cuidados primários de saúde sejam introduzidos, desenvolvidos e mantidos, de acordo com a letra e espírito desta Declaração”.

Por sua vez, levando em consideração que o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1992 explicita, no sentido de que a peculiaridade dos direitos de subsistência, inerentes à dignidade da pessoa humana (na figura de seus três principais pilares – alimentação, moradia e saúde) implica na reconhecimento da produção normativa internacional para fortalecer o acesso a tais garantias.

Dentro desse escopo, importa notar que violações de direitos humanos podem refletir na ausência de efetividade do direito à saúde, o que solidifica a afirmação de que este direito é prerrogativa indispensável na esfera das garantias fundamentais. E acaba por reforçar a estrutura de periferização socioeconômica que mantém os estados e sujeitos sociais desde baixo, em condições de impossibilidade de atingir níveis mínimos de dignidade.

Sobre esse ponto, menciona-se o Caso da Comunidade Indígena *Sawhoyamaya* versus Paraguai, com o julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos em março de 2006, da qual, cercada pelo conflito quanto à demarcação de suas terras, os membros não desfrutavam de

quaisquer cuidados em saúde primária (CIDH, 2006).

Como se percebe, a compreensão de superioridade cultural, relegava à ausência total de políticas públicas de saúde e cuidado da comunidade *Sawahoyamaxa*, exigindo no campo das relações internacionais uma ação punitiva que imponha sanções e determine a participação social dessa comunidade tradicional.

3 DIREITO À SAÚDE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: REFLEXÕES ACERCA DO PAPEL SOLIDÁRIO DAS NAÇÕES NO COMBATE ÀS EPIDEMIAS

No escopo de ampliar e reforçar a proteção internacional do direito à saúde, quarenta anos depois da Alma-Ata, surge em 2018, em Astana, no Cazaquistão, a Declaração com o intuito de fortalecer e potencializar o conceito de cooperação com a Cobertura Universal de Saúde, propondo a ampliação de acesso aos serviços de saúde e demonstrando a necessidade de compreensão desse direito humano, considerando todos os determinantes sociais e políticos, dentro de um Estado de Bem-Estar Social.

Fica claro, sobre essa reflexão que é imperiosa, conforme inflexão de Araújo (2017, p. 71) que:

[...] a participação da sociedade nessa construção do desenvolvimento e da cultura de paz é essencial para a realização dos objetivos internacionais, regionais e nacionais de construção de uma sociedade mais solidária e justa, o que faz com que o Estado seja obrigado a assumir a postura de promotor e

defensor dos direitos dos cidadãos e de suas próprias instituições, assegurando a todos um quadro de bem estar social essencial para a realização dos anseios sociais.

Sob esse prisma, é visível que a busca pela construção da paz e da garantia de direitos fundamentais é voltada para a efetiva aplicação de políticas públicas em prol da educação, lazer, seguridade social e, em especial, da saúde de todos os povos.

Como esclarece Faganello (2013, p. 372), esse procedimento holístico, ou *peacekeeping*, consiste na ausência de violência física e psicológica, assim como na satisfação das necessidades humanas básicas, garantias fundamentais salvaguardas protetivas dos Direitos Humanos.

A Declaração de Astana, como se afirmou, amplia a compreensão humana e de justiça social que liga o direito à saúde e à cidadania, de forma crucial e aplicável ao momento presente em que o mundo vive e enfrenta a pandemia do novo Coronavírus – SARS-COV-2, ao estabelecer que:

A menos que ajamos imediatamente, continuaremos a perder vidas prematuramente por causa de guerras, violência, epidemias, desastres naturais, os impactos da mudança climática na saúde e eventos climáticos extremos e outros fatores ambientais. **Não devemos perder oportunidades de interromper surtos de doenças e ameaças à saúde global, como a resistência antimicrobiana que se espalhou para além das fronteiras dos países.**

Numa perspectiva preventiva de solução para os problemas globais a Astana estabelece ainda que:

Não podemos mais subestimar a importância crucial da promoção da saúde e prevenção de doenças, nem tolerar atendimento fragmentado, inseguro ou de baixa qualidade. Devemos abordar a escassez e a distribuição desigual de profissionais de saúde. Devemos agir sobre os custos crescentes dos cuidados de saúde, medicamentos e vacinas. Não podemos nos dar ao luxo de perder gastos com saúde devido à ineficiência.

Cristaliza-se a compreensão global acerca do papel da compreensão solidária que envolve a realização do desenvolvimento enquanto caminho e objetivo global a ser alcançado.

A ideia de atuação propositiva e comprometida com a efetivação de políticas públicas exsurge daí, como medida essencial para a realização do direito à saúde. É com base nessa reflexão que, ao tentar estabelecer um panorama normativo das políticas públicas a nível global, a Alma-Ata pretendeu alcançar uma resposta funcional e normativa no que diz respeito à universalidade – saúde para todos – e integralidade – olhando todas as necessidades da população.

A essa evidência, não se pode olvidar que o legislador brasileiro, ao estabelecer o as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), tomou como modelo as previsões das declarações quando estabeleceu, no Art. 3º da Lei n.º 8.080/1990:

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

A preocupação ampla de promoção universal e integral de saúde, revela ainda mais claramente, o projeto de desenvolvimento nacional furtadiano empreendido na ordem jurídica brasileira, a qual reclama por efetivação plena.

4 AS DECLARAÇÕES DE ALMA-ATA E ASTANA E O PANORAMA GERAL DA ACEPÇÃO FURTADIANA DE DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

É preciso, portanto, conforme estabelece Furtado (1998, p. 42), que haja a superação do subdesenvolvimento, de modo que seja possível “descobrir o caminho da criatividade com respeito aos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação dos valores substantivos” capazes de, numa complexa construção social, promover o desenvolvimento.

Todavia, “o que se universalizou não foi a nova tecnologia industrial, e sim os novos padrões de consumo surgidos nos países que lideram o processo de industrialização (FURTADO, 1998, p. 59)”. É evidente também, que no contexto globalizado e integrado em que se vive hodiernamente, as ações nacionais e internacionais de promoção da saúde sejam acompanhadas, estimuladas e reforçadas por ações globais de promoção da vida.

Nesse sentido Neves (2009, p. 99) vindica o entrelaçamento de ordens jurídicas diversas, tanto estatais como transnacionais, internacionais, em torno de problemas de direitos fundamentais e de questões de limitação do poder dos Estados sob o conceito luhmanniano de sociedade policontextural.

A sociedade policontextural apresenta-se, por consequência, como resultado da complexidade da sociedade moderna, que faz emergir – além da autonomia das esferas de comunicação e da pluralidade de auto-descrições – o impedindo da centralidade social, por espelhar a possibilidade de coexistência de diversas racionalidades sistêmicas concorrentes, não atribuindo primazia a nenhuma delas (LUHMANN, 2007, p. 62).

Adotando este ponto de vista da policontexturalidade, na apreensão da comunicação entre os sistemas jurídicos, se permite uma confluência de valores e de ações intersectoriais integras que podem orientar o ideal de cooperação e promoção global dos direitos humanos. É nessa toada que Araújo (2017, p. 56) leciona ao tratar dos princípios de cooperação para a promoção do desenvolvimento latino-americano que:

A cooperação internacional dos Estados latino-americanos é fundada na interdependência e na transnacionalização das questões ligadas ao desenvolvimento socioeconômico, cuja abrangência relaciona-se também à preocupação interna dos Estados, que são complementadas pela implementação de desenvolvimento fundado na equidade, efetivação dos direitos humanos, na sustentabilidade ambiental e na cultura de paz.

Sob esse prisma, a Declaração de Alma-Ata vem propor uma articulação do sistema de saúde como forma de reduzir riscos e inseguranças a partir do comprometimento de vários setores com esse ideal. As articulações intersectoriais devem possuir ligação direta com o planejamento, organização, operação e controle dos cuidados primários de saúde, fortalecidas pelo fomento de políticas públicas através da relação Estado-indivíduo-sociedade.

Partindo do mesmo pressuposto, a Declaração de Astana vem reafirmar os princípios de justiça, solidariedade e busca pela saúde como formas de assegurar a paz e o desenvolvimento sustentável. O processo de transição e mutação cultural e social advindos da complexidade trazida pelos novos fatores da globalização econômica passava a propor, no plano das concreções, uma visão mais pragmática com vistas aos condicionamentos e dificuldades objetivas dos efeitos e riscos oferecidos por uma atualização da economia internacional.

Convém ressaltar que, abrindo o caminho para a Declaração de Astana, a Agenda 2030, aprovada em setembro de 2015, delineou a Declaração Global de Interdependência e Transnacionalização das questões ligadas ao Desenvolvimento Sustentável, apresentando elementos centrais à justiça e à equidade no trato do direito à saúde.

No seu Objetivo 3, a Agenda 2030 propõe metas integradas que abordam a promoção da saúde e bem-estar como essenciais ao fomento das capacidades humanas, como parte de uma tratativa internacional que fortaleceria a ideia de contextos de cooperação, reconhecendo que pessoas em todas as partes do mundo

ainda tem necessidades de saúde não atendidas.

Ao considerar ético, político, social e economicamente inaceitável que persistam desigualdades na saúde, a Declaração de Astana viria a reafirmar a ideia de que a cooperação internacional, respeitando a autodeterminação enquanto princípio na Ordem Internacional, deve buscar a efetivação de direitos fundamentais, complementando a ideia de desenvolvimento humano econômico e sustentável.

Essa concepção se assemelha à proposição de Furtado (1998) no sentido da superação do subdesenvolvimento a partir da satisfação das necessidades humanas básicas. Em síntese, a Declaração de Astana, vem relembrar a potencialidade da Declaração de Alma-Ata, que se propôs a respaldar e oferecer uma proposta de modelo mais abrangente, definindo características fundamentais para o desenvolvimento da expansão dos sistemas universais numa perspectiva de cuidados primários à saúde.

5 CONCLUSÃO

Assim, ambas as Declarações trazem elementos que explicitam cuidados essenciais em saúde, dando destaque especial à atenção primária como forma altamente eficaz de ação sobre as principais causas de problemas e riscos ao bem-estar, bem como de lidar com os desafios emergentes que ameaçam a saúde e o bem-estar no futuro.

Nesse cerne, tais documentos vêm sugerir uma abordagem multissetorial que integre políticas de promoção

da saúde e prevenção; soluções que atendam às comunidades; e serviços de saúde centrados nas pessoas. A atenção primária à saúde também inclui os principais elementos necessários para melhorar a segurança sanitária e prevenir ameaças à saúde, como epidemias e resistência antimicrobiana, por meio de medidas como educação e engajamento comunitário, prescrição racional e um conjunto básico de funções essenciais de saúde pública, incluindo vigilância, o que demanda vontade política dos representantes dos Estados para a promoção do desenvolvimento.

A amplitude dessa demanda por atuação pública do Estado revela a imperiosa necessidade de orientação política capaz de por marcha no projeto de ação estatal comprometido com a modificação do perfil de distribuição de renda – como se vislumbra na teoria do subdesenvolvimento de Furtado (1998) – e que, de maneira ampla, seja capaz de abranger as medidas de atenção básica em saúde e os cuidados correlatos com alimentação, moradia, educação, saneamento básico etc.

Quando a Declaração de Alma-Ata e a Declaração de Astana vêm, através de seus princípios e objetivos, estabelecer que os cuidados primários à saúde devem constituir meta do desenvolvimento, baseado num espírito de justiça social, elas acabam por confirmar a intrínseca ligação entre cooperação institucionalizada e fortalecimento da saúde como direito humano e direito de cidadania.

