

Celso Furtado e o processo histórico de industrialização na América Latina

Wilson Suzigan

Como citar: SUZIGAN, W. Celso Furtado e o processo histórico de industrialização na América Latina. *In:* CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M. (org.) **Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 81-102. DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-064-8.p103-120>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

CELSO FURTADO E O PROCESSO HISTÓRICO DE INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA*

Wilson Suzigan¹

INTRODUÇÃO

Dentro da vasta obra de Celso Furtado, um dos temas que lhe eram mais caros é o estudo do processo de industrialização. Via no desenvolvimento industrial o caminho mais promissor para o desenvolvimento econômico e social. Por isso, tanto em sua visão histórica da formação econômica do Brasil e da América Latina quanto em suas contribuições à discussão de temas contemporâneos, a análise do desenvolvimento industrial ocupa lugar central.

Justifica-se desta forma recuperar, ainda que forçosamente de modo sucinto, a visão de Furtado sobre o processo histórico de industrialização em economias subdesenvolvidas. Para isto, este trabalho focaliza especificamente três de suas obras mais influentes:

- *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, considerado pelo próprio autor como sua obra mais importante. Publicado em 1967, teve várias

* Uma versão anterior deste trabalho foi publicada sob o título de *Industrialização na visão de Celso Furtado*. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (Org.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001. cap. 7.

¹ Professor Colaborador do Departamento de Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Unicamp (wsuzigan@ige.unicamp.br).

reedições, e a 10^a edição, revista pelo autor e apresentada com um “prefácio à nova edição”, foi publicada em 2000. É essa nova edição que servirá de referência a este trabalho;

- *Formação econômica do Brasil*. Publicado em 1959, foi objeto de inúmeras reedições e de tradução para várias línguas, tornando-se o livro mais adotado nos cursos de economia brasileira, no Brasil e no exterior;
- *Formação econômica da América Latina*, publicado em 1969 e uma das mais importantes contribuições ao estudo de problemas do desenvolvimento e subdesenvolvimento latino-americano.

As citações no texto serão feitas utilizando, respectivamente, a 10^a edição do primeiro (2000), a 5^a edição (1963) do segundo, e a 2^a edição (1970) do último.

Por sua própria natureza, este trabalho não incorpora o debate acadêmico em torno das contribuições de Furtado, nem as polêmicas quanto a aspectos específicos das obras de referência como, por exemplo, as controvérsias em torno da possibilidade ou incapacidade do processo de desenvolvimento industrial como meio de superar o subdesenvolvimento². O propósito é tão somente revisitar o pensamento de Furtado quanto ao processo histórico de industrialização de economias subdesenvolvidas, em particular daquelas que iniciaram seu desenvolvimento especializando-se em um ou alguns produtos primários de exportação.

A organização do trabalho reflete a própria ordenação das fases históricas do processo de industrialização adotada por Furtado, tendo como pano de fundo o desenvolvimento industrial do Brasil e da América Latina. A primeira seção discute a industrialização induzida pelo crescimento e diversificação da procura global como resultado da expansão das exportações primárias, bem como as limitações intrínsecas a esse tipo de industrialização. A segunda seção trata da crise do setor exportador e das conseqüentes “tensões estruturais” que levaram a uma segunda fase de industrialização por substituição de importações. A terceira seção discute o

² Este ponto foi abordado pelo Prof. Flávio Saes em sua participação na mesa-redonda Subdesenvolvimento / Desenvolvimento e Sustentabilidade, da X Jornada de Ciências Sociais “Jornada de estudos Celso Furtado”. Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP – Campus de Marília, 6-8 de novembro de 2006.

esgotamento da industrialização por substituição de importações e o novo papel do Estado na passagem a uma terceira fase da industrialização, com a ampliação das bases do sistema industrial, que passa a desempenhar o papel de “elemento propulsor do desenvolvimento”. Por último, são apresentadas algumas considerações finais retomando os pontos mais importantes enfatizados por Furtado.

1 INDUSTRIALIZAÇÃO INDUZIDA PELAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS PRIMÁRIOS

Na visão de Celso Furtado, o início de um processo de industrialização em economias exportadoras de produtos primários tem como ponto de partida a especialização em um ou em alguns poucos produtos. Essa especialização, combinada com uma demanda mundial de matérias primas em expansão, leva a um aumento da produtividade e da renda da economia, provocando um aumento da demanda interna e a modificação do seu perfil no sentido de um aumento mais que proporcional da demanda de produtos manufaturados. É essa diversificação da demanda interna que dá origem a um núcleo de mercado interno de produtos manufaturados. Entretanto, dado que a estrutura produtiva evoluiu no sentido oposto, isto é, especializou-se em produtos primários, a demanda de produtos manufaturados tende a ser inicialmente atendida por importações. A possibilidade de que esse núcleo de mercado interno dê origem, subseqüentemente, a um processo de industrialização, vai depender da natureza e da forma de organização da atividade exportadora.

Para avaliar essa possibilidade, Furtado (1970, p. 125-130; 2000, p. 240-241) alerta que é preciso levar em conta uma série de fatores, entre os quais destaca:

1. A magnitude do aumento da produtividade média da economia, decorrente da atividade exportadora;
2. As modificações possíveis nas funções de produção, em decorrência da inserção do novo setor exportador, e o significado dessas modificações do ponto de vista da assimilação do progresso técnico;
3. A natureza da atividade exportadora, da qual depende a quantidade relativa da mão-de-obra absorvida no setor de produtividade elevada

e em expansão, e sua influência no nível do salário médio preexistente e no aperfeiçoamento do fator humano;

4. Modificações na forma de distribuição da renda e seus reflexos no perfil da procura global;
5. Proporção do incremento do produto interno retido no país, uma vez que, se os investimentos realizados na atividade exportadora forem predominantemente estrangeiros, é menor a parte do fluxo de renda do setor em expansão que permanece no país;
6. Importância relativa da parte do incremento da renda que reverte para o Estado e a forma como este a utiliza;
7. Importância relativa dos investimentos de infra-estrutura induzidos pelo desenvolvimento do setor exportador”. Dependendo da natureza da atividade exportadora, varia a exigência em termos de infra-estrutura: rede de transportes mais ou menos extensa; infra-estrutura especializada, não criadora de economias externas para o conjunto da economia, ou de uso geral e geradora de economias externas; maior ou menor necessidade de geração de energia, e assim por diante;
8. Dimensão do setor exportador em expansão, que em geral tem a ver com as próprias dimensões geográfica e demográfica do país, e os efeitos potenciais de arrasto e de impulsão da nova atividade exportadora, ou seja, sua capacidade para gerar procura de insumos a ser atendida dentro do país e para colocar à disposição de outras atividades internas insumos potenciais.

Assim, supondo que o aumento da produtividade média da economia seja de magnitude significativa por seus impactos sobre a renda e a demanda interna, pode-se ter dois tipos de desdobramentos, dependendo dos demais fatores mencionados por Furtado. Primeiro, se o tipo de produto exportado não implicar mudanças significativas de funções de produção e assimilação de progresso técnico, nem tiver influência alguma sobre os níveis de salário médio e as qualificações da mão-de-obra; se prevalecer a concentração da renda e/ou se o incremento da renda não permanecer no país ou reverter em grande parte para o Estado; se os investimentos em infra-estrutura forem muito especializados ou limitados em termos geográficos e, por fim, se o setor exportador for de pequenas

dimensões e suas atividades não exercerem efeitos de arrasto e de impulsão sobre o resto da economia, então dificilmente haverá condições para o início de uma industrialização induzida pela expansão da nova atividade exportadora. A maior procura de produtos manufaturados, gerada por essa expansão, será provavelmente orientada para importações.

Um segundo tipo de desdobramento é possível se, ao contrário, a nova atividade exportadora engendrar mudanças significativas nas funções de produção e induzir à assimilação de progresso técnico, absorver grande quantidade de mão-de-obra com elevação do salário médio em proporção ao aumento da produtividade (o que implicará mudança na distribuição da renda), reter no país boa parte do incremento da renda, exigir a construção de ampla rede de infra-estrutura de uso geral, tiver grandes dimensões e afetar o resto da economia. Nesse caso, será bastante provável a ocorrência de uma primeira fase de industrialização induzida pela exportação de produtos primários.

Furtado (2000) enfatiza que essa industrialização não resulta diretamente do aumento das exportações, mas sim, indiretamente, dos efeitos potenciais desse aumento sobre a renda interna e a diversificação da demanda interna. Assim,

O processo de diversificação da procura segue na frente do de crescimento da produção industrial. [...] como a diversificação das importações se pode concretizar com mais rapidez que a da estrutura industrial, é natural que numa primeira fase a diversificação da procura seja atendida pelas importações e somente numa segunda pela produção interna. (FURTADO, 2000, p. 247).