A cobertura de todas as necessidades de saúde dos indivíduos passa a ser um tema sobre o qual cada Estado deve ter capacidade de oferecer soluções práticas, posto que tratam da própria

vida humana. Não se pode admitir que sejam adotadas posturas que impeçam ou dificultem a interligação entre cooperação internacional e busca interna pelo desenvolvimento dessas políticas públicas como responsabilidade de cada povo e de cada Estado (COMPARATO, 2001, p. 396).

Por fim, não se deve olvidar, como denunciado por Furtado (2011, 1998), que deve haver a suplantação do modelo de relação entre os Estados pautada na configuração centro-periferia da divisão internacional do trabalho, de maneira que seja possível universalizar as políticas de saúde e de cuidado e atenção básica, garantindo qualidade de vida e melhores meios de acesso à cidadania no seu aspecto mais amplo, como parte de um projeto solidário global, tão necessário, especialmente, no momento de grave crise sanitária e de saúde que se vive.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Jailton Macena de. Cooperação penal e combate à criminalidade internacional no contexto do desenvolvimento social da América Latina. **Nomos**, v. 37, p. 51-74, Fortaleza, 2017, p. 55

CIDH. **Inter-American Court of Human Rights**. Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay. Judgment of March 29, 2006 (Merits, Reparations and Costs). Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_ing.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção de Paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/1078-operacoes-de-manutencao-de-paz.pdf>. Acesso em: 26 set. 2019.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana/Herder Editorial, 2007.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

WHO. World Health Organization. **Universal health coverage (UHC)**. Disponível em: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)). Acesso em: 15 set. 2019.

CAPÍTULO 8

A URGÊNCIA DE SE RETOMAR OS ESTUDOS E A PRÁXIS POLÍTICA DE CELSO FURTADO E DOS ESTRUTURALISTAS: UMA ANÁLISE SOBRE O CONCEITO DE ESTRUTURA E DECISÕES NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Ana Cláudia Arruda Laprovitera (UNICAP)

1 INTRODUÇÃO

Celso Furtado nasceu em 1920, em Pombal, sertão paraibano. Após seus estudos secundários no Liceu Paraibano e no Ginásio Pernambucano do Recife, chegou ao Rio de Janeiro no ano de 1939, entrando para a Faculdade Nacional de Direito, tendo obtido seu doutoramento em economia, em 1948, pela Universidade de Paris. Intelectual brilhante, criativo e obcecado na busca de uma solução para os problemas do subdesenvolvimento, Furtado foi um produto do inconformismo. Dono de uma personalidade envolvente e brilhante, era dotado de grande capacidade analítica que o fez esquadrinhar, no conjunto de sua obra, todos os ângulos teóricos conceituais

para o entendimento das causas e consequências do subdesenvolvimento nas economias periféricas. Para Furtado o atraso das economias periféricas não era uma fatalidade, não eram frutos do determinismo racial, biológico ou climático. A noção de subdesenvolvimento construída por Furtado estava calcada em causas histórico-estruturais (ao contrário do pensamento dominante) e tendia a se reproduzir de forma cumulativa e ampliada se nada fosse feito. As análises e propostas apresentadas pelo autor, a partir dos anos 50, tornaram-se o centro das atenções do meio técnico e acadêmico latino-americano. Embora criticado por correntes ortodoxas do pensamento econômico, o conjunto da obra de Celso Furtado, estabeleceu uma nova ordem na estrutura intelectual latino-americana

e na economia do desenvolvimento. Ao aplicar os princípios da teoria da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) da ONU, à economia brasileira, o autor mostrou o porquê do Brasil ser um país subdesenvolvido. Suas análises não ortodoxas sobre o processo de desenvolvimento brasileiro o fizeram dominar os assuntos públicos do Brasil nas décadas de 50 e 60. A linguagem técnica nas questões econômicas a partir de Furtado foram popularizadas, a exemplo dos termos: desenvolvimento e subdesenvolvimento; produto bruto, taxa de investimento, capacidade de importar, fluxo de renda etc. Todos esses termos passaram a ser incorporados no linguajar dos estudantes, professores, técnicos e analistas de economia das universidades e instituições brasileiras e latino-americanas, como assinala Cardoso (2013, p. 208).

2 OS CONCEITOS DE ESTRUTURA E DE DECISÕES ESTRATÉGICAS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os conceitos de “estrutura e decisões” afiguram-se como centrais na discussão teórica de Furtado. Trata-se de uma contribuição inovadora e revolucionária na obra furtadiana, encontrando-se detalhada no capítulo 8 da obra *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (1977), que trata da “interação entre decisões e estrutura”. Para o autor, “o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no

tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas determinados” (FURTADO, 1977, p. 92). Para o estruturalismo cepalino o subdesenvolvimento é uma condição de atraso de difícil reversibilidade. É uma faceta do processo do capitalismo e não uma etapa de desenvolvimento do capitalismo. É uma deformação do capitalismo e retroalimenta-se cumulativamente e de forma ampliada possuindo três características marcantes: persistência, cumulatividade e irreversibilidade caso não ocorram forças de enfrentamento e de intervenções poderosas (Brandão 2008). O desenvolvimento, por outro lado, é a distorção das correlações de forças que alimentam o processo de subdesenvolvimento. Para isso faz-se necessário o rompimento das estruturas anacrônicas. São essas correlações de força anacrônicas, na visão de Furtado, que retroalimentam as atitudes e as decisões estratégicas de manutenção dos sistemas patrimoniais e de concentração de renda e de riqueza. O rompimento das intencionalidades estranhas (dos donos do poder vis a vis classes subordinadas) que se apropriam da riqueza do estado perpetuando as condições de subdesenvolvimento é uma condição chave para o alcance dos objetivos estratégicos do desenvolvimento. Furtado aponta, portanto, a necessidade de rompimento com as estruturas anacrônicas e as decisões atrasadas, causa última dos processos econômicos e sociais subdesenvolvidos. Ao inserir fortemente a ação “política” em sua análise econômica o autor dá pistas relevantes de como deve ser o processo de transformação do sistema econômico a partir da natureza anacrônica intrínseca aos centros de decisões das economias subdesenvolvidas. O autor chama a atenção de que o processo de desenvolvimento

requer inventividade e para derrocada da supremacia oligárquico-mercantil-rentista são necessários mecanismos indutores de rompimento desses processos o requer a mobilização de criação de forças de coalização política e radicalização dos processos democráticos em todas as esferas (econômica, política e social) de forma a estancar os interesses obscuros do grande capital, orientados apenas pela lógica da rentabilidade e do rentismo.

Ainda sobre o conceito de estrutura, um dos trabalhos seminais é o elaborado pelo economista Raymond Barre, em seu *Manual de Economia Política* publicado no ano de 1957 com a primeira edição em português no ano de 1963 (1963; p185). Nesta obra o autor destaca a importância das análises das estruturas na pesquisa econômica¹. Para Barre, o conceito de estrutura manifesta-se tanto no plano da explicação, quanto no plano da ação. No plano da explicação: a) permite compreender melhor o funcionamento global de economia, obriga a abandonar a hipótese de interdependência geral e recíproca de unidades homogêneas em toda a economia; b) permite evitar as

interpretações mecanicistas em termos de ajustamentos de quantidades globais; c) permite a aplicação das teorias econômicas, das leis econômicas. No plano da ação, o conceito de estrutura permite elaborar uma política econômica eficaz (BARRE, 1963, p. 191). Para Barre, as políticas econômicas de intervenção do Estado variam em suas intensidades e meios em função da idade da estrutura e do seu grau de solidez. O autor chama atenção de que grande parte das reformas econômicas fracassam por falta de uma análise precisa das estruturas e segue afirmando que se deva levar em conta as estruturas existentes; agir sobre elas, utilizando para isso os fatores de transformação.

O conceito de estrutura² é, portanto, instrumento relevante de economia

1 Para Barre (1962, p.187) existem dois grandes tipos de estrutura: 1) as econômicas propriamente ditas que caracterizam atividades simples ou complexas, que são: a) da família: repartição das forças produtivas na família; composição de sua renda, etc; b) da empresa: composição do capital técnico; composição da força de trabalho, composição do capital monetário (ações, obrigações); c) repartição da produção; orientação da produção para mercados nacionais e internacionais; d) da unidade complexa: grupo, setor de atividade etc. O segundo tipo são as estruturas de enquadramento, que são: estruturas demográficas, estruturas sociais, estruturas institucionais e estruturas mentais (julgamentos, conceitos, crenças) que Lucien Febvre denominou equipamento mental de uma sociedade (Barre, 1963, p.188). Para o autor as relações que se estabelecem entre as estruturas econômicas e as estruturas de enquadramento (relações de compatibilidade ou de incompatibilidade) são de grande importância para o crescimento e progresso econômico.

2 Segundo definição proposta por François Perroux (*Cours d'Économie Politique*), um dos fortes expoentes da Teoria Estruturalista "a estrutura de uma unidade econômica é o conjunto de proporções e relações que a caracterizam em determinadas condições e em dado momento". *Proporções*, ou seja, a importância relativa dos elementos que compõem a unidade examinada. *Relações*, ou seja, ligações estabelecidas entre os elementos que constituem a unidade de um lado, e, de outro, entre esta unidade e as outras unidades econômicas. Pode-se estudar a estrutura econômica, por exemplo, no caso de uma Nação: a) por setores da atividade econômica: primário, secundário e terciário; b) segundo a natureza das atividades produtivas: agrícolas, industriais, comerciais, financeiras; c) segundo as dimensões das unidades econômicas: micro, pequenas, médias e grandes unidades. d) segundo a distribuição da renda nacional: entre grupos definidos (BARRE, 1962).

Trata-se de categoria de análise econômica de grande utilidade prática, revestindo-se para muitos do título de nova teoria econômica, a Teoria Estruturalista. Com efeito, trouxe novos elementos ou conceitos de novos modelos econômicos e a análise das relações e interação entre os fenômenos econômicos e que são passíveis de ação modificativa racional e programada. Inicialmente, permite, dá ensejo a medir-se as características estruturais típicas de sociedades de maior ou menor nível de desenvolvimento econômico (desenvolvida ou de bem-estar) e outra de nível inferior (subdesenvolvida

aplicada que possibilita, também, através da análise e compreensão sobre a importância relativa, a interdependência e a função dos diversos elementos constitutivos, a adoção de estratégias ou métodos de intervenção no domínio econômico com vistas a promover mudanças no aparelho produtivo e na sociedade, viabilizando, inclusive, a definição, criação e adoção de novos instrumentos específicos de política econômica e social.

Entre os pensadores estruturalistas que entraram em cena na década de 50 e que dialogam e compartilham com Furtado o mesmo entendimento do tema em questão, além dos autores supra-citados (Raymond Barre, 1962), destacam-se: François Perroux (1969), Gunnar Myrdal (1957) e Albert Hirschman (1958). François Perroux³ define estrutura “por uma rede de relações, uma série de proporções entre fluxos e estoques de unidades elementares e de combinações efetivamente significativas dessas unidades⁴. As desigualdades no interior

ou em desenvolvimento). Em segundo lugar, dá ensejo, também, através da análise aprofundada da importância relativa e função dos diversos elementos constitutivos, à adoção de estratégias ou métodos de se promover mudanças no aparelho econômico e na sociedade, viabilizando inclusive a definição e adoção de novos instrumentos específicos de política econômica.

Como exemplo desse recurso ao conceito e análise estruturalista, cita-se a teoria do desenvolvimentismo ou do desenvolvimento, a exemplo da adotada pela CEPAL na América Latina e perfilada por Celso Furtado.