Dessa forma, a industrialização começa por ocupar mercados antes supridos por importações, e depois prossegue à medida que cresce e se diversifica a demanda de manufaturados, por sua vez induzida pelo incremento da renda decorrente da expansão das exportações primárias.

A intensidade desse tipo de industrialização induzida, segundo Furtado (2000, p. 248-249), dependerá também de outros fatores condicionantes, tais como: “a existência de recursos naturais ou de matérias primas agrícolas de fácil produção, o grau de urbanização já alcançado e a dimensão da população total do país”. De modo geral, dois tipos de atividades caracterizam essa primeira fase da industrialização.

O primeiro inclui indústrias diretamente ligadas à produção para exportação: é o caso de refinarias de açúcar, fábricas de óleos vegetais, frigoríficos, etc. O segundo grupo de indústrias apoia-se diretamente no crescimento da procura global e na urbanização. Esta última tende a produzir um núcleo principal, o qual concentra um importante contingente populacional em torno de um ponto ou de um centro político. Indústrias que utilizam mão-de-obra de forma intensiva, ou que produzem artigos perecíveis, bem como outras que produzem materiais de construção, aglomeram-se nesse núcleo urbano, o qual se beneficia de serviços públicos, financeiros e outros, inexistentes no resto de país. Trata-se em geral de indústrias com respeito às quais as vantagens de escala contam pouco ou os custos de transporte contam muito. (FURTADO, 2000, p. 248-249).

Esse tipo de industrialização ocorreu antes da Primeira Guerra Mundial nos países latino-americanos de maiores dimensões (Argentina, Brasil, Chile e México), e encerrou-se na década dos vinte. A elasticidade de crescimento do setor industrial em função do aumento da renda per capita 1,36 no período 1900-1929, segundo Furtado, (2000, p. 250), “constitui prova de que o desenvolvimento econômico induzido pelas exportações de produtos primários [...] engendra um processo de industrialização”. Para Furtado (1970, p. 124), esse processo de industrialização, ainda em sua primeira fase, poderia ser aprofundado no sentido de diversificação estrutural, pois,

O crescimento do mercado interno era uma realidade, ali onde se expandiram as exportações. Ao alcançar esse mercado certas dimensões, uma política protecionista seria o suficiente para provocar um surto industrial, tanto mais que os investimentos industriais se beneficiariam das economias externas proporcionadas pela infra-estrutura já instalada.

Entretanto, essa primeira fase de industrialização tinha, na visão de Furtado (1970, p. 133), limitações intrínsecas decorrentes de suas próprias características. Consistia essencialmente de “um núcleo de indústrias de bens de consumo corrente - tecidos, produtos de couro, alimentos elaborados, confecções - que se tornavam viáveis em razão do crescimento da renda disponível para consumo sob o impulso da expansão das exportações”, e de indústrias de materiais de construção que surgiam em paralelo ao processo de urbanização. Ora, pondera Furtado (1970, p. 133), “essas indústrias [...] são de escasso poder germinativo”. No caso das indústrias de bens de

consumo, seu crescimento inicial era rápido “simplesmente porque elas ocupavam o lugar de produtos anteriormente importados”. O crescimento da produção industrial vai se tornando débil à medida que vão sendo esgotadas as possibilidades de ocupação do mercado, passando então a ser influenciado sobretudo pelas flutuações da renda gerada pelo setor exportador e seus impactos sobre o mercado interno. Os investimentos visando ao crescimento da produção assumem a forma de

Adição de novas unidades de produção, similares às preexistentes, mediante a importação de equipamentos. Não se trata de formação de um sistema de produção industrial, mediante sua crescente diversificação, e sim da adição de unidades similares em certos setores de atividade industrial. A mão-de-obra absorvida, beneficiando-se de uma taxa de salário superior à média do país, constitui um reforço ao mercado interno, da mesma forma que a expansão do setor exportador, ao absorver parte do excedente de mão-de-obra, contribui para a expansão desse mercado. Dessa forma, não existe diferença essencial entre a expansão industrial dessa primeira fase e o crescimento da agricultura de exportação. A diferença estava em que esta última, dependendo de uma demanda exterior ao país, operava como variável exógena, ao passo que os investimentos no setor industrial dependiam do crescimento de um mercado criado pela expansão das exportações. Na verdade, o setor industrial se comportava como um multiplicador de emprego do setor exportador. (FURTADO, 1970, p. 133-134).

Furtado deixa claro, portanto, o modo como a industrialização nessa primeira fase estava atrelada às características e ao desempenho do setor exportador de produtos primários. Para que o setor industrial pudesse superar essa dependência, “seria necessário que ele se diversificasse suficientemente para autogerar demanda. Isto é, se instalassem indústrias de equipamentos e outras, cujo produto fosse absorvido pelo próprio setor industrial e (por) outras atividades produtivas.” (FURTADO, 1970, p. 134). Lembra, entretanto, que tanto os investimentos industriais quanto os investimentos em infra-estrutura tinham facilidades de financiamento no exterior para compra de equipamentos e tecnologia. Por isso, a dependência quanto a financiamentos:

Subordinava a aquisição de equipamentos a fornecedores estrangeiros, reduzindo a atividade industrial ao processamento de matérias primas locais com equipamentos importados ou ao acabamento de bens de consumo importados semi-elaborados, sempre com base em equipamentos adquiridos no exterior. (FURTADO, 1970, p. 134).

Com isso, ficavam bastante limitados “os requerimentos de assimilação de tecnologia moderna”; o que teria repercussões negativas sobre a continuidade do processo de industrialização.

Fica claro, assim, que para Furtado (1970, p. 132) o processo de industrialização induzido pela expansão das exportações primárias, por sua própria natureza:

Já apresentava inequívocos sintomas de esgotamento antes da crise de 1929. Esta crise, ao desorganizar de vez o setor exportador, mudou a natureza do processo de industrialização. Até então, o desenvolvimento do setor industrial fora um reflexo da expansão das exportações; a partir desse momento, a industrialização seria principalmente induzida pelas tensões estruturais provocadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente, do setor exportador.

2 INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A forma como a crise de 1929 afetou o processo de industrialização, mudando sua natureza, é analisada por Furtado (1963, p. 205-248; 2000, p. 250-251) a partir da propagação dos efeitos macroeconômicos da crise. Em suas palavras:

As quedas cíclicas do nível da renda gerada pelas exportações teriam que acarretar redução da procura global, baixa dos investimentos industriais, etc. Entretanto, a partir de um certo grau de diversificação da estrutura produtiva - decorrência da expansão relativa do setor industrial - a forma de propagação da depressão originada no setor exportador tende a se modificar. A baixa da renda gerada pelas exportações provoca imediata redução da renda global e contração da receita governamental; esta contração é particularmente grande pelo fato de que nos países subdesenvolvidos o comércio exterior constitui, freqüentemente, a base da arrecadação dos impostos.

Além disso, Furtado argumenta que, como há itens rígidos no passivo do balanço de pagamentos e os termos de intercâmbio estão se deteriorando,

A queda da capacidade para importar tende a ser bem maior que a redução direta do valor das exportações. É corrente que haja, em consequência da insuficiência da capacidade para importar, desvalorização cambial com o aumento relativo dos preços dos bens importados. Se a isto acrescentamos que o governo procurará financiar parte de seus gastos com expansão monetária, é fácil compreender que se criarão fortes pressões na economia,

particularmente naqueles países em que, em razão da inelasticidade de oferta dos produtos de exportação, surge a necessidade de acumular estoques com financiamento interno. (FURTADO, 2000, p.). (?)

Este último em substituição, em parte, às fontes internacionais afetadas pela depressão.

Assim, a crise internacional, ao reduzir bruscamente a demanda interna em termos reais, dá origem a tensões estruturais que, por sua vez, desencadeiam fatores inflacionários - desvalorização cambial, déficit governamental, acumulação de estoques de produtos de exportação - que, “se, por um lado, expandem a renda monetária, por outro elevam os preços relativos dos produtos industriais importados, favorecendo a posição competitiva da produção industrial interna” (FURTADO, 2000, p. 250-251). Tem início então uma segunda fase do processo de industrialização. Este “já não se apoia em uma expansão prévia da procura global. Pelo contrário: são as tensões criadas pela contração da procura global que, provocando redistribuição de renda, elevam a eficácia dos investimentos no setor industrial”. Furtado (2000) argumenta que essa maior eficácia, proporcionada pela mudança de preços relativos, baseia-se inicialmente na plena utilização da capacidade produtiva já instalada, tirando proveito de uma oferta elástica de mão-de-obra que possibilita utilizar o equipamento industrial em dois ou três turnos diários. São criadas assim condições para que a indústria, em rápido crescimento, passe a liderar o processo de desenvolvimento.