3 Professor no Collège de France, François Perroux criou em 1955 o Instituto de Ciência Econômica Aplicada (ISEA) e é um dos grandes difusores do modelo estrutural entre os economistas.

4 Para François Perroux, *unidade econômica simples* é quando a produção de bens e serviços depende de apenas um agente econômico; *unidade econômica complexa* é quando depende de mais de um agente econômico; *conexão* é o percurso habitual de bens e serviços entre as unidades produtivas.

da estrutura criam diferentes capacidades de criar estoques e fluxos” (PERROUX, 1969, p. 371). Além de ser o grande difusor da abordagem estruturalista na ciência econômica, nas décadas de 1950 e 1960, o economista francês François Perroux (1969) propõe discussões teóricas relevantes para a análise dos polos de desenvolvimento. Para esse autor, as inovações, bem como o Estado, possuem um papel fundamental na dinâmica capitalista, sendo responsáveis por mudanças estruturais. Partindo das proposições apresentadas por Schumpeter a respeito das inovações na dinâmica capitalista, Perroux explora as relações entre indústrias que ele denomina de “motrizes” com as chamadas indústrias “movidas”. Para Perroux (1969), indústrias “motrizes”, “chave” ou “líderes” seriam aquelas que possuem caráter propulsivo ou dinâmico sobre as atividades econômicas de uma dada região. Dado o seu caráter propulsivo, tais empresas, em seus conjuntos, seriam capazes de agir sobre as suas próprias estruturas, alterando a direção dos fluxos e conseqüentemente do nível de atividade e atmosfera econômica. Assim, a indústria “motriz” possui papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico, já que elas têm capacidade de aumentar o nível de vendas e de compras de serviços de outras empresas. Ela induz um ambiente de crescimento a partir das relações com as “indústrias movidas” e, conseqüentemente, altera as estruturas econômicas.

Conforme destaca ainda o autor, o crescimento não ocorre de forma homogênea no espaço. Os polos de crescimento expandem-se com intensidades variadas e com efeitos diversos sobre o ambiente geográfico em que estão inseridos. No caso de um polo industrial complexo e dinâmico, ele

modifica não só o meio geográfico em que está inserido, como também a estrutura inteira da economia nacional em que estiver situado. Esses efeitos decorrem da intensificação do nível de atividade econômica e do encadeamento produtivo.

Sobre os polos de crescimento, François Perroux destaca:

O crescimento econômico não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variadas e expande-se por diversos canais, com efeitos finais variáveis sobre toda a economia (PERROUX, 1969, p. 146).

Na visão de Perroux, a expansão de um polo, situado em uma região atrasada, requeria pelo menos duas condições básicas: a) capacidade do polo em gerar efeitos em cadeia, ou seja, efeitos que induzam a novos investimentos; b) capacidade de minimizar os vazamentos para outras regiões.

Entre as críticas à teoria de François Perroux, situam-se estudos que mostram que os efeitos multiplicadores e aceleradores, provenientes de polos de crescimento em regiões mais pobres, são pequenos e há um grande vazamento de recursos para regiões mais ricas. Vários países chegaram a propor e implementar estratégias de desenvolvimento regional baseadas no conceito de polos de crescimento de François Perroux. Todavia, muitas dessas experiências de desenvolvimento regional falharam, notadamente por não terem sido capazes de difundir as inovações tecnológicas, tendo ocorrido até uma maior concentração regional nos países que adotaram o citado modelo.

Além de Perroux, destacam-se mais dois autores estruturalistas que deram contribuições relevantes à Teoria do Desenvolvimento Regional e são amplamente dialogados e aceitos na obra de Furtado: Gunnar Myrdal (1957), Hirschman (1958). Tais autores foram fundamentais no desenvolvimento de políticas econômicas, com destaque para o incentivo e à criação de instituições de desenvolvimento que objetivaram reduzir as heterogeneidades regionais.

O sueco Gunnar Myrdal (1957) é outro autor estruturalista, cuja contribuição mais conhecida acerca do desenvolvimento/subdesenvolvimento diz respeito ao princípio do *círculo vicioso*, que ele denomina “causação circular e acumulativa”, pelo qual um fator negativo é, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos.

Contrariando os princípios do equilíbrio geral neoclássico, segundo os quais haveria um processo de convergência de renda inter-regional, o jogo das forças econômicas de mercado, segundo Myrdal, tenderia a aumentar a desigualdade entre as regiões. As forças do mercado, atuando livremente, tenderiam a provocar uma concentração econômica dentro do espaço nacional, criando o chamado “círculo vicioso”. Em função do processo de “causação circular”, as regiões mais pobres tenderiam a se tornar mais pobres, e as mais ricas tenderiam a se tornar mais ricas. Isso ocorreria devido a razões históricas e a dois fatores: a acumulação de economias externas e a acumulação de economias de escala.

Segundo Myrdal: “Há uma tendência inerente no livre jogo das forças do mercado a criar desigualdades regionais e essa tendência tanto mais se agrava

quanto mais pobre for o país.” (MYRDAL, 1972, p. 63).

A única vantagem que as regiões pobres apresentariam seria o volume (abundância) de mão de obra mais barata, condição essa absolutamente ineficiente para superar as vantagens desfrutadas pela região mais rica. Myrdal trabalhou com dois tipos de efeitos para dimensionar os impactos: efeito *spread* e o efeito *backward*.

Os efeitos *spread* são efeitos de transmissão positiva. São efeitos que arrastam. Efeitos que se transmitem de uma região rica para uma região pobre. Ocorre, por exemplo, quando o desenvolvimento de uma região rica provoca um aumento de demanda na região pobre, ou, em um segundo caso, quando uma região rica pode, por exemplo, promover o desenvolvimento de uma região pobre através do desenvolvimento do progresso técnico. Enfim, os efeitos *spreads* ocorrem quando a redução do nível de pobreza resulta do relacionamento positivo da região pobre com a região rica.

Os efeitos *backward* têm consequências regressivas e inibidoras do processo de desenvolvimento. São efeitos de transmissão negativa e que impactam negativamente o desenvolvimento de uma região pobre, com a qual se relaciona. Para o autor, o desenvolvimento de uma região rica tende a “absorver” o desenvolvimento de uma região pobre com a qual se relaciona livremente, através, por exemplo, do fluxo de mão de obra qualificada da região pobre para a região rica. Esse fato aumenta ainda mais a divergência entre as regiões pobres e ricas. Mais do que rentabilidade, retornos e lucros, as multinacionais têm procurado instalar-se em áreas de amenidades (a exemplo de lazer e de cultura), para os

seus colaboradores. Grandes empresas preferem localizar-se próximas a grandes centros urbanos.

Quanto ao comércio inter-regional, segundo Myrdal, as relações que tendem a existir entre as regiões pobres e ricas sempre é de dominância. O comércio inter-regional é de dependência econômica, ou seja, a região rica impõe seu comércio em relação à região pobre. As regiões pobres tendem a produzir produtos de baixo valor agregado. À medida que a região mais rica começa a transacionar com as regiões mais pobres, o resultado ocorrido é que as regiões mais pobres terão menos condições de concorrer com as regiões mais ricas no comércio nacional.

No Brasil, a instalação de rodovias, nos anos 1950 e 1960, aumentou fortemente o comércio inter-regional. Isso possibilitou à Região Nordeste ser mais facilmente abastecida pelas regiões mais desenvolvidas do Sudeste e Sul do país, notadamente de produtos industrializados ou semielaborados, intensificando o processo de “causação circular” do tipo *backward* com efeitos negativos inibidores para o Nordeste, sendo quase impossível de ser revertido.

O que se conclui é que o livre mercado tem como resultado a dominância dos efeitos *backward* sobre os *spreads*, ou seja, os efeitos negativos tendem a ser mais fortes que os efeitos positivos. Para Myrdal, a única forma de romper e reverter esse círculo vicioso perverso e concentracionista seria a intervenção planejada do Estado sobre as livres forças do mercado. Essa intervenção bloquearia o processo de “causação circular”. O Estado capacitaria as regiões mais pobres para romper o círculo vicioso de “causação circular”, podendo a modalidade de intervenção estatal

ser de forma direta ou indireta. A forma indireta seria a estruturação de políticas de estímulo ao desenvolvimento regional, a exemplo de uma política nacional de crédito destinada aos pequenos e médios produtores localizados nas regiões pobres, ou políticas de incentivos fiscais de atração de investimentos.

A experiência histórica mostra, entretanto, que estímulos indiretos não são muito eficazes para reverter o quadro. Os estímulos diretos são historicamente comprovados para reduzir as desigualdades regionais, a exemplo de obras de infraestrutura físicas e humanas e investimentos diretos produtivos.

O alemão Albert Hirschman (1958) compartilha com Myrdal (1957) e François Perroux (1969) e Furtado (1977) essas mesmas preocupações quanto ao processo de desenvolvimento econômico. Esse autor estruturalista traz contribuições significativas à teoria do desenvolvimento regional, tendo publicado, em 1958, a obra *A Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Para Hirschman, o desenvolvimento econômico seria dificultado em função dos círculos viciosos. Para o autor, os países retardatários possuem em sua essência um processo de desenvolvimento econômico pouco planejado, sendo necessária a introdução de instrumentais fortes de planejamento sob a responsabilidade do Estado.

Para Hirschman (1960): "O progresso econômico não se manifesta em toda parte ao mesmo tempo e, uma vez que surja, forças poderosas promovem a concentração espacial do desenvolvimento, em volta dos pontos originários iniciais." (HIRSCHMAN, 1960, p. 275).

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Vê-se, por parte de todos esses pensadores estruturalistas, uma análise aprofundada e a defesa do papel do Estado na indução do processo de desenvolvimento. É consenso, também, nos autores supramencionados, a necessidade de regulamentação e intervenção do Estado como forma de evitar abusos de poder econômico e conter as forças de mercado que tenderiam a acentuar os níveis de desigualdade regionais e de renda. Para Furtado "é a partir da identificação dos centros de onde emanam essas decisões destinadas a compatibilizar as iniciativas da multiplicidade de agentes, que exercem poder em graus distintos, que se define o perfil de um sistema econômico" (FURTADO, 1978, p. 18). Sobre a noção de estrutura em Furtado, Tânia Bacelar no ensaio "*O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*", publicado na obra *Desenvolvimento regional no Brasil* (2009, p. 41), ressalta em sua fala a clara noção das necessidades de reformas estruturais (agrária, educacional e econômica) no pensamento de Furtado, destaca a autora: "Celso Furtado estava convencido, à luz do que ocorrera no processo de desenvolvimento regional brasileiro e em especial na região Nordeste, que enquanto não se mexesse na estrutura fundiária e não se promovesse o acesso da população ao conhecimento, a tragédia regional não seria equacionada".

Como se viu ao longo do presente ensaio, a noção de estrutura e de decisões estratégicas por parte dos agentes tratadas por todos os autores estruturalistas acima apresentados ultrapassa a dimensão econômica e encontra na ação política o desafio para

o enfrentamento das mudanças dos padrões econômicos, sociais e políticos que acentuam as desigualdades e a concentração de renda. Furtado bebeu nesta fonte farta e a partir dela e de outras influências teóricas (a exemplo de Keynes) construiu um sistema analítico poderoso para entender a desigualdade e as heterogeneidades estruturais que afetavam as economias subdesenvolvidas e em particular a nordestina e propor no bojo de suas análises teóricas a necessidade de mobilização política para vencer o processo de desigualdades estruturais e consequentemente dos processos de subdesenvolvimento a que estão submetidos os sistemas econômicos periféricos. Baseando-se na análise estrutural-keynesiana, torna-se o grande mito do desenvolvimento econômico latinoamericano e brasileiro, adquirindo grande notoriedade e contemporaneidade na sua estrutura de pensamento e na sua práxis política.

Por fim cumpre destacar que para Furtado a radicalização dos processos democráticos (nas esferas econômica, política e social), através da inventividade, organização e coalização de forças progressistas culminaria na neutralização das forças anacrônicas intrínsecas aos sistemas econômicos subdesenvolvidos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional no Brasil. In: Centro Internacional Celso Furtado. **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

BARRE, Raymond. **Manual de Economia Política**. 2. ed. Rio de Janeiro, 1964.

BRANDÃO. O compromisso com a (n) ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico analítico. **Revista Economia Ensaios**, v. 22 n. 2008. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaio/article/view/3198>

CARDOSO, Fernando. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia da Letras, 2013.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 6. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

FURTADO, C. **Essencial**. (Org. Rosa Freire d'Aguiar). Penguin-Companhia, 2013.

FURTADO, C. **Diários Intermitentes, 1937-2020** (Org. Rosa Freire d'Aguiar). São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização ocidental**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégias de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1957.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1969.







PARTE III

***SONHOS DE UM MUNDO COM
SEUS LIVROS E DISCÍPULOS***



E AGORA, CELSO?

Cristovam Buarque (UnB)

O pensamento de Celso Furtado nos permitiu entender, não apenas lembrar, a história do Brasil e da América Latina; conhecer as causas do subdesenvolvimento e a lógica do desenvolvimento. Devemos também ao seu pensamento: estratégias para promover o progresso de nações pobres; e percepção dos riscos, das limitações e das consequências negativas do desenvolvimento. Por sua obra, que formou a mente de nossa geração, a maior homenagem a Celso Furtado nos 100 anos de seu nascimento deve ser continuar sua obra perguntando: “E agora, Celso?”: que novos entendimentos, sonhos e estratégias em um mundo que não conta mais com você em vida, apenas seus livros e seus discípulos?

No prefácio do livro “Ética e a Miséria da Política”, de Carlos Michiles, levantei a questão “E agora, CEPAL?”, sobre como vamos enfrentar os novos tempos adiante. O pensamento de Celso Furtado é interligado à Escola da CEPAL que ele ajudou a desenvolver. Por isto, os temas aqui considerados servem para provocar tanto o avanço das ideias de Celso Furtado, sem ele ao redor, quanto as ideias que a CEPAL continua a formular.

1 A PERSISTÊNCIA DA POBREZA

Talvez a mais triste, embora não necessariamente a mais surpreendente, surpresa dos 70 anos da CEPAL e dos 60 da Sudene, seja a persistência da pobreza, apesar do êxito econômico das políticas de desenvolvimento em prática na América Latina. Ao visitar praias do Nordeste ou do Caribe, percebe-se que os incentivos fiscais, investimentos privados e ações governamentais foram capazes de desenvolver uma poderosa infraestrutura turística. Apesar disso, a pobreza de antes se mantém ao lado. A mesma percepção se tem nas margens onde se situam as novas indústrias. As melhorias sociais que ocorreram vieram menos da distribuição dos resultados do crescimento econômico, do que de políticas monetárias, como o Real, e de políticas sociais específicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Bolsa Escola/Bolsa Família, o Mais Médicos, o Fundef, o Fundeb e o Piso Salarial do Magistério. A ideia de que o crescimento econômico espalharia seus resultados por *trickle-down* da renda, do topo à base, não deu o resultado esperado.

A luta para erradicar a pobreza vai exigir um novo enfoque; sair da busca de “como aumentar a renda”, para “como reduzir a pobreza”. O próprio *conceito econômico de pobreza* medida como ausência de renda, deve ser substituído por um *conceito social* ou *conceito real de pobreza*: escassez de bens e serviços

1 Ver o livro “Ética e a Miséria da Política”, de Carlos Michiles, Curitiba: Ed. Appris, 2018.

essenciais - comida, moradia com água potável, coleta de lixo e esgoto, educação de qualidade ao longo da vida, transporte público acessível, atendimento médico e hospitalar, hoje em dia, também segurança. Este novo conceito exige definir novos métodos para superar sua persistência, quebrar o círculo vicioso que a mantém, como em um sistema de castas, que passa de pai para filho. Uma nova postura na relação economia e sociedade.

Para o futuro, vamos ter de dar mais atenção a economistas como Amartya Sen, que reconhece a influência de Celso em suas ideias, de Abhijit Banerjee e Esther Duflo, como também de Mohammad Yunus, todos quatro Nobel. Não são economistas voltados para aumentar a riqueza e depois distribuí-la, na ilusão liberal ou desenvolvimentista, a primeira apenas pelo mercado, a outra graças à intervenção do Estado.

Depois do fracasso do socialismo real, também não há mais justificativa para insistir que a persistência da pobreza decorre da estrutura capitalista, e que só a tomada do poder e a implantação do socialismo estatizante permitiria quebrar o círculo vicioso e superar a pobreza. Tampouco se justifica dizer que a persistência da pobreza é questão política: falta de democracia com governos de esquerda. Há três décadas todos os países da América Latina têm regimes eleitos. Em alguns países tivemos governos de esquerda por longos períodos, como no Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Bolívia, Venezuela, além de Equador e Peru. Isto não levou à quebra do círculo vicioso para superar a pobreza. A pobreza persiste.

A *linha da pobreza* com base em uma renda mínima diária para a sobrevivência deve ser substituída por um *muro da riqueza*

que impede a passagem dos pobres para a *não-pobreza*. É tão forte a dependência do pensamento social à economia que não se inventou um termo para definir os *não-pobres*. As estratégias até aqui utilizadas para a superação da pobreza têm consistido em dar incentivo à economia para que os pobres “enriqueçam” ao ultrapassar a linha da pobreza, graças a um salário recebido por emprego criado pelo investimento de capital na busca do crescimento econômico. O fracasso dessa estratégia levou à defesa moderna da garantia de renda mínima para todos. Porque a renda seria a ponte para ultrapassar a linha da pobreza. Diferentemente deste enfoque, a *derrubada do muro* da pobreza só será possível pela garantia de acesso a todos dos bens e serviços cuja ausência representa a *pobreza real* e cujo acesso produz a *não-pobreza*. Por isto, no lugar de uma renda básica da cidadania, o caminho para superação da pobreza pode estar em uma política de *renda inclusiva*. Pelo menos enquanto a economia não cresce, não emprega e não aumenta na direção de produtos supérfluos desejados.

2 MANUTENÇÃO DA CONCENTRAÇÃO DE RENDA

Tanto quanto a persistência da pobreza, é surpreendente como, décadas depois da criação e funcionamento da CEPAL e da Sudene, apesar do êxito do crescimento econômico, da industrialização, da implantação da infraestrutura e de democracia na América Latina, com governos progressistas no poder, suas sociedades mantenham a concentração de renda. Com exceção de Cuba - cuja distribuição se fez por fora do crescimento econômico, pela imposição política da

igualdade de renda e oferta direta dos serviços sociais nos demais países, em vez de desconcentrar a renda, houve uma pauperização - e Costa Rica e Uruguai, que investiram por décadas na educação de base.

O Estado criou uma aristocracia própria que surpreenderia aos desenvolvimentistas do passado. Da mesma forma que eles se surpreenderiam com a aristocratização das classes trabalhadoras de profissionais especializados, com direitos e salários muito acima do trabalhador comum e do povo excluído. No lugar de aumentar o proletariado industrial, ocorreu foi uma pauperização dos camponeses que emigraram para as grandes cidades, criando bolsões de pobres excluídos da *modernidade apressada* pelas medidas desenvolvimentistas. Estas medidas elevaram o padrão de vida de uma minoria dos trabalhadores ao custo da marginalização e exclusão dos pobres.

Há cinquenta anos, achava-se estar construindo a igualdade, surpreende a separação que temos. Impossível imaginar que no lugar da marcha à igualdade, prometida e esperada, adaptaríamos o modelo sul-africano do apartheid na América Latina, criando cidades de muros, visíveis ou invisíveis, para separar a riqueza que criamos da pobreza que não superamos. A inflação teve um papel na montagem do sistema de separação, graças ao mecanismo de proteção à renda e ao patrimônio dos ricos e aos salários dos trabalhadores do setor moderno.

A observação de países democráticos onde houve distribuição de renda permite constatar que, além de medidas de proteção aos trabalhadores, o caminho foi a garantia de educação de base com qualidade e igual para todos. Se a

escola for a mesma, nos dois lados do *muro da pobreza*, os filhos de um lado em escolas iguais às escolas dos filhos do outro lado, em poucos anos quebra-se a separação, e em poucas décadas quebra-se a desigualdade que ficará limitada aos limites legitimados pelo talento, a persistência, a vocação e a contribuição de cada um à economia e à sociedade. A escola pública, não a indústria privada ou estatal, é o instrumento para a distribuição de renda.

3 O VETOR DO PROGRESSO

A CEPAL tinha forte intenção de promover o progresso e clara empatia com os pobres, mas sua visão era de que o vetor para um mundo rico e justo era a economia dinâmica, graças aos instrumentos estatais promovendo a infraestrutura e induzindo investimentos privados. Ao longo de décadas tivemos crescimento, mas ele estancou sem beneficiar a todos e ainda degradou o meio ambiente, construiu cidades gigantes com arranha-céus e condomínios de luxo, sem oferecer água, esgoto, hospitais, emprego, cultura para todos; e promovendo verdadeiras epidemias de violência em nossas "monstrópoles". Erramos na escolha do vetor do progresso, que deveria ter sido educação de base com qualidade para todos.

A substituição do *conceito econômico* pelo *conceito real de pobreza* exige substituir a visão do crescimento econômico como sendo o vetor do desenvolvimento, para a ideia do *vetor educação* como o motor do progresso. Nos anos 1960, quando a CEPAL e Celso Furtado formularam as estratégias do desenvolvimento, era difícil essa percepção porque ainda estávamos

na economia baseada nos fatores Capital, Terra e Trabalho e esta não exigia muita especialização.

Nessas condições, a educação era tratada como um serviço social, como moradia, água e esgoto. É recente a percepção de que Conhecimento é um fator em si. A Constituição de 1988, por exemplo, trata a educação como um serviço social, um direito das pessoas e famílias, e não como um fator fundamental para o desenvolvimento: *vetor do progresso*.

Hoje é forçoso perceber que a educação de qualidade não é apenas um serviço social, mas um fator – vetor – fundamental para o desenvolvimento da economia e da sociedade. Até recentemente, a distribuição de renda seria o resultado do espalhamento automático da renda, graças ao seu simples aumento. Esta distribuição não ocorreu de forma generalizada, ficou restrita a setores específicos de trabalhadores do Estado e profissionais especializados com educação e de sindicatos fortes. Percebe-se agora que a riqueza social decorre da produtividade, graças à qualidade do sistema de educação, e a sua distribuição decorre da equidade como a educação é distribuída. O progresso econômico e a justiça social decorrem da educação de qualidade para todos.

Diferentemente do que se imaginava, no lugar de a boa educação para todos ser consequência do desenvolvimento, o desenvolvimento é consequência da educação de todos, para não desperdiçar o recurso fundamental que vem do Conhecimento. Da mesma forma, no lugar de a equidade educacional ser consequência da elevação de renda dos trabalhadores, esta elevação será consequência da educação recebida pelos

trabalhadores e seus filhos. O caminho para aumentar e para distribuir renda está na implantação de um sistema público de educação universal com a máxima qualidade e garantia de que os filhos dos pobres terão acesso às escolas com a mesma qualidade dos filhos dos ricos.