A produção industrial cresce e se diversifica “para atender uma procura que se tornou insatisfeita em razão do declínio das importações”. Entretanto, alerta Furtado (2000, p. 252), “(o) crescimento dos investimentos industriais representa novo fator de pressão sobre a capacidade de importação contraída. Surgem, assim, novas tensões estruturais que permitem ao processo seguir adiante.”

Por isso, nessa segunda fase o processo de industrialização deve avançar liberando capacidade de importação, o que faz com que geralmente esse segundo tipo de industrialização seja acompanhado por redução do coeficiente de importação (FURTADO, 1963, p. 249-255). Entretanto, ao definir a industrialização por substituição de importações como um “processo pelo qual a participação do comércio exterior na formação da renda tende a baixar”, Furtado pondera que:

(e)m um sentido mais geral, [...] existe substituição de importações toda vez que as importações crescem menos do que corresponderia - dada a elasticidade renda da procura dos bens que estavam sendo importados no período base -, sendo a procura adicional satisfeita com produção local. Nesse caso, a substituição de importações pode ocorrer com estabilidade e mesmo com elevação do coeficiente de importações. (FURTADO, 2000, p. 247, nota 2).

Da mesma forma, trabalhando com dados para Argentina, Brasil e México, no período 1929-1950, observa que a elasticidade renda de crescimento do setor industrial foi “excepcionalmente elevada. Essa elevada elasticidade constitui uma indicação de que a industrialização do segundo tipo requer modificações estruturais bem mais importantes que a do primeiro tipo.” (FURTADO, 2000, p. 252).

Para que a industrialização por substituição de importações se torne possível, é necessário que o país tenha passado pela primeira fase de industrialização induzida pela expansão das exportações primárias. Mais que isso, é necessário que essa primeira industrialização tenha alcançado “certa importância relativa - uma produção industrial representando dez por cento do produto global constitui um ponto de referência - a fim de que o processo substitutivo ponha em marcha a segunda fase da industrialização.” (FURTADO, 2000, p. 252).

A dinâmica do processo de substituição de importações é sumariada por Furtado como segue: a partir do aumento da produção industrial de bens de consumo corrente, ao iniciar-se o processo de substituição, verifica-se um aumento correspondente da demanda de bens intermediários e de máquinas e equipamentos em geral. Dada a restrição da capacidade de importar, os preços dos insumos industriais tendem a aumentar, abrindo novas oportunidades de investimentos. Estes, por sua vez, pressionarão ainda mais a capacidade de importar, criando novas tensões estruturais, e o processo avança. Além disso, “o desenvolvimento da produção industrial, ao criar um fluxo de renda adicional, amplia o mercado interno” (FURTADO, 1970, p. 141), criando um círculo virtuoso de crescimento.

Furtado (1970, p. 144) estabelece com clareza que a industrialização por substituição de importações

Foi, a rigor, um fenômeno dos anos trinta e do período de guerra, isto é, da fase em que a contração da capacidade para importar permitiu que se utilizasse intensamente um núcleo industrial surgido na fase anterior. Que a industrialização se haja intensificado nesses países [Argentina, Brasil, Chile e México] durante a depressão do setor externo, constitui clara indicação de que esse processo poderia haver ocorrido anteriormente caso tais países se houvessem beneficiado de políticas adequadas. Em outras palavras: a superação da primeira fase da industrialização exigia medidas econômicas visando a modificar a estrutura do núcleo industrial; não tendo sido tomadas os setores industriais foram levados a uma situação de relativa depressão. A crise, ao criar condições para uma utilização intensiva da capacidade existente e ao ampliar a demanda de produtos intermediários e equipamentos, tornou evidente que o processo de industrialização somente seguiria à criação de indústrias de base. A ação estatal, conduzindo à criação de indústrias de base, abriria uma terceira fase no processo de industrialização latino-americano.

3 ESGOTAMENTO DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E INDUSTRIALIZAÇÃO POR AÇÃO ESTATAL

Há evidência, segundo Furtado (2000, p. 252-253), de que já em meados da década de 1950 o processo de industrialização por substituição de importações apresentava sinais de saturação nos países latino-americanos de industrialização mais avançada. O coeficiente de importações permanecia estável, caía a elasticidade renda do crescimento da produção industrial, e a participação da produção industrial no produto interno bruto estabilizava-se em torno de um terço. Isto significa que, “alcançado certo grau de redução relativa das importações, a possibilidade de aumentar a rentabilidade de determinados investimentos industriais mediante elevação dos preços relativos dos produtos importados torna-se muito pequena ou desaparece”. Ou seja, a pauta de importações pode ficar reduzida a um pequeno número de itens de difícil compressão, com a agravante de que, no caso de bens de capital, uma elevação dos preços relativos de importação pode afetar negativamente a eficácia dos investimentos na economia com um todo. “Ter-se-á, então, esgotado o processo de substituição de importações, e a industrialização somente poderá prosseguir se a estrutura da economia, e do setor industrial em particular, houver alcançado certo grau de diversificação.” (FURTADO, 2000, p. 252-253).

Furtado dá a entender que, nos três países latino-americanos mais avançados no processo de industrialização (Argentina, Brasil e México), os

governos tinham consciência dos limites da industrialização substitutiva de importações e da necessidade da ação estatal para avançar na diversificação estrutural. E afirma que:

(n) o período de pós-guerra, o processo de industrialização nos três países referidos dependeu muito mais da ação estatal visando a concentrar investimentos em setores básicos, da recuperação ocasional do setor exportador e da introdução de capitais e tecnologia estrangeiros, que propriamente da substituição de importações. Contudo, continuou-se a falar em substituição de importações pelo fato de que a produção industrial, orientando-se estritamente para satisfazer a demanda interna, abasteceu mercados antes supridos mediante importações [...]. A rigor, os novos mercados foram principalmente criados pela ampliação da demanda global que trouxe consigo a industrialização. (FURTADO, 1970, p. 143-144).

Nessa fase, cabe ao setor industrial “desempenhar, por si mesmo, o papel de elemento propulsor do desenvolvimento [...]”. Para isso, “deverá estar estruturado de tal forma que a utilização de sua capacidade produtiva tenha como contrapartida necessária que se alcance um grau adequado de investimentos no conjunto da economia.” (FURTADO, 2000, p. 253). Partindo de parâmetros empiricamente estabelecidos de participação da produção industrial no PIB e da produção de bens de capital na produção industrial, estima que a taxa adequada de investimentos em relação ao PIB seria de 18%.

Sempre que tenha acesso às fontes do progresso técnico. Visto o problema de outro ângulo: para que esse país possa utilizar plenamente sua capacidade produtiva, sua taxa de investimento deverá alcançar 18%. Um crescimento mais intenso do setor externo pode aumentar a eficácia da utilização dos recursos, mas não é em si o elemento propulsor do desenvolvimento. Os investimentos poderão orientar-se no sentido da substituição de importações, aumentando a sua eficácia, sem que nesse processo esteja o elemento propulsor do desenvolvimento. Este passa a originar-se diretamente na diversificação estrutural. (FURTADO, 2000, p. 253).

Furtado adverte, ainda, que uma redução do coeficiente de importação encontra limites estabelecidos pela base de recursos naturais, pelas dimensões do mercado interno, e pela dependência tecnológica que caracteriza economias subdesenvolvidas. E mesmo a estabilização desse coeficiente “implica que as importações estarão crescendo na mesma intensidade que o produto, o que dificilmente se pode conseguir se as

exportações conservam sua composição tradicional, isto é, continuam a limitar-se a alguns produtos primários.” (FURTADO, 2000, p. 253-254). Além disso, continua,

Para que as importações cresçam na mesma intensidade que as exportações, os termos de intercâmbio devem estar estáveis e outras partidas sensíveis da balança de pagamentos (custo da tecnologia e lucros enviados ao exterior por empresas controladas por capital estrangeiro) não devem aumentar com mais intensidade que as exportações. Dessa forma, a diferenciação estrutural obtida pela industrialização substitutiva de importações é causa necessária mas não suficiente para alcançar um desenvolvimento estável. (FURTADO, 2000, p. 253-254).

Neste ponto, Furtado (2000, p. 254) remete o leitor para um ponto fundamental: “o comportamento das economias subdesenvolvidas não pode ser explicado sem que se tenham em conta as normas que regem sua inserção no sistema econômico internacional.”