4 O KEYNESIANISMO SOCIAL E PRODUTIVO²

Ao lado de bases filosóficas de Marx, Keynes é parte da matriz econômica cepalina e, portanto, também do pensamento de todos que aprendemos com Celso Furtado. Foi o keynesianismo que permitiu a recuperação de economias em crise, nos países centrais, e avanços econômicos nos países periféricos. Políticas keynesianas ajudaram a superar penúrias sociais, além de provocar dinâmica econômica através da circulação de renda. Mas o keynesianismo puro não quebra a apartação nem derruba o *muro da riqueza*. O keynesianismo dinamizou a economia norte-americana, mas não incorporou os pobres, nem os negros. Na África do Sul, o keynesianismo não superaria o apartheid.

Para superar o quadro de pobreza, é preciso um *keynesianismo social e produtivo*: o Estado oferecer *renda vinculada* ao desempregado pobre para que ele participe da produção do que necessita para sair da *pobreza real*. A renda recebida supera a penúria imediata e mobiliza o pobre sem emprego para criar os bens e serviços que abrem uma brecha no *muro da riqueza*: educar-se, construir

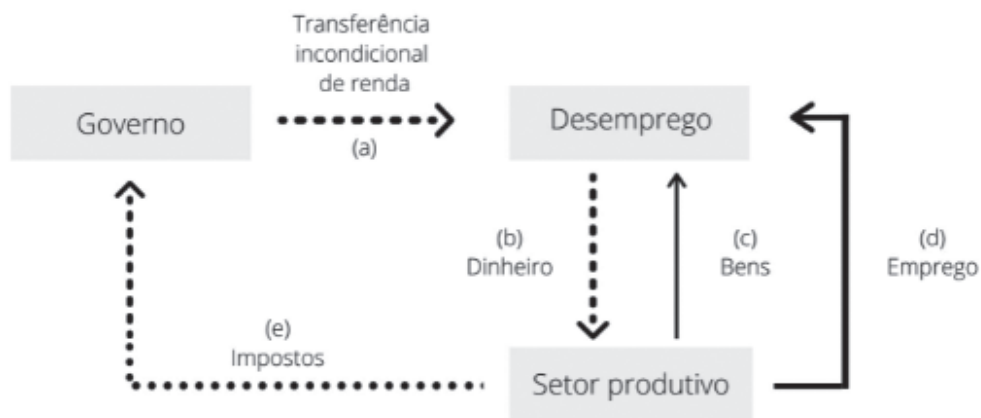
2 Ver deste autor o livro “Bolsa-Escola: história, teoria e utopia. Brasília: Ed. Thesarus, 2013.

a moradia, instalar saneamento, arborizar ruas, ocupar os jovens e cuidar dos filhos.

No keynesianismo puro tradicional, Figura 1, o governo faz uma transferência incondicional de renda (a) para desempregados; ao gastar esta renda (b), o beneficiado compra bens e serviços (c) do setor produtivo que é dinamizado pela demanda, criando empregos (d) e pagando impostos (e), fechando o círculo com fortalecimento fiscal.

No *keynesianismo social e produtivo*, Figura 2, além dos fluxos vistos na Figura 1, a pessoa pobre – não apenas empobrecida temporariamente pela falta de emprego – recebe uma renda (g) e, graças à transferência de renda condicionada usada como *incentivo social*, tem seu potencial mobilizado de maneira a produzir bens e serviços que ela precisa para sair da pobreza (f).

Figura 1 – Keynesianismo tradicional



Fonte: elaboração própria.

Figura 2 – Keynesianismo social e produtivo



Fonte: elaboração própria.

5 RENDA INCLUSIVA³

A crise social e econômica criou unanimidade na defesa da Renda Básica da Cidadania Universal. Esse apoio à generosidade de uma renda para os pobres é natural, mas é incorreto passar a ideia de que ela promove inclusão social. Deve-se apoiar a ideia da renda mínima, alertando para o fato de que se trata de um gesto sem consequência emancipadora da pobreza real. Uma ferramenta positiva para reduzir a penúria, sem superar a realidade da pobreza.

Quando a ideia da Bolsa Escola foi divulgada, em 1987, no livro "A revolução nas prioridades", seu nome era "Renda Mínima Vinculada à Educação". Reconhecia o papel inspirador de Eduardo Suplicy, mas explicitava sua diferença estratégica com a "Renda Mínima". A adoção posterior do nome Bolsa Escola teve como propósito deixar claro que, no lugar da renda, era a educação que faria a inclusão, a bolsa era um salário à mãe para que seus filhos não faltassem às aulas.

A "Renda Mínima" parte do conceito de que a pobreza pode ser atendida pelo aporte de dinheiro à família para comprar o que precisa no mercado. Distribui uma pequena renda, sem distribuir patrimônio. A "Renda Vinculada" parte do conceito de que a pobreza decorre da falta de acesso a uma "Cesta Essencial à Inclusão".

Parte da "Cesta Essencial" exige renda para compra privada no mercado, parte exige acesso a bens e serviços públicos. A "Renda Vinculada à Inclusão" funciona como um incentivo monetário que assegura renda para o beneficiário

pagar pela comida e transporte público, e ao mesmo tempo induz seu trabalho na produção de serviços que sua família precisa. Além disso, ao produzi-lo, distribui também o patrimônio.

A Bolsa Escola é um exemplo. Transfere renda para enfrentar as necessidades imediatas, mas ao exigir que as crianças frequentem a escola até o final do ensino médio promove a inclusão social e distribui conhecimento. A bolsa atende a possibilidade de sobrevivência, a escola induz a sair da pobreza. O mesmo conceito se aplica aos incentivos sociais que atuam como rendas inclusivas e emancipadoras, tais como: a Bolsa Escola com boas escolas, pagamento condicionado a melhorar a moradia do beneficiado, renda vinculada à arborização no bairro, ao cuidado dos parques infantis, à pintura de escolas; bolsa para analfabetos receberem quando aprenderem a ler em cursos dirigidos a eles; renda para jovens fazerem serviço militar-civil ou para obterem ofícios; salário para pessoas aprenderem a cuidar de crianças sem vaga em creche; emprego em obras de saneamento; pagamento para promover desmigração de quem desejar voltar à sua cidade de origem.

O beneficiado que recebe uma renda mínima sem vinculação necessita ser rentista para sempre sem sair da pobreza; aquele que recebe uma "renda inclusiva", com vinculação, tem ao final de um prazo o patrimônio que ele produziu: a casa ampliada, rebocada, pintada, com saneamento, alfabetizados e os filhos educados. A renda atende às necessidades imediatas, seu condicionamento promove a ascensão social, graças ao que será produzido.

O custo financeiro de um programa de "Renda Inclusiva pela Vinculação" seria

³ Transcrição de artigo do autor, publicado no Jornal O Globo em 28 de junho de 2020.

o mesmo de um programa de “Renda Básica da Cidadania”. Requer, entretanto, esforço gerencial do Estado na sua execução. Por isso, a simplicidade da ideia da renda mínima sem condicionamento sensibiliza os defensores da estratégia do “neoliberalismo social”, com estado mínimo, limitado a uma rede de agências bancárias.

6 ESGOTAMENTO DO ESTADO

Em uma época dividida entre o estatismo soviético e o liberalismo norte-americano, Furtado e a CEPAL tiveram a grandeza intelectual de - sem abandonar princípios filosóficos marxistas e adotando propostas econômicas keynesianas - formularem a ideia das economias mistas, combinando o poder do Estado com a eficiência da competição capitalista, nos moldes da social democracia escandinava, adaptada aos países tropicais, pelo uso do protecionismo alfandegário. Sem essa combinação, a América Latina ainda seria um continente rural e agrícola. O Estado foi o motor do aumento da produção e da renda social, esbarradas e concentradas socialmente.

Hoje, o Estado demonstra exaustão fiscal, corrupção em seus quadros dirigentes, falta de compromissos sociais para servir ao povo e atender suas necessidades; perdeu legitimidade popular por ter sido instrumento de progresso excludente que beneficiou apenas a uma minoria da população. Quebrou os velhos caudilhos e a aristocracia rural, mas no lugar criou uma elite nos moldes da nomenclatura soviética, ainda mais privilegiada, mais corrupta, mais ostentatória e muito mais desigual em relação aos pobres, embora menos autoritária, salvo nos períodos de

ditadura militar. A prioridade ao ensino superior sobre a educação de base serviu a esse propósito, ao usar universidades como escada para a ascensão social e para a criação de uma elite dirigente distante do povo.

Qualquer proposta modernizadora do pensamento desenvolvimentista vai precisar encontrar uma forma de *tomar o Estado* para libertá-lo da nomenclatura e colocá-lo à serviço do progresso e da justiça, em combinação com a eficiência. Não há progresso sem o Estado, mas sua ineficiência dificulta progredir, e o estatismo e a centralização no Estado impedem a justiça, além de provocarem ineficiências burocráticas que induzem corrupção. Basta ver que no lugar de cuidar dos serviços públicos de qualidade para todos, o Estado paga educação e saúde privadas para seus parlamentares, juízes e servidores em geral⁴. Ainda mais, beneficia as camadas ricas com recursos públicos para o financiamento dos sistemas privados de educação e saúde.

7 OS NOVOS FATORES DE PRODUÇÃO: CO, BES, CON

Quem estudou economia nos textos da CEPAL, ensinada no Brasil especialmente pelo livro de Castro e Lessa, aprendia que a produção decorria basicamente de três fatores: Capital (Ca), Terra (Rn) e Trabalho (Tr). Em poucas décadas, percebeu-se que a Tecnologia (Te) – o saber como produzir, *Know How* – era um fator em si. Não adiantava ter os três primeiros sem a expertise de engenharia e administração.

4 Sobre isto, ver o livro do autor “Por que falhamos: o Brasil de 1992 a 2018”, Brasília: Tema Editorial, 2020, cujo título em sua versão em inglês é mais explícito: *How the left elected the right in Brazil*.

Isso explicava por que, apesar de equipamento montado, disponibilidade de pessoal e de matéria-prima, a América Latina, assim como a África e a Ásia, começaram a ter indústrias paradas por falta de gestão ou manutenção. Mas recentemente surgiu a necessidade do quinto fator: a Inovação (In), no sentido de saber criar novos produtos. Até então, a performance econômica buscava dispor dos recursos para aumentar também a oferta e nas últimas décadas esta *performance* busca aumentar o número de novos produtos que permitam aumentar a demanda. O Brasil conseguiu dar um salto na disponibilidade do fator Te, mas a economia ainda esbarra na escassez do fator In.

O sucesso do agronegócio é um exemplo de disponibilidade dos quatro fatores iniciais sem necessidade do quinto fator, porque o produto agrícola não precisa ser substituído. O agronegócio brasileiro é um exemplo do êxito do avanço tecnológico na produção - inovação de equipamento, sementes, adubo, biotecnologia agrícola e biotecnologia animal -, mas a oferta é sempre do mesmo para atender a demanda do produto. Essa situação deixa a empresa inovadora na tecnologia com eficiência na produção, mas dependente do crescimento vegetativo da demanda, incapaz de induzir demanda por novos produtos. A tecnologia consegue produzir soja com mais eficiência, mas sua demanda depende do tamanho e da renda da população compradora, provavelmente em outros países. Daí a necessidade de fazer o País ter capacidade inovativa para gerar não apenas mais do mesmo, também novos produtos. Essa é uma realidade que surge a partir das últimas décadas do século XX, quando a revolução científica e tecnológica transformou a economia do

produzir mais por uma economia do criar mais novidades.

Mesmo assim, a produção esbarra na falta de logística para a conservação e distribuição do produto: silos, estradas, portos são tão importantes quanto os outros cinco fatores, podendo ser considerado um fator em si (Lo). A preocupação com o crescimento econômico concentrou os esforços na busca de aumentar a produção e descuidou, portanto, do Fator Logístico, sem o qual a produção esbarra nas dificuldades da sua distribuição. O agronegócio brasileiro é um exemplo: a produção cresce com redução de custos, mas o escoamento sofre o elevado "Custo Brasil" por amarras burocráticas e por falta de investimento estatal ou privado na logística.

Ainda que preocupados com as condições sociais, graças a sua empatia com os pobres, o desenvolvimentismo via as condições sociais como consequência de economia. As condições sociais da população não eram consideradas como Fator de Produção, com exceção dos níveis de educação profissional e superior. Quase sempre as condições sociais eram vistas como consequência do crescimento econômico. Hoje é preciso ver o Bem Estar Social (BES) como um fator de produção e não como uma consequência do progresso. Um fator que reduz custos e aumenta a produtividade.

A realidade da globalização e do esgotamento do Estado fez surgir um novo fator: a Confiança (Co). A economia que dispuser de Confiança, dispõe de capital e do poder de adquirir os outros fatores. A Confiança decorre de diversos aspectos: cidades pacíficas, sem doenças endêmicas, com trânsito fácil, boas escolas, mas sobretudo de Estabilidade Monetária e de

Estabilidade Jurídica, além do Bem Estar Social. Setenta anos atrás, o keynesianismo não considerava a Estabilidade Monetária como um propósito fundamental. Havia inclusive o entendimento, se não a opção, de que uma certa taxa de inflação seria o caminho para o Estado e os empresários financiarem os projetos econômicos de infraestrutura, as empresas estatais, além de financiar o setor privado e oferecer benefícios à máquina do Estado.

Para implantar a infraestrutura econômica, financiar o setor privado e dar incentivos à nova elite dirigente, o Estado desprezou o direito do povo a uma moeda com valor estável. O povo financiou a montagem da modernidade, aceitando o cheque sem fundo da moeda sem valor estável. Permitia também o comodismo do discurso populista de que é possível aumentar gastos para atender aos pobres e favorecer aos ricos. Permitia também financiar os privilégios da nomenclatura estatal, iludindo o eleitor ao esconder a luta de interesses na escolha de prioridades durante a elaboração dos orçamentos públicos, sem que a população percebesse que pagava os privilégios e custos da *modernidade apressada* ao aceitar o dinheiro desvalorizado.

Ao longo de anos, a inflação criava uma dinâmica que iludia a todos, aceitando o desfalque diário pela desvalorização monetária. Mas a inflação pede mais inflação, até ao ponto de a hiperinflação desorganizar a economia e esfomear o povo. Com o tempo, diversos países caíram em hiperinflação, com desarticulação da economia e imensos sacrifícios para os pobres. A CEPAL deixou que a Escola de Chicago se arvorasse como paladina na luta contra a inflação, usando instrumentos tão ou mais perversos do que a própria

inflação, embora esta última tenha a grave maldade da duração. Nenhum país escapou da inflação usando instrumentos graças a receituário do desenvolvimentismo. O Brasil usou o Plano Real; Chile, Bolívia e Argentina, choques neoliberais; Equador, a dolarização. Cada um pagou seu preço, mas a estabilidade, embora momentânea, foi base necessária para a Confiança.

A experiência mostra que é preciso ter estabilidade monetária para não penalizar os pobres, e por uma questão de pedagogia política para criar o entendimento de que o orçamento público é uma arena de luta de classes e porque ela é um dos pilares do fator Confiança, nos dois lados do mercado: investidor e consumidor, dentro e fora do país. Assim como é uma necessidade para evitar a *arquitetura da concentração de renda*, utilizada por sucessivos governos latino-americanos, corrigindo patrimônio e renda dos ricos, com métodos de correção monetária, e depredando as rendas dos pobres pela desvalorização da moeda.

A radical revolução científica e tecnológica das últimas décadas fez surgir a necessidade de mais um fator, que vai além da Tecnologia e da Inovação: é o Conhecimento (CON) em si, puro e capaz de servir de base para todos os aspectos que digam respeito ao mundo da inteligência: além de especificamente Tecnologia e Inovação, também inteligência artificial, matemática, ciências em geral, inclusive ciências do aprendizado e da promoção da educação. Esse fator Conhecimento é capaz de aproveitar o recurso determinante do progresso: o cérebro humano em cada pessoa. As minas e o solo no período Pré-Industrial, os poços de petróleo no período industrial, serão substituídos pelos cérebros no período da economia do conhecimento. Nesse período, a fonte

da riqueza está na educação, na escola, qualquer que seja a concepção futura para essa palavra.

8 O ESGOTAMENTO DO PROTECIONISMO, O COLONIALISMO INTERNO E O TERCEIRO MUNDO

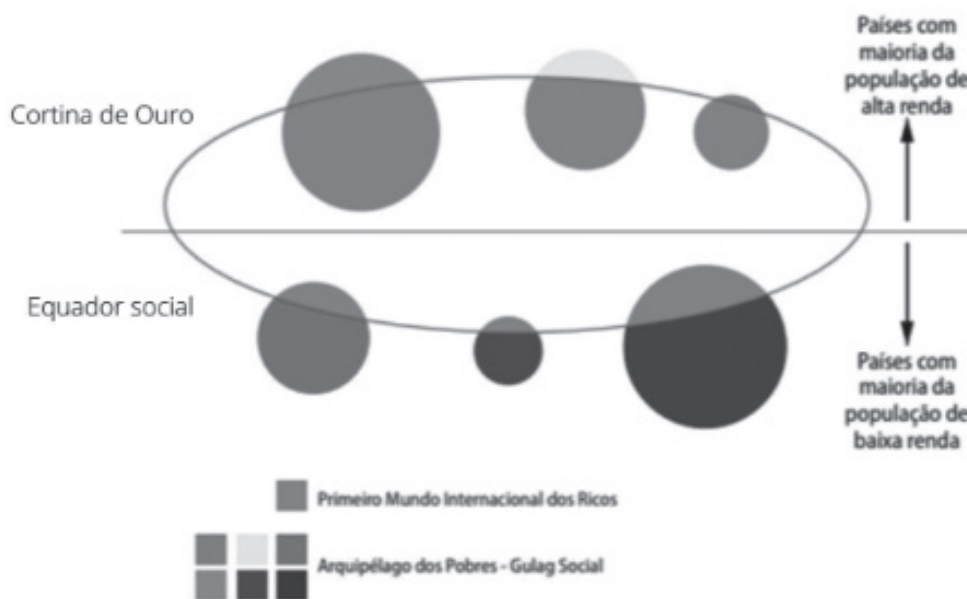
Um dos princípios mais aceitos na teoria do desenvolvimento era a necessidade de proteção às indústrias nascentes nos países com economia dependente. Foi o protecionismo que permitiu o salto industrial no Brasil. Mas sua manutenção por décadas levou à ineficiência da economia, ao benefício de camadas já privilegiadas. Além de sinais de ineficiência e injustiça social, o protecionismo se esgotou diante da marcha do mundo à globalização induzida pelo avanço técnico e pelas mudanças geopolíticas, com o fim da polarização na guerra fria e do Muro de Berlim.

O pensamento da CEPAL, inclusive de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso, estava correto ao identificar que o desenvolvimento estava emperrado pelo colonialismo e pela dependência dos *países pobres periféricos* em relação aos *países ricos metropolitanos* cujo melhor exemplo estava na deterioração dos termos de intercâmbio no comércio internacional, sacrificando os bens primários em relação aos bens industriais. O caminho para o desenvolvimento exigia a ruptura com o colonialismo e investir capital no setor industrial. Para isso, além do fortalecimento dos órgãos de planejamento e financiamento criados na época, seriam utilizados recursos financeiros nacionais e internacionais mobilizados por bancos de desenvolvimento.

A ideia era desenvolver o Terceiro Mundo para levá-lo ao estágio econômico do Primeiro Mundo, por meio do que ficou conhecido como “take off”, sugerido pelo norte-americano Walt Rostow em combinação do pensamento cepalino com a alternativa diferente ao socialismo soviético. Essa visão se espalhou por todas as partes e levou a movimentos como dos Países Não Alinhados. Outros políticos e intelectuais defendiam que o objetivo deveria ser a revolução socialista e fazermos parte do Segundo Mundo.

Passado meio século, tivemos a surpresa de nossos países *ficarem ricos* no sentido de *terem ricos* e visual de riqueza, sem *ficarmos desenvolvidos*, no sentido de bem estar generalizado: nossas cidades cresceram, mas se transformaram em “monstrópoles”, alguns pobres ascenderam, mas a pobreza persistiu e a desigualdade não diminuiu, a violência cresceu e a sociedade adquiriu feições de apartheid. Diversos dos empresários, homens e mulheres, mais ricos do mundo estão nos antigos países pobres, colonizados, da América Latina, Ásia ou África. Os países metropolitanos, que eram os padrões onde queríamos chegar, mostram bolsões de pobreza. O Segundo Mundo, socialista, se desfez, derrubando a “cortina de ferro”. O mundo se transformou em um *Imenso Terceiro Mundo*, cada país dividido em uma parcela pobre e outra rica, a primeira formada por um *Arquipélago de Pobres*, como ilhas sociais espalhadas pelo planeta; e a outra formando um *Primeiro Mundo Internacional de Ricos*, integrados nos padrões de consumo e cultura como se fossem uma nação unificada. Cada país cortado por muros, cercas, condomínios que juntos constituem uma Cortina de Ouro, que serpenteia todo o Planeta (Figura 3).

Figura 3 – Cortina de Ouro



Fonte: elaboração própria.

Apesar de que este não era o mundo com o qual a CEPAL trabalhava, foi de Osvaldo Sunkel, um dos seus expoentes desde o início, que ainda na década de 1970, pela primeira vez ouvi a ideia da *integração mundial com desintegrações nacionais*. Em sua palestra em Paris, em 1972, ele olhou para os assistentes e disse: "Ontem eu não conhecia nenhum de vocês, e já falamos como velhos conhecidos, usamos roupas parecidas, falamos idioma comum, lemos os mesmos livros, assistimos aos mesmos filmes, debatemos os mesmos temas e problemas. Na próxima semana, de volta a nossos países, não conseguiremos conversar igualmente com servidores de nossas casas". A globalização que o desenvolvimento provocou integrou os ricos excluindo os pobres e fez difícil usar os instrumentos de política econômica nacional. Cada país ficou atrelado e dependente do mundo, tirando um dos pilares do desenvolvimentismo nacional que sem o Celso temos dificuldade para contar com uma estratégia alternativa.

Além disso, a economia de cada país ficou dependente das relações coloniais internas: o progresso de cada país ficou dependente da concentração de renda interna entre classes. Não conforme a propriedade dos meios de produção, mas simplesmente conforme regras de distribuição dos salários e outras formas de renda. A economia do futuro não pode ignorar a realidade desta *globalização apartada*: o caminho será aceitar a economia do mundo integrado e agir para quebrar a divisão social dentro de cada um deles, derrubar a "cortina de ouro" e o muro internacional da pobreza que divide o país.

9 OS LIMITES AO CRESCIMENTO

Embora Celso Furtado tenha estado entre os primeiros dos nossos grandes economistas a perceberem os limites do crescimento, com seu livro "O mito do desenvolvimento", ainda não formulamos bases sólidas para o pensamento

que oriente um progresso sustentável alternativo. Há uma imensa literatura sobre os limites e sobre as possibilidades de uma prosperidade-sem-crescimento, mas não há uma proposta hegemônica aceitável no lugar do desenvolvimentismo para construir uma sociedade estável, equilibrada, que ofereça também uma alternativa ao fracasso do socialismo. Uma alternativa poderia ser a ideia de transferir o eixo do futuro, desde a economia e seu crescimento, diretamente para o social. Aceitando a realidade econômica do mundo global, a economia vista como uma questão eminentemente técnica, despolitizada nacionalmente, salvo no que se refere aos aspectos fiscais, usando sua eficiência para construir uma utopia alternativa.