Para Furtado (2000, p. 255-261), a industrialização na fase pós-substituição de importações sancionou uma inserção internacional e uma correspondente estrutura produtiva impostas pelas economias centrais. Partindo do princípio de que a diversificação da procura, tanto quanto o aumento da produtividade, constitui elemento motor do desenvolvimento, argumenta que os países que se especializaram de acordo com suas vantagens comparativas transformaram-se em importadores de novos bens de consumo, e o seu desenvolvimento econômico passou a confundir-se com a importação de padrões de consumo. Isto, segundo Furtado, gerou uma “descontinuidade na ‘superfície’ da procura”, transferida para a estrutura do sistema produtivo pela industrialização ‘substitutiva de importações’³. A partir daí, a industrialização adquiriu uma conotação de mera “descentralização geográfica de atividades manufatureiras.” Ora, essa descentralização não significa industrialização no sentido de autonomia para criar produtos industriais; significa localizar, parcial ou totalmente, na ‘periferia’, a produção física de artigos que continuam a ser *criados* [ênfase no original] nos centros dominantes (FURTADO, 2000, p. 259).

³ Entre aspas no original porque, como visto anteriormente, Furtado considera que, a rigor, a industrialização por substituição de importações esgotou-se em meados da década de 1950.

Assim,

(n)a fase da industrialização ‘substitutiva’, os fluxos reais entre o ‘centro’ e a ‘periferia’ já não têm o mesmo papel dinamizador. Esse papel passa a ser desempenhado pela forte penetração de novas técnicas que traz consigo a descentralização geográfica da atividade manufatureira. À diferença do que ocorria na fase de maximização das vantagens comparativas, os investimentos no setor industrial exigem modificações nas funções de produção com rápida elevação do nível tecnológico do conjunto do sistema. Instalado o parque industrial, o quadro se apresentará mais uma vez modificado. O fator dinamizador passa a ser a difusão de novas formas de consumo, imitadas dos países ‘centrais’. À diferença das economias desenvolvidas, nas quais o fator dinamizador é um processo conjugado de adoção e *difusão* [ênfase no original] de novas formas de consumo (privado e/ou público), e de novos processos produtivos, os dois fatores primários interagindo em função das condições do conjunto do sistema, na economia subdesenvolvida, é a importação de formas de consumo em benefício de uma minoria restrita que constitui o principal fator dinâmico. (FURTADO, 2000, p. 260-261).

Enquanto que nas economias desenvolvidas a difusão de processos produtivos, aumentando a produtividade, eleva o nível de vida da população (seja por meio do aumento concomitante da taxa de salários, seja pela redução dos preços relativos dos bens de consumo), nas economias subdesenvolvidas,

Esse processo somente se cumpre em sua plenitude com respeito a uma minoria da população. O resto da população é afetado de forma decrescente, em função de sua integração na economia monetária e no mercado de produtos manufaturados. O peso do excedente estrutural de mão-de-obra faz que a penetração de técnicas sofisticadas nas atividades ligadas ao conjunto da população acarrete um crescimento mais que proporcional da renda dos grupos ricos, cujos gastos devem, em conseqüência, aumentar mais que proporcionalmente para que prossiga o processo de difusão de novas técnicas. Cabe, portanto, concluir que a introdução de novos padrões de consumo entre os grupos ricos constitui o verdadeiro fator primário (ao lado da ação do Estado) do crescimento das economias subdesenvolvidas na fase pós-substituição de importações. (FURTADO, 2000, p. 261).

Quanto à ação do Estado, no quadro de relações de dominação-dependência, a análise de Furtado é favorável à coordenação centralizada de decisões econômicas, com explicitação de objetivos nacionais e prioridades sociais. Com esse propósito, as formas de ação do Estado deveriam abranger:

a) apropriação pelo Estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou estatização das filiais, no caso de produção primária para os mercados internacionais; b) subordinação de grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das conseqüências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos; d) controle da comercialização internacional de produtos primários de exportação, o que exige estreita cooperação entre países produtores. (FURTADO, 2000, p. 265).

Para isso é necessário ter consciência da dimensão política da situação de subdesenvolvimento, no âmbito das mencionadas relações de dominação-dependência. Nesse sentido, as idéias de Furtado constituem um verdadeiro pleito em favor de políticas de desenvolvimento industrial.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A interpretação de Celso Furtado sobre o processo histórico de industrialização, particularmente das economias subdesenvolvidas da América Latina, é lapidar. Ninguém antes teve a clareza de entendimento que Furtado teve da natureza e dos limites da industrialização induzida pela expansão das exportações de produtos primários na economia brasileira e na América Latina de modo geral. Da mesma forma, a análise que ele faz do processo de industrialização por substituição de importações é perfeita no que diz respeito aos fatores que a desencadearam e ao período exato em que vigorou. No caso do Brasil ele afirma corretamente que a substituição de importações como processo de industrialização foi importante apenas entre as décadas de 1930 e 1950. É possível discordar apenas de sua atribuição à tarifa aduaneira o papel de principal fator de proteção, uma vez que a desvalorização da moeda nacional e as restrições não tarifárias tiveram papel mais importante na proteção à produção no mercado interno nesse período. É nítida também, na interpretação de Furtado, a mudança ocorrida na terceira fase da industrialização, quando a dinâmica do desenvolvimento passa a ser determinada principalmente pela emulação, entre os grupos de renda mais alta da sociedade, dos padrões

de consumo típicos dos países desenvolvidos. Isto aprofundou as desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, o que dá à sua análise um impressionante caráter de atualidade, reforçada pelo papel ativo que ele sempre atribuiu à ação do Estado como forma de induzir modificações no perfil da procura e, por extensão, induzir também mudanças na estrutura do sistema produtivo. Em outras palavras, fazer política industrial.

As contribuições de Furtado ao estudo do processo histórico de industrialização de países em condições de subdesenvolvimento são amplamente conhecidas e reconhecidas, e já foram suficientemente ressaltadas. Entretanto, vale a pena recuperar alguns dos pontos principais.

- Primeiro, fica claro, pela análise de Furtado, que é necessário considerar uma plêiade de fatores intervenientes no processo de transição de uma economia exportadora de produtos primários para uma economia industrial, notadamente aqueles relacionados com a natureza da atividade exportadora, desde sua forma de organização e potencial de transformação do sistema produtivo e da sociedade até suas dimensões físicas.
- Segundo, torna-se evidente a referência, na análise do processo histórico de industrialização das economias subdesenvolvidas da América Latina, a três tipos de transformação dessas economias: especialização de acordo com as vantagens comparativas, substituição de importações, e importação de padrões de consumo pelos grupos sociais de altas rendas. Esses três tipos de transformação “têm em comum constituírem processos adaptativos diante da evolução estrutural dos centros dominantes. Trata-se, portanto, de uma evolução do próprio processo de dependência” (FURTADO, 2000, p. 261), que só poderia ser rompido por meio de uma ação mais incisiva do Estado.
- Terceiro, Furtado tem clara percepção das limitações intrínsecas da primeira fase de industrialização induzida pelas exportações primárias, limitações essas manifestadas principalmente no baixo potencial desse tipo de industrialização para induzir mudanças estruturais no sistema produtivo.
- Quarto, Furtado estabelece nitidamente o período em que a industrialização pode ser apropriadamente chamada de substituição de

importações, o que torna impróprias, para não dizer errôneas, as referências ao processo de desenvolvimento industrial dos países latino-americanos – e particularmente do Brasil –, a partir de meados da década de 1950, como industrialização por substituição de importações. Cabe aqui talvez uma observação quanto à ênfase dada por Furtado à mudança dos preços relativos das importações como um dos fatores que, com a crise de 1929, desencadearam as mudanças estruturais que levaram à segunda fase da industrialização. Na verdade, embora essa ênfase seja correta para o momento da transição, a mudança dos preços relativos perde importância nos momentos seguintes e o verdadeiro instrumento de proteção passa a ser a introdução de barreiras não tarifárias às importações.

- Quinto, Furtado mostra com clareza como, na terceira fase da industrialização, muda a natureza do desenvolvimento industrial, que passa a ser determinada principalmente pela emulação, entre os grupos de renda mais alta, dos padrões de consumo típicos dos países desenvolvidos.
- Sexto, Furtado mostra de forma igualmente clara que a ação do Estado é uma forma válida e amplamente utilizada de induzir modificações no perfil da demanda (evitando ou atenuando a influência da importação de padrões de consumo) e, por consequência, de induzir também mudanças na estrutura do sistema produtivo, escapando assim às determinações impostas pelas relações de dominação-dependência.

REFERÊNCIAS

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 5. ed. Brasília: Ed. UnB, 1963.

_____. *Formação econômica da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1970.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. rev. São Paulo: Paz e terra, 2000.