10 UTOPIA LIBERTÁRIA, SUSTENTÁVEL E JUSTA

A polarização da Guerra Fria ajudou a CEPAL e aos pensadores como Celso Furtado que buscavam uma terceira via. A CEPAL e Celso não foram defensores de engenharia social para construir utopia social. A melhor prova disso é o diálogo de Celso Furtado com John Kennedy na Casa Branca, que provavelmente daria um belo filme, nos moldes de "Dois Papas", de Fernando Meirelles. A CEPAL, Prebisch e Furtado não eram simpatizantes do modelo soviético, mas tampouco submissos ao pensamento neoliberal e à tutela norte-americana. O fim daquela polarização e a ascensão do capitalismo como pensamento dominante em escala mundial dificulta a aceitação do pensamento de uma terceira via. Apesar de todas as crises do capitalismo, como em 2008, e das crises planetária-ecológicas, migração em massa, aumento da

desigualdade, o pensamento econômico alternativo ficou sem sustentação: quem não fica no saudosismo do socialismo tradicional é visto como neoliberal; quem não fica com o neoliberalismo é visto como comunista. Apesar disso, diante das crises catastróficas que o mundo atravessa e do impasse civilizatório adiante, as utopias existem, esperando serem capturadas por um pensamento criativo. Esta é a maior falta que nos faz Celso Furtado: imaginar um mundo utópico pelo qual lutar.

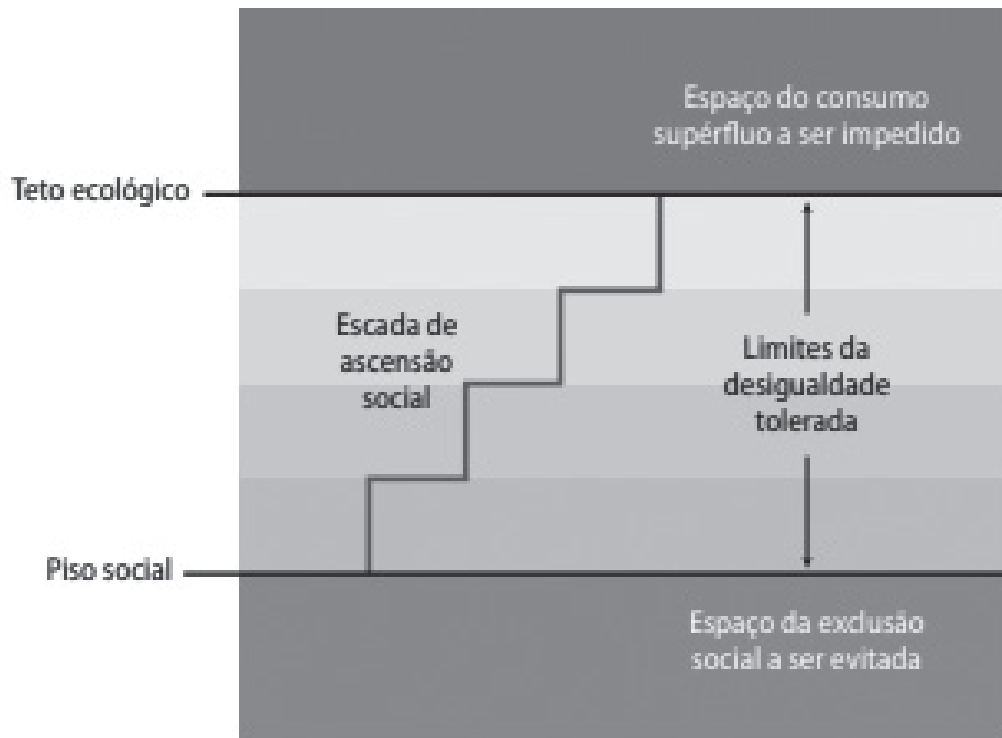
Uma alternativa utópica hoje está menos no controle do funcionamento da economia e mais no uso de sua eficiência; e na construção de um *socialismo desprivatizado*⁵, assegurando a todos o acesso aos bens públicos e com a máxima qualidade: educação, saúde, esgoto, meio ambiente, valorização da moeda. Deixando ao mercado cuidar dos bens de interesse privado.

Reconhecer que a justiça social requer uma economia eficiente para, com os resultados dessa economia, construir uma sociedade com um *Piso Social* que assegure acesso aos bens e serviços essenciais a todos, mesmo para aqueles com renda baixa; e definir um *limite ecológico* acima do qual não se permita o consumo, nem mesmo para aqueles com renda elevada (Figura 4).

Entre o *Piso Social* e o *Teto Ecológico*, o Estado asseguraria uma *escada social* que consiste na garantia do acesso de todos à educação e saúde com qualidade igual. Essa utopia toleraria a desigualdade conquistada pelo talento, persistência e vocação de cada indivíduo, dentro dos limites do *Piso* e do *Teto*.

5 Ver do autor o artigo "A Desprivatização do Socialismo", na Revista Política Democrática, n. 51 (2019).

Figura 4 – Uma proposta social



Fonte: elaboração própria..

11 O E-MUNDO: RADICALIZAÇÃO DA AUTOMAÇÃO COM A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Era inimaginável que a automação mecânica, já iniciada nos anos 1960, chegaria no século XXI com a força da inteligência artificial, substituindo os empregos e fazendo obsoletas as profissões. As revoluções recentes na ciência e na tecnologia trouxeram a surpresa do *e-mundo* em que vivemos. Essa é mais uma razão pela qual o futuro do mundo está no futuro da educação que permita cada indivíduo se educar na idade certa e adquirir os instrumentos cognitivos que lhe permitam se auto educar ao longo da vida, para o trabalho, para a integração social em escala global, para a participação política em um mundo fluido.

12 O ESGOTAMENTO DA DEMOCRACIA NACIONAL

A CEPAL e Celso Furtado tiveram forte compromisso com a democracia, tanto na prática política quanto no funcionamento da economia. Defendiam instrumentos de intervenção estatal no câmbio, nas taxas alfandegárias, até na política salarial, mas não foram defensores da camisa de força estatal, nem de planificação centralizada. Hoje veriam o descontrole na economia sem regulação, mas também o esgotamento da democracia nacional em um mundo globalizado e digitalizado, com problemas planetários – meio ambiente, migração em massa – e o voto ainda amarrado aos interesses nacionais. Além disso, os eleitores sujeitos às manipulações por meio da combinação da inteligência artificial

com pesquisas de opinião e a formulação de propostas políticas "customizadas", usando os desejos individuais e imediatos do eleitor, em oposição às necessidades do povo no longo prazo, e o povo divorciado da humanidade, o conjunto dos seres humanos acima do país a que se vincula.

Celso Furtado não teve tempo, mas não temos a obrigação de usar o que aprendemos com ele para formular uma estratégia que permita transformar a democracia nacional e puramente eleitoral em um novo modelo político que respeita o eleitor, ao mesmo tempo que serve ao povo e esteja sintonizado com os rumos que a humanidade deve seguir com sustentabilidade; e defina os caminhos para um desenvolvimento justo, libertário e sustentável para a humanidade integrada e o planeta equilibrado.

13 O FUTURO

Este é o desafio para os discípulos de Celso Furtado, seguir o que ele nos ensinou no passado, adaptar ao presente que ele formulou para o futuro; e avançar nas propostas de um mundo que ele não teve tempo de ver.

Esta é nossa maior homenagem ao perguntar: "E agora, Celso?"

SOBRE OS AUTORES

**Alessyara Giocássia
Resende de Sá Rocha
Vidigal**

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013) e especializações em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2015), Gestão de Pessoas pela Faculdade Internacional Signorelli (2017) e Direito Tributário pela Faculdade Internacional Signorelli (2016). Atualmente é Advogada do Banco do Brasil S/A.

**Alexandre
Lyra Martins**

Possui graduação (1987) e mestrado (1993) em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e doutorado em economia pela Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Economia e Gestão -ISEG- (2005). Foi professor do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) em 1991 e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) entre 1992 e 1993, e desde então é professor (Associado) da UFPB. Trabalha nas áreas de história do pensamento econômico, economia e ética, economia política e economia de serviços

**Aline Contti
Castro**

Coordenadora do Curso de Graduação em Relações Internacionais e Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da UFPB. Mestre e Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), em parceria com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL). Especialista em Análises Internacionais pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Foi Pesquisadora Visitante na área de Relações Internacionais da Flacso-Argentina e bolsista da Comissão Fulbright nos EUA. Além do trabalho como Pesquisadora, Professora e Coordenadora do Ensino Superior, tem experiência profissional em Assessoria Internacional e na área de Cooperação Internacional. Áreas de interesse: Regionalismo/ Integração Regional, Economia Política Internacional, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Governança (Regional e Global) e Decolonialidade.

**Ana Cláudia Arruda
Laprovitera**

É doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É bacharel em Economia pela UFPE e Especialista em Consultoria Empresarial pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é analista Técnica do SEBRAE em planejamento e pesquisa e Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Tem experiência em planejamento urbano empresarial, estudos de conjuntura e cenários econômicos e estudos de viabilidade econômico-financeiro. É atualmente Presidente do Conselho Regional de Economia (Corecon-PE).

Clóvis Cavalcanti

Economista, possui graduação pela UFPE (1963), Pós-graduação pela Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (1964) e Mestrado pela Universidade de Yale (1965). Foi Pesquisador I do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (1976-1980). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Mercado de Trabalho; Política do Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente, desenvolvimento, sustentabilidade e etnodiversidade. Organizou o primeiro curso de Economia do Meio Ambiente no Brasil, em 1975, na UFPE, na qual também participou da fundação do Programa de Pós-Graduação em Economia (Pimes). Foi pesquisador e diretor do Departamento de Economia da Fundação Joaquim Nabuco (1973), onde recebeu o título de Pesquisador Emérito. Também, foi fundador, presidente-eleito (2016-2017) e presidente (2018-2019) da International Society of Ecological Economics (ISEE) e Presidente de Honra da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (EcoEco). Foi Academic Visitor na Universidade de Oxford, Grã-Bretanha. Fundou e dirigiu (2010-2012) a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (Anppas). Participou da elaboração da estratégia de desenvolvimento da Angola para 2003-2025, e ademais, do estudo do governo do Reino do Butão (Himalaia) para a ONU sobre a filosofia da Felicidade Nacional Bruta (GNH, na sigla em inglês) em 2012-2013. Sua atividade de pesquisa concentra-se em: etnoeconomia (conceito que introduziu em 2000 em Oxford, publicado em *Current Sociology*, jan. 2002), Felicidade Nacional Bruta: O Paradigma de Desenvolvimento do Butão e Economia Ecológica.

Cristovam Buarque

Professor Cristovam Buarque é engenheiro mecânico, economista, professor e político. Doutor em Economia pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne (1973), foi reitor da Universidade de Brasília (UnB) no período de 1985 a 1989. Foi governador do Distrito Federal no período de 1995 a 1998. Foi Ministro da Educação nos anos de 2003 e 2004. Foi senador do Distrito Federal de 2003 até 2018 (dois mandatos consecutivos). É Professor Emérito da Universidade de Brasília e professor colaborador de diversas universidades estrangeiras. Atua como professor e pesquisador no Centro de Desenvolvimento Sustentável e no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da UnB. Conta com 81 livros publicados (até 2012) e assina uma coluna quinzenal no jornal O Globo. Mantém atividades de pesquisas sobre os temas: Sustentabilidade, História do Pensamento Econômico, Educação, Crise, Políticas Públicas e Indicadores do Desenvolvimento.

**Delano Carneiro da
Cunha Câmara**

Doutor em Direito Humanos e Desenvolvimento pela UFPB. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e em Contabilidade pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialista em Controle Externo na Administração Pública. Formação em Auditoria, Orçamento Público, Licitações e Contratos, Direito Empresarial e Fiscalização do Trabalho. Autor de vários artigos publicados em periódicos e livro. Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Ex-diretor da Escola de Gestão e Controle Cons. Alcides Nunes, palestrante, pesquisador e professor. Trabalhou em cursos de Graduação, Pós-graduação, Preparatórios para Concursos Públicos em diversas Instituições de Ensino. Atualmente é professor efetivo da UFPI.

**Eduardo José
Monteiro da Costa**

Formado em Economia (2000) pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestre em Desenvolvimento Econômico (2003) e Doutor em Economia Aplicada (2007) pela Unicamp. É professor da UFPA desde 2009. É membro do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e líder do Grupo de Pesquisas em Gestão Pública e Desenvolvimento da Amazônia (GPDA) da UFPA. Ocupou diversos cargos em sua trajetória profissional, entre os quais: Secretário Adjunto na Secretaria de Estado de Integração Regional (2007 - 2009), Presidente do Conselho Fiscal na Companhia de Saneamento do Estado do Pará (2007 - 2009), Presidente do Conselho Regional de Economia no Estado do Pará – Corecon-PA (2010 - 2011), Conselheiro Efetivo no Conselho Federal de Economia - COFECON (2012 - 2017), Secretário de Controle Interno do Tribunal de Justiça do Pará (2013 - 2014) e Presidente da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (2015 - 2018). Em 2010, recebeu o Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional, promovido pelo Ministério da Integração Nacional, pela melhor Tese de Doutorado elaborada na área de planejamento regional no País. Possui diversos artigos acadêmicos publicados em revistas científicas e apresentados em congressos, além de cinco livros: "A Lei Kandir e a Derrocada do Federalismo Brasileiro"; "A Lei Kandir e o Estado do Pará: Inconstitucionalidades, Perdas e Impactos na Capacidade de Promoção de Políticas Públicas"; "O Economista & a Sociedade"; "Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional" e "Armando Dias Mendes: Vida e obra de um intérprete da Amazônia".

**Fernando Joaquim
Ferreira Maia**

Professor Associado da UFPB. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da UFPB. Ex-Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades (PPGECI) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)/Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) (2016-2017). Possui Doutorado (2012) e Mestrado (2008) em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Especialização em Direito Processual Civil pela mesma Universidade (2002) e Graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (1998). Tem experiência na área de Direito. De forma primária, atua nas áreas de direito ambiental e agrário, direitos reais e direito à cidade, método e metodologia no direito, retórica jurídica. De forma secundária, atua nas áreas de Teoria Geral do Processo, Teoria e filosofia do direito e história do direito e direitos humanos. Ex-professor do Departamento de Ciências Sociais da UFRPE (2010-2017). Editor-Gerente da Revista *Prim@ Facie* (2017-2018), Editor-adjunto da Revista *Prim@ Facie* (2018 aos dias atuais). Pesquisador colaborador do Observatório das Metrópoles-Núcleo Paraíba. Sócio fundador da Sociedade Brasileira de Retórica (2010). Presidente e membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Acumulação de Cargos da UFRPE (2013-2017). Representante titular da UFRPE no Conselho Municipal do Meio Ambiente da Cidade de Recife (COMAM) (2013). Membro da Comissão de Avaliação de Desempenho Docente no Estágio Probatório e Alteração do Regime de Trabalho do Conselho Técnico e Administrativo do Departamento de Letras e Ciências Humanas (DLCH) (2010-2011). Presidente de Banca Examinadora de Concurso Público para Professor Efetivo e Temporário da UFRPE (2011 e 2013).

**Henrique Zeferino de
Menezes**

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) San Tiago Dantas: UNESP, UNICAMP, PUC-SP. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Bacharel em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professor do Departamento de Relações Internacionais da UFPB; pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Atua principalmente com os temas: economia política internacional e política externa; desenvolvimento econômico e propriedade intelectual.

Jailton Macena de Araújo

Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração Direitos Humanos e Desenvolvimento, pela UFPB (2016). Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, pela mesma instituição (2011). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (2007). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da UFPB. Docente do Curso de Direito, vinculado ao Departamento de Direito Processual e Prática Jurídica (DDPPJ) do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB. Atualmente é Editor Gerente da *Prim@Facie*, Revista do PPGCJ. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos sociais, trabalho, políticas públicas, programa bolsa família, dignidade da pessoa humana e desenvolvimento.

Jorge Madeira Nogueira

Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (ECO/UnB). Formado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1975), Jorge Madeira Nogueira obteve seu título de Mestre em Engenharia de Produção pela Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1978) e seu doutorado em Desenvolvimento Agrário - University of London (1982). Ingressou como professor no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (ECO/UnB) em 1983. Entre 1991 e 1995 foi Professor Visitante na Universidade de Cornell nos Estados Unidos. Em Cornell, ele recebeu o Burnham Kelly Award for Distinguished Teaching - Prêmio concedido ao melhor professor do ano, eleito por alunos e professores, do College of Planning. Tem experiência de ensino e pesquisa na área de Economia, com ênfase em Economia do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais ou Agrária, atuando principalmente nos seguintes temas: economia do meio ambiente e dos recursos naturais, aspectos econômicos da política ambiental, valoração econômica do meio ambiente e economia agrícola. Sua produção acadêmica inclui pouco mais de 150 trabalhos publicados em periódicos ou em anais de congressos científicos. Jorge Madeira Nogueira foi membro do Conselho Consultivo do Fundo Vale para o Desenvolvimento Sustentável entre 2013 e 2015.

Luiz Alberto Machado

Economista (Mackenzie, 1977), com especialização em Desenvolvimento Latino-Americano pela Boston University. Mestre em Criatividade e Inovação pela Universidade Fernando Pessoa (Portugal, 2012). Ex-vice-diretor da Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Conselheiro do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Cidadania. Sócio-Diretor da empresa SAM – Souza Aranha Machado Consultoria e Produções Artísticas. Autor do capítulo sobre o Brasil do livro *Latin American Business Cultures* (Chicago, IL: Prentice Hall, 2005) e dos livros *Como enfrentar os desafios da carreira profissional* (Trevisan Editora, 2012), *Das quadras para a vida: lições do esporte nas relações pessoais e profissionais* (Trevisan Editora, 2018) e *Viagem Pela Economia* (Scriptum Editorial 2019). Assessor do Espaço Democrático.

**Márcia Cristina Silva
Paixão**

Atraída pela graduação em Ciências Econômicas após experiência de 14 anos no setor privado, é Professora do Departamento de Economia da UFPB desde 2011. É mestre (2009) em Economia de Empresas pela UFPB e doutora (2014) em Economia Agrícola e do Meio Ambiente pela Universidade de Brasília (UnB). Suas atividades tem refletido o interesse pela dimensão socioeconômica e ambiental da produção industrial e do comércio exterior da Região Nordeste, incentivada por sua atuação na indústria e pela premiação obtida com sua tese de doutorado na edição 2014 do Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional concedido pelo Ministério da Integração Nacional. Na extensão, é fundadora coordenadora (2017-) do Probex COMEX UFPB - Comércio Exterior e oportunidades de trabalho na Paraíba, o primeiro projeto de extensão acadêmica em comércio exterior no Estado. Na pesquisa, é líder criadora (2016-) do GEMA/UFPB - Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia do Meio Ambiente. Desde 2015, é membro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). É registrada do Conselho Regional de Economia da Paraíba (Corecon-PB) desde 2008, Conselheira da instituição em 2019-2021 e vice-presidente em 2020-2021. É sócia fundadora (2018-) do Fórum Celso Furtado de Desenvolvimento da Paraíba e membro criadora do Núcleo Multidisciplinar Celso Furtado do CCSA/UFPB (2019-).

Marcos Formiga

Graduado e mestre em Economia pela UFPE. Graduado em Educação Internacional pela Universidade de Londres. Foi professor adjunto da UFPE até 1989. Atualmente é professor da Universidade de Brasília (UnB). Foi Coordenador do Programa Nacional de Capacitação de Docentes na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Secretário Geral Adjunto do Ministério de Educação e dirigiu o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). No CNPq, ocupou as funções de: Coordenador de Ciências Humanas e Sociais, Superintendente de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Superintendente de Cooperação Internacional, Diretor-Substituto. Foi Superintendente de Tele-educação da Fundação Roberto Marinho. Foi Superintendente da SUDENE, Secretário Geral Adjunto do Programa Ibero Americano de Ciência e Tecnologia e Vice-Presidente da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED). É Professor Honoris Causa da UFRN. Foi Secretário Extraordinário para o Desenvolvimento do Centro-Oeste, do Ministério da Integração Nacional (MI). Tem experiência de três décadas nas áreas de Economia Regional e Educação Internacional, C&T, Educação Aberta e a Distância. Em 1989, participou com o Professor Fredric Litto da concepção e implementação da Escola do Futuro da Universidade de São Paulo, atualmente referência internacional como laboratório de educação científica pelo uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs).

**Maria Aurora Medeiros
de Lucena Costa**

Mestrado em andamento em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Federal da Paraíba. Especialização em andamento em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (2017). Editora Assistente da Revista Prim@ Facie do PPGCJ. Áreas de interesse: Direito Internacional Público, Direito Internacional Humanitário, Política Internacional, Política Externa Brasileira e Ciência Política.

**Maria Luiza Pereira de
Alencar Mayer Feitosa**

Graduada em História e em Direito (UFPB); especialização em Direito Ambiental e em Metodologia do Ensino Superior; mestrado em Ciências Jurídicas (UFPB), área de concentração em Direito Econômico; aperfeiçoamento em Direito da Regulação (Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), Universidade de Coimbra; doutorado em Ciências Jurídico-Econômicas (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – FDUC) e pós-doutorado em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Realizou estágios doutorais na Università degli Studi di Firenze (Florença) e no UNIDROIT (Roma). É professora titular do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB, docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) a partir de 2006, e colaboradora do PPGD – UNIPÊ. Exerce atualmente o cargo de Pró-Reitora de Pós-Graduação da UFPB. Em 2013-2016, foi Diretora do CCJ – UFPB. Em 2006-2009, exerceu a função de coordenadora do PPGCJ – UFPB. Tem atuado como membro do Comitê de Consultores da Área de Direito da CAPES, na avaliação de APCNs e dos Programas de Pós-Graduação. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq e membro do Comitê Executivo do Consórcio Latino Americano de Direitos Humanos. Possui formação acadêmica de perfil interdisciplinar, transitando entre as áreas de Direito, Histórica e Economia. Suas experiências didáticas e científicas se concentram na área de Direito, com ênfase em Direito Econômico, Direito dos Contratos, Direitos Humanos, com foco nos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Atua e publica no âmbito dos temas: globalização; regulação estatal; risco; direito e desenvolvimento; direitos humanos; teorias do direito civil; humanização do civil.



Celebramos, em 2020, o centenário de nascimento do célebre economista paraibano Celso Furtado. À vasta homenagem literária ao seu pensamento, insere-se esta coletânea de ensaios para inspirar as novas gerações, atuais e futuras, a pensar novos caminhos de desenvolvimento socioeconômico para um Brasil sustentável e soberano.

